

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO UNIVERSITÁRIO NORTE DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA**

ISRAEL BAYER

**A POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO
DE CARIACICA (2005-2012): ALGUNS ELEMENTOS CONSTITUINTES**

**SÃO MATEUS-ES
2017**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO UNIVERSITÁRIO NORTE DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA**

ISRAEL BAYER

**A POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO
DE CARIACICA (2005-2012): ALGUNS ELEMENTOS CONSTITUINTES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica do Centro Universitário Norte do Espírito Santo da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Ensino na Educação Básica. Área de concentração: Ensino na Educação Básica.

Orientador: Prof. Dr. Ueber José de Oliveira.

**SÃO MATEUS-ES
2017**

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
(Divisão de Biblioteca Setorial do CEUNES - BC, ES, Brasil)

B357p Bayer, Israel, 1966-
A política de gestão democrática no sistema municipal de ensino de Cariacica (2005-2012) : alguns elementos constituintes / Israel Bayer. – 2017.
182 f. : il.

Orientador: Ueber José de Oliveira.
Dissertação (Mestrado em Ensino na Educação Básica) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Universitário
Norte do Espírito Santo.

1. Ensino. 2. Gestão democrática. 3. Oligarquia. I. Oliveira,
Ueber José de. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro
Universitário Norte do Espírito Santo. III. Título.

CDU: 37

ISRAEL BAYER

**A POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO
DE CARIACICA (2005-2012): ALGUNS ELEMENTOS CONSTITUINTES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica do Centro Universitário Norte do Espírito Santo da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ensino na Educação Básica. Área de concentração: Ensino na Educação Básica.

Aprovado em _____, _____, de 2017.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Ueber José de Oliveira
PPGEEB - Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Prof^o. Dr. Jair Miranda de Paiva
PPGEEB - Universidade Federal do Espírito Santo
Examinador Interno

Prof^a. Dr^a. Márcia Helena Siervi Manso
PPGEEB - Universidade Federal do Espírito Santo
Examinador Interno

Prof^o. Dr. Ednilson Silva Felipe
Universidade Federal do Espírito Santo
Examinador Externo

A todos (as) que acreditam na democracia não como conquista do poder, mas uma forma de minimizá-lo, substituindo os detentores do poder pelos detentores de autoridade (SARTORI, 1987).

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento de uma pesquisa, aparentemente, parece ser trabalho muito individual, mas quando olhamos para trás e a nossa volta, vimos como a elaboração desta dissertação cercou-se de zelo, incentivo, apoio e cuidado. Por isso, queremos agradecer:

Às pessoas da minha família que nos liberaram de vários afazeres a fim de que pudéssemos nos dedicar com maior afinco a esta pesquisa;

A colegas professores (as) do CEEJA-V da rede municipal de ensino de Cariacica/ES, que sempre indagavam como estava o desenvolvimento da pesquisa, nos apoiando e incentivando;

À Prefeitura Municipal de Cariacica e à Secretaria de Educação pela liberação remunerada do tempo de trabalho na escola, condição fundamental para podermos realizar este trabalho;

A professores (as)/funcionários (as) da SEME pela disponibilidade em nos atender, em nos ceder documentos, em emprestar suas memórias.

A todos do PPGEEB: colegas de turma e professores (as) pelo tempo de convivência, pelas aulas e debates, ao professor Jair Miranda de Paiva e à professora Márcia Helena Siervi Manso pelas significativas orientações e dicas no momento da qualificação, ao professor Ednilson Silva Felipe por sua disponibilidade em analisar e acompanhar a exposição final de nosso trabalho e, especificamente, ao Professor Ueber José de Oliveira, que aceitou e orientou ao longo desses dois anos nosso projeto de pesquisa;

Enfim, somos gratas a todos (as) que estiveram conosco nesta experiência.

RESUMO

Este trabalho trata da implementação da política de Gestão democrática no sistema municipal de ensino de Cariacica/ES, durante o período de 2005 a 2012, e tem como objetivo compreender se práticas políticas democráticas rompem com o contexto político oligárquico/patrimonial/clientelista que marca a realidade do município. Em função da amplitude do sistema municipal de ensino, evidenciaremos alguns eixos que consideramos centrais na sustentação desta política, como: a reestruturação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Cariacica (COMEC); a criação da lei de gestão, destacando algumas de suas decorrências, a eleição de diretores pela comunidade escolar e a criação das caixas escolares, que permitiu a descentralização de recursos e autonomia financeira das unidades de ensino e a política de gestão de pessoas realizada por meio dos concursos públicos; tratamos também da formação continuada, um aspecto desta política de Gestão democrática, pontuando algumas ações, porém sem a intenção de maiores aprofundamentos. O processo de gestão aqui estudado nos remete ao contexto de redemocratização verificado no período pós Constituição de 1988 e ao de descentralização política e tributária, ocorrido nos anos 1990, a partir dos quais passa a ser conferida a Estados e Municípios maior autonomia política e financeira na interrelação com a União. Essa nova configuração favorece a institucionalização de condições técnicas e burocráticas necessárias ao funcionamento da coisa pública, mas que, por si só, não são suficientes para garantir a participação direta da população, aprofundando a democracia participativa e ultrapassando, portanto, o aspecto institucional burocrático. O levantamento histórico, a pesquisa documental sobre o período em questão, a história oral construída por meio do diálogo direto, ou seja, entrevistas temáticas semiestruturadas com sujeitos partícipes evidenciam que há uma disputa pela hegemonia e, nesta, a gestão participativa vem se afirmando. Conclui-se que a construção e a valorização de instituições que favoreçam a participação e deliberação social, conforme a política de gestão democrática implementada em 2005/2012, fortalecem a descentralização do poder e tendem a se sustentar e ter continuidade. Contudo, a democracia, por ser uma das possíveis relações de exercício do poder, depende do aprofundamento desta participação, nunca é um processo definitivo.

Palavras-chave: Educação. Gestão democrática. Oligarquia municipal.

ABSTRACT

This work deals with the implementation of democratic management policy in the municipal school system of Cariacica/ES, during the period between 2005 and 2012, and aims to understand if democratic political practice breaks with the oligarchic/equity/patronage political context that marks the reality of the city. Due to the amplitude of the municipal school system, we will point out some axes that we find central to support this policy as the restructuring and operation of the Municipal Council of Cariacica Education (COMEC); the creation of the management law which provides the election of directors by the school community; the creation of school saving boxes allowing the decentralization of resources and financial autonomy of educational school units; the people management policy carried out through public contests, the continuing educational and professional development and encouraging the creation of school councils and student unions. The management process studied here reminds us the re-democratization context seen in the period after the 1988. Constitution and political decentralization and tax occurred in the 1990s, from which shall be given to states and municipalities greater political and financial autonomy in international their relationship with the Union. This new configuration favors the institutionalization of technical and bureaucratic conditions necessary to the functioning of public affairs; However this new conditions are not enough to ensure the effective participation of the population strengthening the participatory democracy, surpassing therefore bureaucratic institutional aspect. The historical survey and documentary research in the period mentioned above as well as the verbal history constructed through the direct structured dialogue, that is; semi-structured thematic interviews with participant subjects show that there is a struggle for hegemony, and because of that, participatory management has been marking its position. We conclude that the construction and enhancement of institutions that promote social participation and deliberation according to the democratic management policy implemented in 2005/2012 strengthen the decentralization of power and tend to sustain itself and continue. However, democracy as one of the possible exercises of power relationships depends on the further development of this participation. It is never a definitive process.

Key words: Education. Democratic management. Municipal oligarchy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – A Instabilidade Política em Cariacica/ES.....	61
Quadro 2 – Leis, Normas e Decretos da Gestão de Cariacica/ES 2005/2012.....	87
Quadro 3 – Criação e Reestruturação do COMEC quanto à sua Natureza	106
Quadro 4 – Criação e Reestruturação do COMEC quanto a sua Finalidade.....	107
Quadro 5 – Criação e Reestruturação do COMEC quanto a sua Composição.....	108
Quadro 6 - Criação e Reestruturação do COMEC quanto a sua Competência.....	111
Quadro 7 – Demonstrativo da função Normativa do COMEC 2006/2008.....	118
Quadro 8 – Demonstrativo da função Consultiva do COMEC 2006/2008.....	119
Quadro 9 – Demonstrativo da função Deliberativa do COMEC 2006/2008.....	120
Quadro 10 – Demonstrativo da função Normativa do COMEC 2009/2014.....	121
Quadro 11 – Demonstrativo da função Consultiva do COMEC 2009/2014.....	121
Quadro 12 – Demonstrativo da função Deliberativa do COMEC 2009/2014.....	123
Quadro 13 – Estrutura das Leis que instituem a Gestão Democrática	127
Quadro 14 – Mecanismos de Contratação e Efetivação de Pessoal.....	143
Quadro 15 – Encontros Municipais de Formação 2006/2012.....	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de Alunos Matriculados na Rede de Ensino.....	70
Tabela 2 – Quantitativo de Estabelecimentos de Ensino.....	70
Tabela 3 – Percentual de Reajuste Salarial por Ano	145
Tabela 4 – Mostra Parcial da Evolução Salarial entre 2008/2012	145
Tabela 5 – Quantitativo de Professores por Vínculo em Cariacica 2004/2010.....	146
Tabela 6 – Demonstrativa do Número de Matrículas na E. Básica 2004/2012	155
Tabela 7 – Resultado da Prova Brasil 2007/2015	156

LISTA DE SIGLAS

AEC – Associação dos Empresários de Cariacica
BM – Banco Mundial
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CEE – Conselho Estadual de Educação
CF – Constituição Federal
CME – Conselho Municipal de Educação
CMV – Câmara Municipal de Vereadores
COMEC – Conselho Municipal de Educação de Cariacica
COMDCAC – Conselho Municipal de Defesa da Criança e Adolescente de Cariacica
CVRD – Companhia Vale Rio Doce
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
EFVM – Estrada de Ferro Vitória/Minas
ENEd – Encontro Nacional de Educação
FAMOC – Federação das Associações de Moradores de Cariacica
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB –Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPEDOC – Instituto de Pesquisa e Documentação Cariaciquense
LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MP – Ministério Público
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCV – Plano de Cargos e Vencimentos
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDM – Plano de Desenvolvimento Municipal
PDDE – Plano Dinheiro Direto na Escola
PFL - Partido da Frente Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional
PPP – Projeto Político Pedagógico
PSC – Partido Social Cristão
PT – Partido dos Trabalhadores
PMC _ Prefeitura Municipal de Cariacica
PPS – Partido Popular Socialista
SEB – Secretaria de Educação Básica
SEDU – Secretaria Estadual de Educação
SINDIUPES – Sindicato dos Professores do Espírito Santo
SESI – Serviço Social da Indústria
SME – Sistema Municipal de Ensino
Uex – Unidade Executora
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTOS TEÓRICOS	27
1.1 O Federalismo no Brasil e a Construção da Autonomia Municipal.....	27
1.2. A Descentralização Política da Década de 1990	33
1.3. Democracia e Gestão Pública Democrática no Brasil.....	37
CAPÍTULO 2 - O MUNICÍPIO DE CARIACICA/ES: ASPECTOS DE SEU DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E EDUCACIONAL	56
2.1 Aspectos Históricos, Políticos, Econômicos e Sociais do Município de Cariacica/ES.....	56
2.2 A Educação Municipal em Cariacica: Aspectos de sua Configuração antes da Gestão 2005/2012.....	66
CAPÍTULO 3 - A GESTÃO MUNICIPAL DE CARIACICA/ES NO PERÍODO 2005/2012: VISÃO GERAL, PRESSUPOSTOS POLÍTICOS E RELAÇÃO COM A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	79
3.1 As Forças Políticas em Disputa pela Direção Municipal: a Ascensão do PT à Frente da Administração Municipal e os Princípios da Educação Cidadã no SM....	80
3.2 Características Gerais da Gestão 2005/2012: Elementos que Sinalizam a Construção da Gestão Democrática Participativa.....	83
3.3 Os Programas Nacionais de Financiamento da Educação e o Fortalecimento dos Conselhos Deliberativos e Unidades Executoras.....	88
3.4 Os Conselhos Municipais de Educação.....	98
CAPÍTULO 4 - A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E OS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO SME DE CARIACICA/ES	101
4.1 Conselho Municipal de Educação: Criação e Reestruturação	105
4.1.1 <i>A Atuação do COMEC</i>	114
4.2 A Gestão Democrática da Escola.....	125
4.2.1 <i>A Eleição de Diretores</i>	130
4.2.2 <i>A Criação das Caixas Escolares</i>	138

4.3 A Política de Gestão de Pessoas.....	141
4.3.1 <i>A Formação Continuada</i>	147
4.4 Os Impactos na Educação Municipal	151
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES	164
ANEXOS.....	172

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como propósito compreender o processo de implementação da política de gestão democrática no sistema municipal de ensino de Cariacica/ES, no período de 2005 a 2012. Em função da amplitude do sistema municipal de ensino, evidenciaremos alguns aspectos centrais de sustentação dessa política que serão, por sua vez, os principais eixos de análise a serem aprofundados nesta pesquisa. São eles: a criação/reestruturação legal e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Cariacica (COMEC); a criação da lei de gestão e os elementos dela decorrentes: a eleição de diretores pela comunidade escolar e a criação das caixas escolares, que permitiu a descentralização de recursos e autonomia financeira às unidades de ensino e mais a política de gestão de pessoas. A formação continuada será também abordada, porém sem a intenção de maiores aprofundamentos.

Cada um desses eixos constitui aspectos da política de gestão implementada a partir de 2005. Por meio de seu aprofundamento, queremos perceber se essas ações conseguem romper com as relações de mandonismo e clientelismo político até então predominantes, dentre elas, as relações emblemáticas na realidade do sistema municipal de ensino: a ocupação dos cargos de professores (as), da função de diretor (a), dos cargos administrativos e demais funções da educação por meio do favorecimento político e a inexistente autonomia financeira das escolas.

Cabe ressaltar que esse cenário político municipal, no qual se apresenta a tentativa de romper-se com práticas políticas conservadoras por meio de uma gestão democrática participativa, caracteriza-se pela instabilidade política, pela desconfiança na administração pública. Assassinatos, mortes acidentais, prisões e cassações foram as formas de sucessão dos mandatos de prefeitos desde a década de 1980 em Cariacica/ES. Desde o início da Nova República, apenas Aloizio Santos (PSDB) e Helder Salomão (PT), além do atual prefeito Geraldo Luzia Júnior (PPS) conseguiram chegar até o fim dos seus mandatos, nos últimos 30 anos.

Vale dizer que essa instabilidade não foi prerrogativa só do poder executivo, mas também do poder legislativo, conforme destacou uma das matérias do jornal A Tribuna, de março de 2000: “Dezessete pessoas, das quais 13 vereadores foram

acusados pelo Ministério Público de participar de um esquema de corrupção”. A matéria referia-se a um esquema de lavagem de dinheiro e formação de quadrilha na Câmara Municipal, que ficou conhecido como Rachid. Movida por tal contexto, a administração municipal do período 2005/2012 pretendeu a gestão pública democrática como característica e pressuposto.

Diante dessa realidade política instituída em Cariacica/ES, escolhemos o período da gestão 2005/2012 para estudo e análise, pois é nesse momento que passamos a integrar oficialmente os quadros da administração municipal na condição de professora. Ao longo desse período, vimos os reflexos das políticas instituintes no sistema de ensino, o que nos suscitou o interesse pela pesquisa.

Segundo o documento *Cariacica em Dados*, elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento de Cariacica/ES (CARIACICA, 2011, p.68), o qual configurou a gestão participativa do município, a partir de 2005, e lhe serviu como base, estabeleceram-se os seguintes princípios: *participação popular, transparência no manuseio dos recursos públicos e a criação de conselhos municipais* por meio dos quais se procurou empoderar a sociedade civil no exercício da cidadania.

Para compreensão desse fato, julgamos necessário situá-lo no contexto da bibliografia que discute o pacto federativo brasileiro vigente, a democratização e a descentralização política, processos pelos quais passa a sociedade brasileira a partir da Constituição de 1988, bem como analisá-lo à luz de conceitos tais como: democracia participativa, gestão democrática, clientelismo e mandonismo político.

Esses conceitos serão aprofundados mais adiante. Preliminarmente, vale dizer que a democracia participativa é aqui entendida como uma forma de exercício do poder realizada por meio de organismos tais como os conselhos de direito, que pressupõem a participação paritária entre poder público e sociedade civil por intermédio de instituições organizadas, com funcionamento legal e sistemático, em que se prevê a divergência de opiniões e a legitimidade de decisões. Não se trata de uma democracia elitista, cujas decisões são tomadas por pequenos grupos, tal como apresenta Sartori (1987, p.160). Esses conselhos são constituídos por

representantes eleitos pelos segmentos sociais que compõem a escola, com mandato de tempo determinado.

Mediante essa compreensão de democracia, a gestão democrática, aqui entendida na administração pública, tem por base ações sistemáticas, regulamentadas com planejamento e avaliação desenvolvidas com a efetiva participação da sociedade.

Contrárias a essa compreensão de poder, estão as relações de clientelismo e mandonismo político, pois em tais relações a administração pública é compreendida como coisa particular e realizada sem parâmetros legais que regulamentem seu funcionamento e permitam o controle social, sendo comum aos detentores do poder o uso da coisa pública como objeto de barganha política (CARVALHO, 1997).

Entendemos que a política de gestão democrática participativa implementada no sistema municipal de ensino de Cariacica é um reflexo de alguns importantes processos desenvolvidos na realidade política brasileira, a saber: o arranjo federativo constituído a partir de 1980, em que os municípios tornam-se entes federados importantes, sendo o principal lócus da transferência de recursos, pela União, a fim de serem geridas as políticas públicas; e a redemocratização deflagrada pela pressão da sociedade organizada em movimentos sociais que reivindicavam a participação política, depois de décadas de autoritarismo, trazendo como uma de suas bandeiras a gestão democrática da escola.

Em consequência do processo de redemocratização, o pacto federativo construído sob novas relações entre União, Estados e Municípios levou a um movimento de descentralização, em especial a partir da década de 1990, desembocando nos municípios a transferência e implantação das políticas sociais como saúde e educação e cultura, principalmente.

Além dos aspectos até aqui levantados, para melhor compreensão do tema proposto é preciso resgatar aspectos da trajetória histórico-política do município de Cariacica/ES, que consubstanciarão o problema em análise, além de melhor situá-lo. Nesse sentido, o problema central do presente trabalho é discutir se as políticas implementadas pela administração municipal de 2005/2012, como a gestão

democrática no sistema de ensino, foram capazes de romper com práticas arraigadas de clientelismo e mandonismo, característicos do poder político do município em apreço.

Nossa hipótese é a de que a administração municipal do período 2005/2012, instituindo mecanismos que possibilitaram a participação social na gestão educacional – organização do sistema de ensino, reestruturação do Conselho Municipal de Educação, incentivo à formação dos conselhos escolares, provimento de pessoal através de concursos, escolha dos gestores escolares por meio de eleição direta, entre outros – proporcionou ao município uma nova ambiência institucional, consubstanciando a gestão democrática da educação, considerando, para tanto, a concepção de gestão democrática apresentada por Gilda C. Araujo (2009, p.18):

A gestão democrática da educação formal está associada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiem a participação social: na formulação de políticas educacionais; no planejamento; na tomada de decisões; na definição do uso de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações coletivas; nos momentos de avaliação da escola e da política educacional. Também a democratização do acesso e estratégias que garantam a permanência na escola, tendo como horizonte a universalização do ensino para toda a população, bem como o debate sobre a qualidade social dessa educação (ARAUJO, 2009, p.18)

No entanto, é importante ponderar que essa realidade está em processo de construção permanente e reflete a luta por hegemonia das forças políticas em disputa. Devemos salientar que a eleição de diretores pela comunidade escolar e a organização dos conselhos e caixas escolares, conferindo, respectivamente, relativa autonomia política e financeira às escolas, a partir de 2005, vem minando algumas das práticas clientelistas do município de Cariacica, que se davam por meio da barganha político-eleitoreira, praticada tanto pelo Executivo como pelo Legislativo com os cargos de diretores, professores e outros funcionários da escola.

Além disso, a não existência de um sistema de ensino instituído e organizado, fato que será uma realidade só a partir de 2006, tornava ainda mais deficiente a situação da educação municipal, pois impossibilitava a formulação de políticas permanentes de valorização da educação, como a formação continuada de professores, inclusive com fóruns anuais para toda a rede; os programas voltados para alfabetização e

correção de fluxo nas séries iniciais do Ensino Fundamental; o projeto Semearte, para o desenvolvimento de música, dança e teatro nas escolas; entre outros, além dos projetos federais como o “Mais Educação” e o “Escola Aberta”. Todas essas ações se concretizaram somente a partir de 2005, e depois da criação do SME.

O que nos traz para o âmbito deste debate, conforme já mencionamos, é nossa inserção nos quadros do magistério municipal de Cariacica, desde 2006, inicialmente na condição de professora e depois como gestora de uma de suas unidades de ensino, experiência muito enriquecedora para nossa formação e que nos colocou nos caminhos desta pesquisa.

Alguns aspectos dessa experiência são aqui ressaltados, uma vez que a própria situação de fazer parte do quadro de funcionários permanentes da municipalidade é resultado da política de valorização do funcionalismo público municipal da gestão 2005/2012, que adotou o concurso público como mecanismo de provimento dos cargos, haja vista que até naquele momento a inserção dos profissionais era por indicação dos mandatários políticos do município. Por conseguinte, somos parte de uma experiência educacional daquele período, que foi a inserção dos conhecimentos de sociologia e filosofia no ensino municipal, prevista e desenvolvida conforme o *Plano de Melhoramento* para a educação municipal do período 2005/2008.

A experiência como gestora de escola também é parte da política de gestão democrática que, adotando a eleição de diretores pela comunidade escolar, nos permitiu exercer essa função. Quanto a essa opção por eleições, embora não seja apenas a eleição elemento suficiente para que a gestão de escola seja democrática, Paro (1996) indica que, entre as modalidades de escolha (nomeação, concurso público, indicação), a eleição é o melhor caminho quando o que se pretende são relações democráticas no interior da escola. Esses processos legalmente instituídos e normatizados nos possibilitaram viver essas experiências, tendo em conta que a eleição democratizou o acesso ao cargo de diretor que, anteriormente a 2005, se dava também por indicação política.

A gestão democrática pode contribuir para minimizar outros efeitos provocados pela relação política clientelista desenvolvida com a escola, efeitos esses com que nos deparamos no curto período em que estivemos à frente da direção escolar. Nesse caso, nos referimos à forma como é vista (o) o diretor (a) da escola, retratada por Paro (1996, p.131-132): uma autoridade máxima para quem se transfere e se espera que seja capaz de resolver todos os problemas da unidade de ensino, sejam eles de caráter administrativo, pedagógico ou estrutural-físico. Esse entendimento evidencia a necessidade de aprendizagem, pela comunidade escolar, de como fazer uma gestão democrática em que todos se sintam parte da vida da escola. Nesse aspecto, se faz necessária a experiência de relações democráticas no interior das escolas para que possa ocorrer esse aprendizado.

Nesse entendimento, compreendemos, também, que as constantes depredações do patrimônio da unidade de ensino na qual trabalhávamos refletem os efeitos dessa relação clientelista com a qual a escola conviveu por longo tempo e que por tantos anos vivenciou. Ou seja, nessa perspectiva, a escola é do prefeito ou do diretor e ele é que dela deve cuidar, ao contrário de uma perspectiva democrática, na qual a escola é de todos e o cuidado para com ela, também.

Investigar os caminhos da gestão democrático-participativa contribuirá para a afirmação desse fenômeno, em detrimento de relações políticas oligárquicas. Entendemos que esta pesquisa já traz em sua própria realização os reflexos do caráter democrático-participativo de construção social, resultado da política de gestão do período 2005/2012, pois parte do tempo em que ela se faz é financiada pelo recurso público do próprio município de Cariacica, que nos liberou, com ônus, de nossa função na escola para realizá-la, conforme prevê o artigo 74 da lei nº 017/2007 que institui o Estatuto do Magistério. Como tal, reforçamos, estará esta pesquisa disponível para fomentar o debate, após sua realização.

Por isso, tematizar a gestão democrática, torná-la objeto de pesquisa e investigação na rede municipal de ensino de Cariacica, visa a contribuir para a socialização dos sujeitos no universo da democracia e da democratização, bem como para a construção de outras relações políticas que ultrapassem o clientelismo e o personalismo, considerando-se que a educação é o processo por meio do qual a

sociedade proporciona a seus membros o acesso ao conhecimento acumulado ao longo das gerações e imprime em seus cidadãos valores ético-morais e políticos. Assim, esta pesquisa tem este propósito junto à comunidade cariaciquense, que é contribuir para a formação de outros valores e ideários a respeito dos processos políticos no município. Nisso, acreditamos, consiste a relevância desta pesquisa.

Este trabalho chama a atenção para o importante papel do poder executivo, em última instância responsável pela implementação das políticas públicas, na construção de relações políticas que tanto podem incentivar práticas obscuras e conservadoras, como também a participação e responsabilidade social, construindo relações transparentes, tal como afirma Cunill Grau (2016, p. 351), para quem “[...] a administração pública forma a sociedade tanto por meio de seus resultados, expressos em bens e serviços, como por meio de seus processos”.

As pesquisas sobre gestão democrática, geralmente, evidenciam o papel da sociedade civil organizada na provocação de relações mais democráticas e participativas. Acreditamos que nossa pesquisa observa esse processo com um enfoque inverso, e coloca essa perspectiva em discussão. Nesse sentido, uma indagação se faz relevante: qual o peso dos poderes instituídos, principalmente do executivo, na construção de uma sociedade mais democrática?

Para alcançarmos o objetivo da presente pesquisa, que consideramos ser de caráter exploratório, uma vez que, conforme Gil (2010, p. 27), tais pesquisas são aquelas “[...] desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”, lançamos mão, no aspecto metodológico, principalmente, do levantamento e análise documental, e da história oral como fonte complementar, isto é, dos procedimentos próprios da pesquisa exploratória.

Compreendendo metodologia, de acordo com Barros (2015, p. 80), como sendo uma “[...] maneira de trabalhar algo, de eleger e constituir materiais, de se movimentar sistematicamente em torno do tema definido [...]”, realizamos trabalho de campo junto à Secretaria Municipal de Educação de Cariacica (SEME) para a coleta de dados empíricos produzidos pela administração municipal, o que resultou no

levantamento e fornecimento de peças produzidas, como leis, relatórios e atas, planos de melhoramento da educação, correspondências internas, entre outras.

Complementa o trabalho de campo a busca por informações coletadas em pesquisa nos jornais A Gazeta e A Tribuna, quase todas sistematizadas e cedidas pelo Instituto de Pesquisa e Documentação Cariaciquense (IPEDOC), constituindo-se como parte do trabalho empírico. Esses documentos trouxeram os fatos cotidianos que contribuíram para a reconstrução de aspectos da realidade histórica, política, econômica e social de Cariacica/ES. Ademais, no IPEDOC, encontramos alguns planos de governos anteriores a 2005, por meio dos quais tivemos uma visão das ideias e ações, relativas à educação municipal, promovidas por administrações anteriores ao recorte do presente trabalho, o que nos serviu, também, como fonte de pesquisa.

Esse conjunto de fontes que discriminamos são, para Gil (2010, p.51), o que define, essencialmente, a pesquisa documental: valer-se de “[...] materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

Quando as fontes documentais não foram suficientes para um melhor esclarecimento do tema, buscamos complementar as informações obtidas na documentação consultada, entrevistando atores ligados à educação municipal, antes mesmo de 2005, direta e/ou indiretamente inseridos na gestão do período em questão. Para tanto, utilizamos entrevistas temáticas semiestruturadas com professores da rede que assumiram diretamente funções no período da gestão que investigamos.

Nesse caso, fizemos uso da história oral, que é um procedimento metodológico, segundo Delgado (2010, p.15),

[...] que busca, pela construção de fontes e documentos, registrar, através de narrativas induzidas e estimuladas, testemunhos, versões e interpretações sobre a História em suas múltiplas dimensões: fatuais, temporais, espaciais, conflituosas, consensuais (DELGADO, 2010, p.15).

Ainda segundo Delgado (2010, p. 16), a história oral tem na memória a principal fonte a qual recorre para a construção de narrativas, que são fontes históricas produzidas, sendo, portanto, “[...] uma produção especializada de documentos e fontes, realizada com interferência do historiador e na qual se cruzam intersubjetividades”.

Para a produção de documentos e fontes que tenham a história oral como procedimento metodológico se “[...] privilegia a realização de entrevistas e depoimentos com pessoas que participaram do processo histórico ou testemunharam acontecimentos da vida privada ou coletiva” (DELGADO, 2010, p. 18).

As entrevistas semiestruturadas que realizamos foram com pessoas mais diretamente ligadas à gestão 2005/2012, mas que também já integravam o quadro da educação antes de 2005. Nesse caso, entrevistamos funcionários da Secretaria Municipal de Educação (SEME), que assumiram diferentes funções na educação pública municipal e estiveram ligados diretamente à administração do município, pois foram professores e diretores de unidades escolares. Ressaltamos que as entrevistas tiveram por objetivo apreender em suas memórias as relações estabelecidas por esses sujeitos ao se depararem com a herança de um contexto conservador, oligárquico e clientelista, oposto a uma proposta política de abertura e participação, bem como apreender sua percepção da política instituinte e, com isso, evidenciar os caminhos percorridos e o jogo político para se implementarem mecanismos democráticos de gestão num contexto tradicionalmente clientelista e autoritário.

O levantamento e a análise bibliográfica/documental nos levaram à pesquisa de conceitos mais abrangentes, como Democracia, Federalismo, Clientelismo Político, Autonomia Municipal, Democratização e Descentralização e, também, de conceitos mais relativos à temática, como Gestão Democrática, Eleição de diretores, os mecanismos de sustentação da gestão, que são as políticas e programas nacionais como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o fortalecimento dos Conselhos Deliberativos, entre outros. Importante destacar que a bibliografia pesquisada nos permitiu o aprofundamento

desses conceitos enquanto categorias de apreensão do fenômeno que investigamos.

Organizamos as informações sobre a educação municipal anteriores a 2005 na ordem cronológica das administrações que assumiram o município nos períodos 1989-1992, gestão de Vasco Alves; 1993-1996, gestão de Aloízio Santos; 1997-2000, gestão de Dejour Camata/Jesus Vaz; e 2001-2004, segunda gestão de Aloízio Santos, com o objetivo de resgatarmos o contexto mais relativo à educação e observarmos as contribuições, avanços ou retrocessos dessas gestões na conformação das políticas voltadas para o ensino municipal.

Nossa experiência de trabalho no sistema de ensino consiste na atuação como professora da rede a partir de 2006. Quando chegamos à unidade de ensino (Escola Municipal de Ensino Fundamental Renascer), o cenário era desalentador. Os professores que lá atuavam reclamavam das péssimas condições das salas de aula, sala de professores, banheiros e outros espaços da escola, além da entrada de pessoas estranhas ao espaço escolar. Havia muita indisciplina e os alunos transitavam pelos corredores mais do que ficavam em suas salas de aula e, às vezes, pulavam as janelas. Não havia espaço para refeitório e as crianças se alimentavam nas próprias salas; o quadro de profissionais era incompleto, o muro da escola havia caído e a direção não conseguia providenciar o reparo.

A escola passou por uma grande reforma e ampliação em 2008. Ganhou biblioteca, cozinha, refeitório, sala de informática, os professores concursados chegaram. Aconteceu eleição para diretor (a), o Conselho de Escola se reunia e os alunos já permaneciam em suas salas de aula. Parecia que a escola estava ganhando novos ares.

Permanecemos nesta escola por um período de 08 (oito) anos e, embora fosse comum ainda ouvirmos reclamações dos professores que chegavam, por conta da indisciplina dos alunos, do bairro pobre em que a escola se localizava (e onde ainda se localiza), distante dos centros, é fato que se iniciou um processo de mudanças a partir do que fora implementado, mas, enfim, nem tudo estava resolvido.

Assim, é a partir dessa experiência que trilhamos o caminho para a realização deste estudo. E é a partir desta introdução, parte da organização deste trabalho, que desenvolvemos, com a finalidade de alcançarmos os objetivos propostos, mais quatro (04) capítulos, seguidos das considerações finais.

No 1º capítulo, traçamos nosso referencial teórico, abordando o problema da autonomia municipal no contexto do federalismo brasileiro; tratamos do conceito de democracia como uma das expressões do poder político que atravessa, e, por vezes, rompe com o exercício de poder político oligárquico e clientelista que marca fortemente a constituição do Estado no Brasil ao longo de sua formação histórica. Contextualizamos essa formação como um processo feito de continuidades e rupturas, no qual evidenciamos a autonomia municipal e a gestão democrática da escola – conceitos mais direcionados à temática pesquisada - como políticas públicas implementadas nos momentos históricos de fortalecimento da democracia. Além disso, enfatizamos processos significativos, como a democratização social pós Constituição de 1988 e a descentralização política e financeira na década de 1990 em diante.

No 2º Capítulo, tratamos dos aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais do Município de Cariacica/ES, evidenciando, principalmente, os prejuízos sociais em relação à prestação dos serviços públicos e organização municipal, causados pela descontinuidade política dos mandatos dos prefeitos eleitos, no recorte cronológico, sendo esta provocada, às vezes, pela violência e pela corrupção, mas também pelo descompromisso político. Ademais, dedicamos um item à educação municipal, trazendo elementos das ações e planos políticos a partir do final da década de 1980, com o objetivo de percebermos as realizações, os conflitos, avanços e retrocessos nas políticas de educação que antecedem a gestão de 2005/2012.

No 3º capítulo, abordamos a construção da gestão municipal do período 2005/2012, de maneira geral, trazendo fragmentos do processo político, desde as eleições do pleito de 2004, apresentando pressupostos políticos da administração em geral e para a educação. Destacamos, a partir dos documentos produzidos pela municipalidade do período, os processos para a construção da administração. Além disso, tratamos das políticas de nível nacional que refletem no âmbito municipal,

como os programas federais (PDE, PDDE) e a configuração dos conselhos deliberativos, principalmente os Conselhos Municipais de Educação, a fim de estabelecermos sua relação com a democratização do sistema de educação municipal.

No 4º capítulo, desenvolvemos as estruturas principais desta pesquisa já sinalizadas como os eixos investigativos. Serão apresentadas as ações específicas e concretamente aplicadas no sistema de ensino e os impactos para o desenvolvimento da educação. As entrevistas são parte importante para se resgatar a memória e a percepção dos envolvidos na gestão, para se esclarecer aquilo que os documentos escritos não falam, bem como evidenciar possíveis dificuldades, facilidades e enfrentamentos políticos para a realização das políticas públicas propostas.

CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Percebemos, no desenvolvimento deste trabalho – que trata da implementação da política de gestão democrática participativa na rede municipal de ensino de Cariacica/ES, no período 2005-2012 –, que a presente discussão se insere no contexto mais amplo da vida política brasileira, a saber: a democratização iniciada com a Constituição de 1988 e seu processo de federalização, com enfoque no processo de descentralização político-administrativa, verificado a partir da década de 1990, o que configurou novas relações federativas entre a União e as unidades sub-nacionais. Subjacente a essa análise, importa tratar da democracia enquanto um procedimento que possibilita a maior inclusão da sociedade nos processos de decisão, por meio das organizações e instituições políticas, o que também será tratado nos tópicos que seguem.

2.1 O Federalismo no Brasil e a Construção da Autonomia Municipal

Este tópico tem por objetivo evidenciar o processo de construção da autonomia dos municípios enquanto entes federados, no contexto do federalismo brasileiro, pois o município é uma instância da federação desde os seus primórdios.

Alcançar a autonomia significou a independência política e financeira, que foi consolidada no período de redemocratização pós-1988, possibilitando, em âmbito local, a implementação e o autogerenciamento de políticas públicas, conforme observado por Silva (2006, p. 24):

Os municípios, de acordo com a nova Constituição, são incorporados ao pacto federativo e passam a ter autonomia legal para elaborar suas próprias leis orgânicas. Exercem ainda, atribuições e competências nas políticas públicas setoriais de assistência social, ensino básico e saúde (SILVA, 2006, p. 24).

Analisado sob diferentes perspectivas, das quais destacamos algumas, o regime federativo, no Brasil, veio se consolidando ao longo de sua história política. Nesse processo, Fernando Abrucio (1998) evidencia o papel dos estados e governadores enquanto agentes fundamentais, fazendo frente ao poder centralizador da União,

assegurando a federalização e descentralização política da nação, principalmente na década de 1990. No que se refere aos Municípios, estes, na condição de entes federados autônomos, principalmente a partir de 1980 serão vistos como possibilidade de uma nova socialização da classe política e como espaços políticos mais acessíveis à participação social, segundo Santin (2005, p. 12)

Busca-se, por meio do Poder Local, verificar se os governantes estão procedendo de forma responsável na condução da coisa pública, estando as suas decisões afinadas aos interesses da comunidade que os elegeu. Impor ao Estado, pela participação dos indivíduos, o devido controle democrático, no sentido de fazê-lo cumprir com suas obrigações para com todos, sem distinções ou favoritismos, bem como administrar com responsabilidade o dinheiro público, combatendo a corrupção, as práticas clientelistas e personalistas (SANTIN, 2005,p.12).

Esse processo ganha funcionalidade e aprofundamento com os processos de descentralização pós-constituição de 1988, conforme Marta Arretche (2000). Por seu turno, Celina Souza (2005) toma como elemento propulsor da federalização a sua regulamentação nos textos constitucionais e entende que:

[...] a descrição e a análise da estrutura constitucional pode ajudar-nos a compreender melhor como o federalismo opera, principalmente em um país como o Brasil, que possui uma história constitucional complexa e onde o federalismo sempre assumiu realce nos dispositivos constitucionais (SOUZA, 2005, p. 106).

Não desconsiderando as teorias que buscam distinguir e precisar a definição de federalismo, haja vista as diferentes interpretações em torno do conceito, partimos do pressuposto de que o Brasil é um regime político federativo podendo ser reconhecido na definição expressa por William Anderson (1987 apud OLIVEIRA E SANTANA 2010, p.471):

Federalismo é o sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, *Länder*, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (ANDERSON, 1987 apud OLIVEIRA E SANTANA 2010, p. 09).

Entre os princípios fundamentais destacados nessa definição, está a existência de unidades federativas com governos autônomos. No caso do federalismo no Brasil, essas unidades compreendem os Estados e Municípios. A instituição do Município como ente federado é uma peculiaridade da estrutura federativa no Brasil. Segundo Souza (2005),

diferentemente de muitas federações, a brasileira [...] é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais (SOUZA, 2005, p.110).

Pretendemos, ao longo do texto, trazer as contribuições de Abrucio (1998), Arretche (2000), e Souza (1996, 2005) no sentido de evidenciar as razões e motivos que levaram o município a sua atual condição de ente federativo, bem como as possibilidades, os limites e as dificuldades na condução administrativa em posse dessa nova configuração.

Segundo a concepção grega, *autonomia significa autogoverno, governar-se a si próprio*. Assim, parafraseando Martins (2002, p. 37), um município autônomo é aquele que governa a si próprio, considerando, evidentemente, as devidas implicações desta afirmação para a autonomia municipal circunscrita ao âmbito das relações federativas que envolvem todo um sistema de freios e contrapesos.

Dessa forma, a autonomia municipal é relativa e obedece aos parâmetros constitucionais/legais, estando sujeita aos arranjos de poder político e econômico da realidade na qual se inserem os municípios no federalismo brasileiro. Assim,

As regras que regem os governos municipais estão escritas na Constituição Federal, inclusive as relativas a seus recursos. [...] a capacidade dos governos locais de implementar políticas e de arrecadar recursos próprios é altamente diferenciada [...]. Com a constituição de 1988, os municípios passaram a ser regidos por leis orgânicas próprias, elaboradas por seus respectivos legislativos (SOUZA, 2005, p.116).

Fernando Abrucio (1998) analisa a formação do federalismo no Brasil, demonstrando o papel político determinante dos governadores de Estado, no plano nacional, na construção desse processo em todos os períodos históricos. Segundo

ele, até 1891, predominou o tipo de Estado unitário/centralizador, que Celina Souza (2005) considera com características de federalista, pois, segundo sua análise dos textos constitucionais, a Constituição de 1824 delega poderes administrativos às 16 províncias, embora estas não contassem com autonomia político-econômica.

Efetivamente, somente com a Constituição de 1891 se adota juridicamente a estrutura federativa. Em função do longo período de centralização monárquica, alcançar a autonomia para as unidades federativas (províncias) significava se livrar deste entrave e se beneficiar da estrutura tributária do Império, bem como garantir o controle sobre as eleições dos Presidentes de província para que não fossem determinadas pelo poder central.

Durante a primeira República (1889-1930), no âmbito municipal, figurava a personalidade política do coronel. Conforme Victor Nunes Leal (1997), os coronéis eram chefes políticos a quem se conferia o comando municipal:

A Guarda Nacional, criada em 1831, para substituição das milícias e ordenanças do período colonial, estabeleceu uma hierarquia, em que a patente de coronel correspondia a um comando municipal ou regional [...]. De começo, a patente coincidia com um comando efetivo ou uma direção, que a Regência reconhecia, para a defesa das instituições (LEAL, 1997, p.13).

Conforme Abrucio (1998, p. 38), “[...] a base legal da primeira República dava pouca autonomia política e financeira aos municípios, o que redundava em dependência política e econômica do poder local com o governador”. Assim, por mais contraditório que possa parecer, no Brasil independente, esses parecem ser os primeiros indícios de reconhecimento da esfera municipal, expressa na autoridade do coronel, primeiro, admitido pelo poder central, depois passando a ter sua influência política local valorizada pelos presidentes de província, que aos coronéis se alinhavam para a conquista dos votos, a fim de eleger seus candidatos.

A autonomia municipal será afetada durante o primeiro governo da Era Vargas, que, com o objetivo de neutralizar as forças políticas regionais, centralizou o poder na esfera federal. Isso se justificou, segundo Abrucio (1998, p.46), pois o Estado Novo não se sustentava pelo mecanismo das eleições e a centralização retirava os

municípios do jogo político, enquanto bases locais de apoio político dos governadores de Estado. Após o golpe de 1937, as subunidades federativas (Estados e Municípios) são transformadas e funcionam sistematicamente como se fossem órgãos burocráticos do governo.

Para tanto, Vargas instituiu um sistema de controle político e administrativo. Respectivamente, esse controle foi feito nos Estados com a criação das interventorias e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) junto ao Ministério da Justiça. Nos municípios, são criados os Daspinhos. Submetidos ao Dasp, são também organismos de controle do poder Central sobre os prefeitos e os interventores, com a finalidade de uniformizar a legislação entre os Estados, principalmente no campo econômico, e estreitar o sistema de freios e contrapesos da presidência, conforme esclarece Abrucio (1998, p.46) no fragmento a seguir:

O outro instrumento de controle do Estado central sobre os Estados eram os 'Daspinhos'. Comparando as interventorias com os 'Daspinhos', podemos dizer que, enquanto as primeiras eram a extensão política da União nos estados, os 'Daspinhos' faziam o papel de extensão administrativa do Poder Central, pois eram subordinados ao Dasp e ao Ministério da Justiça. Além disso, os 'Daspinhos' funcionavam [sic] como uma espécie de corpo legislativo subordinado ao Governo Federal, que estabeleciam [sic] uma uniformidade na legislação dos Estados, notadamente na área econômica, supervisionavam [sic] os prefeitos e se constituíam [sic] em checks and balances sobre o interventor, aumentando o controle do presidente sobre o sistema de interventorias (ABRUCIO, 1998, p. 46).

Outra forma de neutralização das forças políticas subnacionais, naquele contexto, segundo Souza (2005), está na transferência para o governo federal do poder de legislar sobre as questões fiscais externas e entre os Estados, ocasionando o enfraquecimento econômico das subunidades federativas.

Passada a ditadura do Estado Novo (1937-1945), os municípios retornaram à cena política com a Constituição de 1946, recuperando sua autonomia financeira e política e, num momento de abertura democrática, com eleições mais livres e a retomada do federalismo. De acordo com Abrucio (1998, p.49), “[...] a constituição de 1946 inovou ao aumentar a autonomia política e financeira dos municípios, tradicionalmente tolhidas pelas Cartas constitucionais anteriores [...]”.

A autonomia municipal foi ampliada ainda mais com a criação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), durante o período de regime de governo civil-militar (1964-1985), mesmo que de forma tutelada pelo poder central:

[...] As perdas dos municípios foram menores e, além do mais o Governo Federal procurou transferir recursos diretamente para eles, de forma tutelada, seja pela via das transferências negociadas, seja a partir do fundo de participação dos Estados e Municípios (FPEM), [...] (ABRUCIO, 1998, p. 66).

A criação desse fundo regulamentava a transferência sistemática e mais equalizada de recursos financeiros da esfera federal para as subunidades federativas, utilizando, para a distribuição, o critério de população.

Contudo, havia uma centralização do poder na esfera federal, no período indicado, muito mais condizente com um Estado unitário do que federado. Segundo Arretche (2000, p. 03), as “[...] relações intergovernamentais desta natureza caracterizam os Estados unitários, nos quais o poder político no plano local é uma delegação do governo central, fonte exclusiva da autoridade política”. Mas não se eliminava o poder de Estados e Municípios, haja vista que estes foram apoiadores do regime. Havia, inclusive, um incentivo para que os municípios introduzissem em sua máquina pública a estrutura administrativo-burocrática tal qual a da União. E isso efetivamente foi feito por meio da criação de convênios destinados a oferecer assessoria técnica à administração local.

Os Municípios foram definitivamente incorporados ao sistema federativo, como entes federados, na Constituição de 1988. Isso fica mais evidente no detalhamento do texto constitucional sobre a distribuição de competências entre os entes constitutivos, um dos princípios do sistema federativo. Em que pese as divergências na literatura sobre quem passou a deter maiores poderes com a descentralização, há autores que afirmam, a exemplo de Souza (2005, p. 113), que “[...] a divisão de poder favorece o poder político local, que vem expandindo sua autonomia ao longo da história”.

Para Abrucio (1998, p. 105), a Constituição de 1988 aumentou os recursos das unidades federativas, mas não definiu claramente a distribuição de competências,

embora concorde que os municípios foram os que mais aumentaram sua participação no recebimento dos recursos tributários da federação, mesmo que ainda não sejam independentes economicamente.

Celina Souza (2005, p.113) enfatiza que a extensão de poder no nível municipal é uma característica do sistema federativo do Brasil, não havendo fundamentação para essa peculiaridade na teoria do federalismo, que considera apenas as esferas federal e estadual de governo. Entende que o fenômeno poderá ser mais bem compreendido a partir dos conceitos de descentralização e de relações intergovernamentais, como bem enfatiza no texto que segue:

Dado que a teoria do federalismo não incorpora a situação de espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias, inclusive tributárias, como é o caso dos municípios brasileiros, os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização-centralização seriam os mais apropriados para analisar situações como a brasileira, tornando-se de crucial importância para o melhor entendimento de como o federalismo atua na prática. O uso desses dois conceitos pode iluminar a análise sobre a distribuição de poder territorial em países como o Brasil, onde os municípios assumem papel de destaque, não apenas pela existência de políticas descentralizadas, mas pelo seu relativo descolamento da jurisdição dos estados (SOUZA, 2005, p. 113).

2.2 A Descentralização Política na Década de 1990

A descentralização política será um aspecto marcante do federalismo no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, conforme enfatiza Cleber de Deus P. da Silva (2006):

[...] a Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe modificações fundamentais ao pacto federativo do país, seja em seu aspecto administrativo, econômico ou político. Uma das mudanças de maior impacto está relacionada ao seu caráter profundamente descentralizante, (SILVA, 2006, p. 25).

A fim de melhor compreender este processo, tomamos o trabalho de Ângelo Ricardo de Souza (2003), um estudo bibliográfico sobre as reformas educacionais na América Latina, tendo como eixo as políticas de descentralização e sua relação com a autonomia escolar. Nele, são apresentadas algumas das diferentes formas de

execução política da descentralização, podendo estas assumirem, entre outras, tanto a forma de desconcentração como a de descentralização propriamente dita.

Assim, esses processos podem ocorrer nos seguintes formatos, segundo Rivas (1991 apud SOUZA, 2003, p.33):

[...] a *desconcentração*, na qual o órgão gestor central repassa funções a entidades regionais que dependem diretamente dos órgãos centrais de decisão. Nesta formatação, os organismos não são livres para decidir, pois dependem diretamente do poder central. E a outra é a *descentralização* propriamente dita, em que diferentes entidades regionais e locais têm um grau definitivo de poder de decisão, isto é, não se trata apenas de delegação de tarefas, mas também do exercício do poder de decisão real [...] (RIVAS, 1991, p. 20 apud SOUZA 2003, p. 33).

Nesse sentido, entendemos que a descentralização política da década de 1990, um aspecto marcante do federalismo no Brasil, tenha ocorrido nos termos definidos por Souza (2003). E se confirma, segundo Silva (2006), na novidade criada pelo texto constitucional de 1988, ao possibilitar o exercício do poder compartilhado pelas três esferas de governo, federal, estadual e municipal e, principalmente, o poder de arrecadar impostos, conferido aos municípios.

Com a descentralização política, financeira e administrativa, os municípios passam, então, a possuir autonomia para criar mecanismos administrativos, leis, implementar políticas, organizar-se a fim de resolver os problemas locais.

Oliveira (2011, p. 325) faz referência a esse processo, e diz que a descentralização foi a política adotada pelo governo federal em 1990, com a finalidade de desregulamentação da administração pública. Sustentada pela Constituição de 1988, a descentralização foi vista pelos constituintes como uma possibilidade de descentralizar poder e recursos, conforme asseveram os escritos do próprio autor:

[...] A descentralização foi apresentada como a alternativa de gestão das políticas públicas e sociais, favorecendo a fragmentação, e conseqüentemente, ampliando o número de atores políticos. Nesse arranjo, governadores e prefeitos adquiriram papel político de primeira grandeza, sem, contudo, anular ou diminuir o poder de antigas lideranças (OLIVEIRA, 2011, p.325).

Casassus (1995, p.39), tratando da distinção entre estes conceitos, os entende como relações de poder e entende a desconcentração como “[...] uma política que reflete os interesses do poder central”, representando a lógica das decisões de poder de cima para baixo; já a descentralização seria uma perspectiva política que reflete os interesses do poder local, representando a lógica do poder que vai de baixo para cima, sendo, portanto, uma relação que amplia a democracia, segundo sua definição:

[...] o ato de confiar poder de decisão a órgãos diferentes dos do poder central, que não estejam submetidos ao dever de obediência hierárquica e [...] que contem com autoridades eleitas democraticamente (CASASSUS, 1995, p.39).

Assim, no presente trabalho, partimos do pressuposto de que o movimento de redemocratização do país constituiu as bases e o incentivo para a implementação, no âmbito do município, de políticas de cunho democrático, e a descentralização política e financeira promoveu o fortalecimento do aparato técnico-burocrático na estrutura municipal. Conforme observa Arretche, (2000, p. 16), descentralizar significa, genericamente, a “[...] ‘institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais’ [...]”.

A pesquisa de Arretche (2000) investiga a descentralização das políticas sociais nas unidades nacionais, não somente nos municípios, a fim de saber como esse fenômeno se materializa. Seu trabalho observa que existem vários fatores que levam os entes federados a assumirem ou não a responsabilidade por determinadas políticas, não sendo determinante apenas a transferência de responsabilidades da União para os Municípios.

Nesse raciocínio, um aspecto negativo da descentralização, apontado por Oliveira (2011, p. 326), está na ênfase dada à importância da participação, secundarizando a questão da obtenção do consenso social em torno das políticas a serem descentralizadas. Isso resultou no fortalecimento dos governos subnacionais, mas em dificuldades para o governo federal alcançar a efetivação de políticas públicas a nível federal pela ausência desse consenso.

Contudo, ao longo desse processo, a União foi transferindo gradativamente o percentual de receita que antes era concentrado. Em 1988, por exemplo, a União transferiu 44% da receita de impostos federais, podendo ser gasta de forma autônoma por Estados e Municípios, exceto o previsto para Educação e Saúde (ARRETCHE, 2004).

Celina Souza (1996, p.106) também investiga, a partir do estudo de caso de dois municípios na Bahia, se a descentralização e a democratização realmente mudaram a forma de distribuição dos bens e serviços públicos e a estrutura de poder local. Seu objetivo foi investigar os efeitos da descentralização de forma mais empírica, haja vista que este processo “[...] promove novos conflitos entre diferentes grupos sociais e afeta a distribuição de poder político e de bens a diferentes grupos da sociedade local”. Entre as conclusões a que chega, destacamos umas tantas que apresentam alguns dos limites dessa política:

A descentralização no Brasil parece ter contribuído para os avanços da democracia e do pluralismo político pela incorporação de diferentes grupos na cena política local, mas seu impacto sobre as políticas públicas é ainda limitado e não se faz sentir em todas as cidades, inclusive em algumas de importância regional [...] As evidências apontam para o fato de que a descentralização e a democratização trazem uma fragmentação do poder sem necessariamente mudar qualitativamente a alocação dos recursos públicos locais (SOUZA, 1996, p 111).

Apesar dos efeitos e impactos negativos apontados, ainda que a transferência de recursos, uma de suas características, não seja uniforme e acarrete uma série de situações por vezes desfavoráveis aos municípios, indagamos: se assim não fosse, seria possível a autonomia municipal sem liberdade econômica e financeira?

Nesse sentido, a descentralização torna-se um importante fator para a implementação da gestão democrática municipal, embora não suficiente por si só. Isso porque um aspecto fundamental da realidade histórica dos municípios é o seu comando por grupos oligárquicos, a submissão política, herança do sistema coronelista que tem como uma de suas consequências “[...] a desorganização dos serviços públicos” (LEAL, 1997, 41).

O processo de descentralização, ao exigir que os municípios melhorem sua estrutura técnico-administrativa, traz a melhoria do seu funcionamento institucional, que passa a ser feito por parâmetros legais, alterando a lógica do particularismo e do personalismo político no exercício da gestão pública.

Embora a descentralização transfira para os municípios a responsabilidade pelas políticas sociais básicas, o assumir determinadas políticas se torna, às vezes, facultativo, segundo Arretche (2004, p. 19), pois:

[...] a autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que estas venham a coincidir com as suas próprias prioridades, permanece limitada, uma vez que estes detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições institucionais para não aderir às políticas federais (ARRETCHÉ, 2004, p.19).

Isso nos leva a concluir que a implementação dessas políticas básicas e ainda sua gestão de forma democrático-participativa seja resultado do interesse da administração local, de decisão e disputa política.

2.3 Democracia e Gestão Pública Democrática No Brasil

Compreendendo a democracia como uma forma de relação de poder, esta se materializa no Estado, instituição, em última instância, a quem a sociedade atribui a responsabilidade pela gestão pública, com base nos princípios da racionalidade e legalidade, tal como define Weber (p. 98-99):

[...] uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. [...] há o domínio em virtude da 'legalidade', em virtude da fé na validade do estatuto legal e da 'competência' funcional, baseada em regras racionalmente criadas. Nesse caso, espera-se obediência no cumprimento das obrigações estatutárias (WEBER, 1982, p.98-99).

Além desse caráter, é no alcance da organização do Estado Moderno que se separam quadro administrativo de meios materiais por meio de que se realiza a administração pública (WEBER, 1982, p.122).

Este entendimento se faz necessário, pois investigamos a gestão pública numa das instâncias do que compreendemos como Estado, o Município, também entendido como um ordenamento jurídico administrativo responsável pelas prescrições legais, bem como submetido às mesmas.

Mas, para além de seu aspecto meramente jurídico-administrativo, Norberto Bobbio (1987, p.56) indica que o Estado, do ponto de vista sociológico, é “[...] uma forma de organização social e que, como tal, *[não pode]* ser dissociado da sociedade e das relações sociais subjacentes [...]”.

Diante disso, julgamos necessário estabelecer as relações entre o desenvolvimento das formas de Estado e governo no Brasil, a fim de melhor compreendermos as peculiaridades da condução da gestão pública democrática ao longo da história, bem como buscar nessas categorias elementos que nos permitam elucidar a realidade política da administração pública do município de Cariacica/ES, lócus desta pesquisa.

Segundo Bobbio (1987), no campo da ciência política, as teorias marxista e funcionalista (teoria sistêmica) predominaram enquanto perspectivas explicativas sobre o Estado. Para a concepção marxista, o Estado é uma instituição política do segundo plano, funcionando como uma superestrutura social, em última instância determinada pela base econômica da sociedade, que apenas serve aos interesses da classe dominante para controlar e reprimir a classe dominada. A concepção funcionalista, por sua vez, pensa o Estado como subsistema político que tem uma função fundamental, em equilíbrio com os outros subsistemas que compõem o sistema social global.

Codato e Perissinotto (2001, p. 10-11), em seu estudo sobre a concepção marxista de Estado, admite ser esta insuficiente, quando o que se pretende é compreender “[...] sua *configuração interna*, seus *níveis decisórios* e as funções que os diversos *centros de poder* cumprem, seja como produtores de decisões, seja como organizadores políticos dos interesses das classes e frações dominantes [...]”.

Essas perspectivas se opõem quanto a seus objetivos, pois, enquanto a teoria funcionalista se volta para o problema da conservação social, e desse ponto de vista não há transformação, mas a acomodação dos processos sociais, a corrente marxista preocupa-se com a mudança, buscando aquilo que produz a transformação social. Essa divergência vai promover dois modos diferentes de se compreender o funcionamento do Estado, conforme Bobbio (1987):

De um lado, as mudanças que interessam à teoria funcionalista são as que ocorrem no interior do sistema e o que o sistema tem a capacidade de absorver mediante pequenos ajustamentos previstos pelo próprio mecanismo do sistema. Marx e os marxistas sempre preconizaram, analisaram e prefiguraram a grande mudança, aquela que coloca em crise um determinado sistema e dele cria, através de um salto qualitativo, um outro sistema [...], (BOBBIO 1987, p. 59).

O estudo do Estado, entendido como um subsistema político, acaba prevalecendo no campo da ciência política, e como tal, seu objetivo é “[...] propor um esquema conceitual para analisar como as instituições políticas funcionam e como exercem a função que lhes é própria [...]” (BOBBIO, 1987, p.60). E, enquanto subsistema, o Estado tem a função de dar respostas às demandas da sociedade, provocando um ajuste nos interesses sociais concorrentes.

Diferente de Bobbio (1987), Leila M.B. Costa (2012), ao propor uma análise da formação do Estado no Brasil a partir das construções funcionalista e marxista representadas, respectivamente, pela obra de Raimundo Faoro (2008) *Os donos do poder*, e pela obra de Florestan Fernandes (2005) *A revolução burguesa no Brasil*, evidencia suas convergências, tais como:

Com metodologias distintas e interpretações do país que também diferem, estes trabalhos têm em comum o fato de analisarem a formação do Estado brasileiro utilizando o conceito de patrimonialismo. Um focalizando a evolução contraditória, outro, os elementos de continuidade no *modus operandi* deste Estado, ambos embasam a compreensão da contra parte do Estado, a sociedade civil brasileira (COSTA 2012, p. 204).

Em seu artigo, fica subtendido que uma melhor compreensão do Estado, no Brasil, pode ser alcançada a partir de ambas as contribuições teóricas, não somente dos autores citados, mas daqueles alinhados a essas diferentes concepções, conforme assinala Costa (2012):

Neste artigo, defende-se que os caminhos recentes da democracia brasileira, desde o fim do regime militar, podem ser compreendidos à luz das interpretações desses autores. Tanto os avanços da sociedade quanto a permanência de certas estruturas podem ser compreendidos a partir dos conceitos de mudança com acomodação, patrimonialismo e estamento burocrático. (COSTA 2012, p. 204).

Essa dualidade na formação do Estado no Brasil, que não separa a esfera particular da pública, também é enfatizada por Gandini (2008, p. 205), quando apresenta algumas características de sua construção política, como podemos perceber no fragmento seguinte:

Com relação ao Estado brasileiro, administrativo e moderno, podem-se encontrar vários estudos que focalizam suas raízes portuguesas e suas características durante os períodos imperial e republicano. Pode-se verificar, como traços relevantes, a indistinção clara e efetiva entre as esferas e patrimônio públicos e privados, a freqüente predominância do poder executivo sobre os poderes legislativo e judiciário, a ausência da tradição de bases contratuais em suas relações de poder. A estes aspectos se acrescentam, conseqüentemente, a debilidade de instituições representativas e o predomínio de governantes e governos personalistas, demagógicos e caudilhistas, mesmo em tempos republicanos. Também tem sido constante o exercício do poder por parte de uma camada burocrática e elite política, de forma centralizada (GANDINI, 2008, p 205).

O Brasil, na atualidade, tem se consolidado como um Estado democrático federativo, mas no decorrer de sua história assumiu diferentes modelos de Estado ou regimes políticos e formas de governo. Constatamos a existência do absolutismo colonial, de uma monarquia unitária centralizadora, além da república permeada por períodos de autoritarismo e outros de abertura e democracia. Bresser Pereira (2001, p.03) nomeia e caracteriza politicamente a formação do Estado brasileiro nas seguintes etapas: “[...] Estado Oligárquico, até 1930; Estado Autoritário-Capitalista, entre 1930 e 1945, e entre 1964 e 1985; e Estado Democrático, entre 1946 e 1964, e a partir de 1985[...]”.

Salientamos que, do ponto de vista constitucional, o Brasil adota a forma federativa e isso implica relações intergovernamentais entre a União (centro) e as demais subunidades federativas (Estados e municípios), havendo impactos nessas esferas conforme o modelo de condução política assumida pelo Estado.

Assim, assumimos que, embora o Estado Brasileiro tenha consolidado instituições políticas modernas, com poderes autônomos e independentes, partidos políticos, princípios racionais/legais de condução da administração, por vezes, esses parâmetros são ofuscados, quando não abandonados, pela lógica do patrimonialismo político, por seus dirigentes.

Nesse sentido, o Município de Cariacica/ES, cenário desta pesquisa, que será mais bem detalhado em item específico, enquanto uma subunidade federativa, não foge à regra política do país. Em seu interior, o poder político é historicamente marcado pelo domínio das oligarquias locais e pelo patrimonialismo na condução da administração pública (GANDINI, 2008).

Somente no período de 2005/2012, uma nova configuração de gestão pública com indicações democráticas de exercício do poder assume a direção administrativa do município. É neste momento, que, com a regulamentação e instituição do sistema municipal de ensino, se confere autonomia financeira às escolas, por meio de programas específicos para este fim e se institui a lei de gestão democrática da escola, entre outros dispositivos.

Considerando as contraditórias configurações de Estado e governo, no Brasil, refletidas nos diferentes níveis administrativos, há que se levar em conta a perspectiva de Gandini (2008) e de Costa (2012) no que se refere às permanências e rupturas no desenrolar dos processos sociais, para um melhor entendimento do Estado no Brasil.

Com base nos autores já mencionados, observamos a longa permanência do Estado Oligárquico e do Estado Autoritário, sendo escassos os períodos em que convivemos com um regime político democrático. Entre os períodos nos quais se tentou imprimir ações governamentais democráticas, destacados por Bresser Pereira (2001), há uma diferenciação significativa de intensidade do exercício democrático do poder:

[...] a primeira forma assumida pela democracia, em 1946, é a de uma democracia das elites; em 1985, volta-se ao mesmo tipo de regime político, mas há indicações de que começamos a transitar para uma democracia de

sociedade civil, em que a opinião pública, ao invés das alianças de classe, assume papel determinante do processo político [...]. (BRESSER-PEREIRA 2001, p. 03)

Como consequência dessa conformação do Estado brasileiro, a implementação de políticas públicas de gestão democrática só passa a ser mais efetiva a partir da década de 1980.

Em um estado oligárquico, a característica básica é o poder político controlado por elites, ou seja, por poucos, e, como consequência, exercido em benefício de determinados grupos. Assim, a administração pública, função primordial do Estado, se confunde com o domínio particular. Essa configuração de Estado prevaleceu no Brasil até o início do século XX. Segundo Bresser-Pereira (2001, p. 04), “o Estado brasileiro de 1900 é ainda um Estado oligárquico em que uma pequena elite de senhores de terra e de políticos patrimonialistas dominava amplamente o país”.

Bresser-Pereira (2001, p. 08) sustenta a continuidade do Estado Oligárquico-patrimonial até o início do século XX, embora admita que a “a primeira república (1889) será um período de transição”, pois contará com a presença dos militares do exército nos escalões do poder, uma mudança significativa que não era admitida durante o Império, mas é pouco duradoura essa presença, pois a oligarquia cafeeira retoma o poder.

Será esse um momento de ruptura, como aquele a que se refere Costa (2012), citada anteriormente? Conforme o argumento de Margarida de S. Neves (2008, p. 35) não, pois a nova Constituição de 1891 adota a alfabetização como critério para a participação em eleições, excluindo grande parte da população que não tinha acesso à escola e, de acordo com Bresser Pereira (2001), o regime político continuou oligárquico, e as eleições se mantiveram fraudulentas, amplamente controladas pelos coronéis.

O Estado Autoritário-Capitalista, conforme classificação de Bresser-Pereira (2001) corresponde, em parte, ao período histórico em que o Estado no Brasil fora comandado, inicialmente, por Getúlio Vargas, que tem seu governo dividido em dois momentos: quando assume como presidente (1930-1936), um período contraditório,

pois ao mesmo tempo em que queria estabelecer o voto secreto, minar o poder das oligarquias locais, por outro constituía seus quadros de poder com as oligarquias estaduais do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais e da Paraíba. Em seguida, temos o Estado Novo (1937-1945), fase conhecida como a ditadura de Vargas. O outro período dessa formação do Estado corresponde ao momento do domínio militar (1964-1985), pois em 1964 “[...] os militares intervêm pela quarta e última vez na história do país” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.14). Por intermédio dessa intervenção, permaneceram 20 (vinte) anos no comando do país.

É característica predominante do Estado Autoritário-Capitalista a centralização política e administrativa: o Estado (União) se torna, segundo Abrucio (1998, p. 41), o “[...] principal pólo irradiador do desenvolvimento econômico [...]” sendo, por isso, também nomeado de Estado desenvolvimentista. Durante o domínio de Vargas, foi acomodado o antigo bloco hegemônico no poder (os governadores, grandes proprietários rurais, grupos de intelectuais e de religiosos) junto a outros atores, “os tenentes”, responsáveis pela revolução, além de outros grupos (a bancada corporativa composta de patrões, empregados do setor privado e funcionários públicos) favoráveis à centralização como estratégia de controle e dominação (ABRUCIO1998, p. 43). Contudo, a constituinte de 1934 impôs limites ao poder centralizador do Estado e aos tenentes, como resultado das pressões das oligarquias regionais, que assim conservavam parte de sua autonomia regional frente ao poder central.

Como reação à limitação de poderes pela constituição de 1934, conforme Abrucio (1998, p. 43), Vargas impôs, depois, com o golpe de 1937, novos padrões de relações intergovernamentais, abolindo constitucionalmente o federalismo. Criou-se uma estrutura administrativa em nível federal com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), agência pública para fortalecer a burocracia estatal. Eliminou-se, no Estado Novo, o mecanismo de eleições, o que retirou do jogo político as bases locais (municípios, coronéis) e a elite estadual. Nas palavras de Bresser-Pereira,

[...] A criação do DASP, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas

agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializá-lo e valorizar a competência técnica. [...] (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 11).

A centralização do poder e o autoritarismo são as principais causas do fim do Estado Novo. Segundo Abrucio (1998, p. 47), essa forma de condução do poder provoca a reação das elites regionais, que se viam fora da disputa política, como se revelou no texto do manifesto dos mineiros contra a ditadura varguista (1943)¹, e a declaração oposicionista das oligarquias nordestinas (1945)².

O último período de Estado autoritário (1964-1985), segundo Bresser Pereira (2011), segue, mantendo-se a centralização administrativa, financeira e política, mas a administração pública, naquele momento, é marcada pela excessiva regulamentação burocrática. Em função disso, a reforma administrativa ocorrida em 1967, efetuada através do Decreto-Lei Nº200, teve por objetivo superar essa rigidez, flexibilizando a administração pública e favorecendo o desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.14).

Entre os períodos do Estado Autoritário, 1930 e 1964, há uma experiência democrática (1945-1964), também conhecida como um período de Estado Liberal, no qual:

Pela primeira vez na história do país, os brasileiros experimentaram um regime que merecia razoavelmente o nome de democracia. Uma democracia das elites, sem dúvida, mas um regime em que o eleitorado era definido em termos amplos, as eleições eram livres, e a vontade popular começava a se manifestar (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.14).

Com o retorno da democracia, retomam-se as eleições participativas para o executivo e legislativo e o federalismo volta a ser preceito político-institucional, conforme indica Abrucio (1998, p. 48). A Constituição de 1946 aumenta a autonomia política e financeira dos municípios.

¹ Segundo Abrucio (1998, p. 47) o Manifesto dos Mineiros (1943) foi um texto produzido pela elite política Mineira contando com a assinatura de vários políticos que ficaram fora do poder durante o Estado Novo.

² Ibid. p.47. Em 1945, ano em que Vargas foi deposto, a declaração oposicionista mais importante contra o governo tinha sido dada por José Américo de Almeida ao Jornal Correio da Manhã. J Américo era representante de parcela importante da Oligarquia Nordestina preterida pelo estado Novo.

A administração pública desse período sofrerá a influência do legado de Vargas e algumas de suas características apresentadas por Abrucio (1998, p.49) são: estrutura estatal burocratizada/centralizada, com representação de empresários e trabalhadores mais fortes que o Congresso Nacional; a União e a presidência da República concentram maiores poderes financeiros, conforme constituição de 1946, e maior equilíbrio nas relações federativas entre as unidades federativas e entre as unidades e a União.

Ainda sobre esse período, Jorge Ferreira (2010, p.12) assevera o seguinte:

[...] É possível afirmar que o aprendizado de cidadania social já estava consolidado em fins de 1945. Mas, com a Constituição de 1946, os brasileiros tiveram acesso aos direitos políticos. O momento que se abria era de grande importância: aprender a lidar com os direitos políticos e a exercer os direitos civis (FERREIRA, 2010, p.12).

Entretanto, esse mesmo autor chama atenção para as contradições do processo, lembrando que, nesse período, no governo de Eurico Dutra, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi posto na ilegalidade, e seus militantes sofreram perseguições. Ademais, o movimento operário foi alvo da repressão pelo aparato policial.

O Estado democrático foi retomado em 1985. A transição para a democracia foi provocada pela reação dos diversos grupos ao regime autoritário instaurado a partir de 1964. Nas palavras de Bresser Pereira (1988, p. 48) “o que de fato ocorreu no Brasil foi um processo dialético entre a redemocratização exigida pela sociedade civil e a lenta estratégia de abertura conduzida pelo regime militar”. Entre os militares, houve reação daqueles que queriam uma transição “lenta, gradual e segura” como o projeto dos generais Geisel/Golbery. Pelo lado da sociedade Civil, temos a oposição organizada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), representado pelas personalidades de Tancredo Neves, Ulisses Guimarães e Franco Montoro, bem como de alguns representantes do PDS, além da participação de instituições como igrejas, sindicatos, universidades e artistas. São ações marcantes do bloco oposicionista o Movimento pela Anistia Geral (1978/79) e a Campanha pelas Diretas Já! (1983/84). Com a democracia, o país volta a se descentralizar e Estados e municípios recuperam sua autonomia administrativa.

Em que pesem as críticas que se fazem a esse período em relação ao desenvolvimento do país – aprofundamento de crise econômica e fiscal, conservação de privilégios garantidos na Constituição de 1988 pela pressão de grupos burocráticos (eles próprios constituintes) – o regime político no Brasil é democrático, embora a democracia seja decepcionante por não ter conseguido solucionar os problemas econômicos e sociais existentes no país (BRESSER-PEREIRA, 1989, p.46).

As análises da formação do Estado, no Brasil, consideram o patrimonialismo como um elemento marcante e aprisionador das mudanças no processo de formação do país, resistindo ao Império, à Proclamação da República e estando presente no período de transição e consolidação do regime democrático.

Contudo, segundo análise de Bresser-Pereira (1989, p. 48), eleições livres, liberdade de imprensa, a formação de partidos políticos, a aprovação da Carta Magna (1985) debatida e aprovada pela sociedade, poderes legislativo, executivo e judiciário atuantes e independentes são razões para se afirmar a democracia, apesar de todas as falhas nela encontradas.

Dessa forma, a formação do Estado no Brasil não foi, segundo Costa (2012, p. 206), a *viagem redonda* de Faoro (1997), na qual existiria “[...] um Estado permanentemente refém ou ocupado por grupos de interesse que dele não se afastam [...]”, ou seja, segundo este entendimento, não havia enfrentamento político e nem alternância de poder. Pelo contrário, ao longo da história, de acordo com Costa, se percebe um processo de continuidades, que se revelam na permanência dos grupos dominantes que se acomodam às novas configurações que o Estado assume, mas essas configurações são tanto provocadas pela reação das elites que ficavam fora do processo político, como, também, por novos atores da sociedade civil emergente, que também disputam o poder.

Porém, um aspecto relevante da constituição do Estado Brasileiro que deve ser levado em conta é que, desde sua origem, o regime democrático vigorou por menos tempo que os regimes autoritários, prevalecendo, assim, a concepção vertical de poder, na qual sua posse e o exercício são feitos de cima para baixo.

Considerando que a sociedade brasileira conviveu por mais de dois séculos com o exercício autoritário do poder, passou a ser tarefa extremamente difícil desenvolver relações políticas democráticas de forma que se tornem, segundo Sartori (1987, p.25), “[...] um ethos e um modo de vida, como um estado geral [...]”. Sendo assim, constatamos que esse processo recente em nossa história denota um aprendizado que ainda está por se fazer.

Norberto Bobbio (1987, p.137) diz ser a democracia uma entre outras formas de governo, na qual “[...] o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos [...]”.

Por isso, a instituição do Estado Democrático requer a configuração de novas relações políticas nas quais a sociedade civil se impõe o exercício do poder por entender, de acordo com Bresser-Pereira (2001, p.28), “[...] que o patrimônio público deve e pode ser usado para fins públicos [...]”.

A instituição de um Estado Democrático supõe que sua forma de governo contará com a participação coletiva no exercício do poder. Essa participação pode ser restrita ou reduzida ao nível do voto, conforme a concepção de democracia liberal (MACPHERSON, 1978). A participação poderá ser mais abrangente e qualificada se acontecer por meio de ações governamentais que instituem políticas públicas de gestão democrática, como a criação de conselhos gestores propositivos e deliberativos.

Está claro que as possibilidades e formas de participação revelam diferentes concepções de democracia, mas nunca exprimem a não participação. No limite, quando a instituição da gestão democrático-participativa se dá num contexto político de tradição oligárquica, tal como o Município de Cariacica/ES, é presumível a disputa política entre diferentes e divergentes concepções de gerenciamento da coisa pública.

Nesse caso, a administração pública democrática possibilita um maior equilíbrio na disputa pelo poder, pois envolve a organização e participação efetiva da população,

por meio de conselhos representativos nos espaços de poder político, propondo e deliberando as ações concretas da realidade do município, ao contrário de uma gestão oligárquica, que centraliza o poder.

Consideramos que a administração municipal de Cariacica, no período de 2005-2012, efetivamente intentou o exercício democrático nas suas ações administrativas. Os documentos norteadores da gestão, bem como as ações, indicam exatamente essa realidade, conforme fragmento abaixo:

Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação. É a voz da sociedade fazendo a cidadania ir além do direito, mas a tornando uma realidade. Os conselhos fortalecem a participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. Atualmente, Cariacica conta com 26 conselhos municipais. Alguns foram criados entre 2005-2012, e outros fortalecidos neste período (CARIACICA, 2005-2012, p. 68).

Aliás, é nesse contexto, segundo argumentação de Robert Dahl (1997) acerca das condições que favorecem ou impedem a democratização, que a democracia encontra espaço de afirmação: “[...] um sistema político que permite oposição, rivalidade ou competição entre um governo e seus oponentes é um aspecto importante da democratização [...]” (DAHL, 1997, p. 25).

Contudo, enfatizamos que essa disputa política se torna muito desigual quando ocorre a permanência de grupos oligárquicos por longo período à frente do poder, constituindo-se em um fator extremamente dificultador, mas não impeditivo da democracia, pois essas relações oligárquicas, clientelistas passam a constituir a base de socialização política reproduzida pela própria sociedade contribuindo para a perpetuação desses grupos no poder.

Dahl (1997) afirma, ainda, que a possibilidade de existir uma poliarquia, expressão do efetivo exercício do poder por diferentes grupos político-ideológicos, está vinculada ao monopólio de alguns recursos, como a violência e uso da força, a persuasão e as sanções socioeconômicas, entre outros. Porém, a probabilidade do uso desses recursos deve ser para a equalização do poder entre os diferentes grupos e não para sua eliminação.

Dessa forma, Dahl (1997, p. 64) afirma que as chances de um regime hegemônico se tornar mais competitivo depende disso, ou seja, de como esses recursos podem ser alocados ou pelo governo ou pela oposição e de como se encontram disponíveis e desconcentrados, do contrário, diz ele: “[...] quando um governo tem um monopólio sobre a violência e as sanções socioeconômicas e é livre para usar esses recursos para eliminar oposições, as chances de uma política competitiva praticamente inexistem, [...]” embora a inexistência desses recursos não seja suficiente para tornar um regime competitivo.

Assim, Dahl (1997, p. 25) define democracia, ou melhor, pressupõe que a “[...] característica-chave da democracia é a contínua responsividade³ do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais [...]”. Embora essa compreensão esteja no âmbito do ideal, afirma Dahl (1997, p. 26), no limite pode servir de base à construção de um parâmetro para se avaliar a democratização de um sistema político, verificando as oportunidades que têm os cidadãos de formular e expressar suas preferências individuais e ou coletivas e vê-las serem consideradas sem discriminação na conduta do governo.

Para Giovanni Sartori (1987), a melhor definição de um regime político democrático é que ele seja não-autocrático em razão de a característica básica de todos os outros sistemas políticos ser a autocracia, ou seja, poder político exercido de forma absoluta por um só ou por um pequeno grupo. Dizer que a democracia é uma não-autocracia significa, para Sartori, o seguinte:

[...] que democracia denota um sistema político caracterizado pela recusa do poder personalizado, de um poder sobre os cidadãos que pertence a alguém. O poder não é propriedade de ninguém. Mais especificamente, democracia representa um sistema vinculado ao princípio de que ninguém pode se autoproclamar governante, de que ninguém pode assumir em seu próprio nome um poder irrevogável. [...] (SARTORI, 1987, p.277).

³Segundo Ivone Panhoca e Luci Bonini (2014, p. 206) a responsividade enquanto parâmetro da organização de um sistema político, que seja expressão da vontade dos cidadãos e não dos detentores do poder tem sido utilizada no campo investigativo das políticas públicas, pois estas são ações governamentais que têm como propósito atender os anseios dos sujeitos no que se refere à distribuição dos bens e serviços públicos. A contrapartida dessa nova relação entre indivíduo e Estado é criação do cidadão detentor de direitos e consciente de seu papel político.

Nessa perspectiva de não autocracia, melhor se entende, diz Sartori (1987, p. 277), “[...] como o poder do povo se concretiza e, como condição preliminar, é preservado por instituições liberal-democráticas [...]”, pois, se a democracia ao longo da história foi etimologicamente sendo traduzida como “poder do povo”, só se efetiva enquanto sistema político através de instituições, instrumentos e aparato legal que concretizam, de fato, o exercício democrático do poder. Sartori avalia:

Os instrumentos constitucionais pelos quais o exercício do poder passa a depender de sua investidura, e pelos quais as autoridades públicas passam a ser limitadas por estruturas jurídicas pré-ordenadas, são condições *sine qua non* que permitem a substituição dos dirigentes, a limitação de seu tempo no cargo, o estabelecimento de sua responsabilidade para com o povo e a prevenção de abusos do poder (SARTORI 1987, p.278).

Assim, democracia, para Sartori (1987, p. 278), “[...] é um sistema onde *ninguém pode escolher a si mesmo, ninguém pode investir a si mesmo com o poder de governar e, por conseguinte, ninguém pode arrogar-se um poder incondicional e ilimitado*”. Logo, podemos entender que, em um sistema democrático, o exercício do poder depende da participação e do consenso.

Compreendemos que a ideia de autonomia dos sistemas políticos e a implementação de políticas públicas de gestão participativa estão em sintonia com as concepções de democracia, conforme proposto por Bobbio (1987), Dahl (1997) e Sartori (1987). Isso porque são relações políticas democráticas, poder que não é uma relação vertical de mando e obediência, pelo contrário, exige a co-participação.

No Brasil, verificamos a consolidação do regime democrático com a Constituição de 1988 que, no seu artigo 1º, prevê a gestão democrática participativa como política de governo, possibilitando o exercício direto do poder. Um dos aspectos dessa gestão se desenvolve por meio da descentralização política, que estabelece novas relações entre os entes federados. Nesse caso, os municípios alcançaram sua autonomia política e financeira.

Tomamos a autonomia municipal, verificada a partir da década de 1980, como um aspecto do exercício democrático do poder, considerando o controvertido contexto

histórico-político de formação do Estado no Brasil. Essa controvérsia revela um de seus aspectos no fato de o município figurar como quadro administrativo desde a colônia e só ter sua autoridade reconhecida nesse período.

Senão, vejamos: durante o Império, o município ficou submetido aos presidentes de províncias; na primeira República (1889-1930), mesmo sendo constitucionalmente reconhecida a autonomia municipal, aquele ficou subjugado aos Governadores de Estado, que buscaram nesta instância apenas a aliança política com os chefes locais para o recrutamento de votos. Essa relação se modificou com a vigência do Estado Autoritário comandado por Vargas, pois o município alcançou autonomia, mas passou a ser controlado pelos órgãos do governo (Daspinhos). No período pós 1945, com a retomada da democracia, a constituição de 1946 inovou, aumentando a autonomia política e financeira dos municípios. Por fim, no que tange à autonomia municipal durante o regime civil-militar (1964-1984), houve a criação do FPM, que ampliou o repasse de recursos financeiros para os municípios, ainda que tutelados pela União.

Somente no período de redemocratização, a partir da década de 1980, as oligarquias perderam força ante a tecnocracia e, depois de mais de duas décadas de governo autoritário, o município passou a ter sua autonomia administrativa e seu poder político reconhecido e efetivo. Inclusive, acredita-se, nesse momento, que o município é a instância federativa em que a democracia pode ser melhor exercitada na sua concepção de “poder do povo”, conforme salienta Abrucio (1998, p. 106):

Os municípios são os entes federados com a administração mais acessível e próxima da população, permitindo maior participação na fiscalização e gestão das políticas públicas. Na verdade, os municípios assumiram papel mais definido do que os estados na divisão das atribuições governamentais, fato causado por dois motivos: o discurso de descentralização no Brasil teve uma feição municipalista, isto é, a idéia era descentralizar as políticas públicas especificamente para os municípios, seja porque o poder local possibilita uma maior participação na elaboração e gestão das atividades governamentais, seja porque a alocação dos gastos públicos seria de forma mais eficiente no nível municipal. Em segundo lugar, a cobrança da população sobre os prefeitos – sobretudo nas cidades médias e grandes em geral é muito maior do que sobre os governadores e, portanto, os municípios tiveram de assumir mais os encargos (ABRUCIO 1998, p.106).

A autonomia política e financeira do município propicia a implementação de políticas públicas com gestão democrático-participativa, no nível local. Essas ações

governamentais corroboram o processo de democratização, entendido, segundo Norberto Bobbio (1987, p.155), “[...] como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo”.

Especificamente sobre o sistema educacional, Moacir Gadotti e José E. Romão (2004, p.126) afirmam que, já nos anos 50, se pensava que o município deveria administrar as escolas públicas. Todavia, essa proposta de descentralização era vista com desconfiança pelos educadores, que notavam nela a via para a privatização.

Esse receio dos educadores encontra sustentação no contexto político-econômico vigente no qual ocorre o processo de descentralização. Nesse momento – década de 1990 – as ações do governo passaram a ser influenciadas pela concepção econômica neoliberal que preconiza a mínima intervenção do Estado na economia. No Brasil, essa concepção balizou o processo de privatização de muitas empresas estatais. Assim, a descentralização no sistema de ensino é vista como uma política de redução do investimento do Estado para com a educação.

Esse aspecto da descentralização foi um dos fatores geradores de dificuldades, levantando desconfianças, pois através da transferência de autoridade entre os entes federados, alterou-se a responsabilidade sobre a execução das políticas sociais. Em outras palavras, essa transferência de autoridade tanto poderia justificar a liberdade política e econômica dos municípios, como também poderia representar o desencargo de responsabilidades da União para com esses serviços. Ademais, poderia trazer uma sobrecarga fiscal e financeira para a administração municipal.

Dessa forma, o que a princípio poderia contribuir para a melhoria no desempenho das ações governamentais poderia também levar à precariedade das políticas públicas, razão pela qual Gustavo L. Gutierrez e Afranio M. Catani (2008, p. 63) advertem:

[...] numa perspectiva estritamente conceitual, transferir autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público para o grupo diretamente envolvido no trabalho é uma prática democrática e socialmente justa, desde

que não se escondam por trás o incentivo às ações de natureza corporativa, e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população (GUTIERREZ; CATANI, 2008, p.63).

Além do processo de descentralização e da autonomia municipal, outro elemento incisivo para a construção da democracia participativa (CF/1988, artigo 206, VI) é a gestão democrática do ensino público. A regulamentação desse Artigo 206 não foi feita por uma lei específica. Somente a lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1996 (LDBN), em seu Artigo 14, estabeleceu a gestão democrática como norma, definindo seus princípios conforme descrição abaixo:

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

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

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos de Escola ou equivalentes.

Assim, a regulamentação da gestão democrática ficou sob a responsabilidade dos dirigentes municipais e estaduais nos respectivos sistemas de educação, o que gerou diferentes maneiras de implementação dessa política (ARAÚJO, 2009).

Opondo-se a essa perspectiva, Vitor Paro (2005, p. 09), mesmo compreendendo a gestão democrática como a efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários da escola, não confia na eficácia transformadora de tal política, mas a entende como a utopia no horizonte da escola pública. Nesse sentido, segundo o autor, deve ser tomada como um valor desejável para a solução dos problemas da escola, sendo sua tarefa inicial evidenciar as condições reais ou contraditórias que permitam a construção de relações democráticas entre os segmentos que compõem a comunidade escolar.

Já na perspectiva de Gadotti e Romão (2004, p. 16), a gestão democrática é uma política que pode modificar as relações entre Estado e sociedade, funcionando como um instrumento de aprofundamento da democracia, inclusive através do sistema de ensino, conforme dizem no fragmento que segue:

A participação possibilita à população um aprofundamento do seu grau de organização e uma melhor compreensão do Estado, influenciando de maneira mais efetiva no seu funcionamento.

Em relação à escola, ela contribui para a democratização das relações de poder no seu interior, e conseqüentemente, para a melhoria da qualidade do ensino. Todos os segmentos da comunidade podem compreender melhor o funcionamento da escola, conhecer com mais profundidade todos os que nela estudam e trabalham, intensificar seu envolvimento com ela e, assim, acompanhar melhor a educação ali oferecida (GADOTTI; ROMÃO, 2004, p.16).

Em última instância, a escola é a menor unidade administrativa do Estado, que, teoricamente, reúne os diferentes segmentos da sociedade civil, trabalhadores da educação, usuários de direito (alunos) e a comunidade local, na qual práticas democráticas podem se efetivar amplamente, no mesmo sentido do que diz Barroso (2008, p. 13) na perspectiva de afirmação da autonomia da escola:

A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local.

A autonomia afirma-se, assim, como expressão da unidade social que é a escola e não pré-existe à ação dos indivíduos (BARROSO, 2008, p.13).

Ainda sobre esta compreensão de gestão democrática, encontramos consonância no pensamento de Bastos (2005, p.08), que assim diz:

[...] A gestão democrática restabelece o controle da sociedade civil sobre a educação e a escola pública, introduzindo a eleição de dirigentes escolares e os conselhos escolares, garante a liberdade de expressão, de pensamento, de criação e de organização coletiva da escola, e facilita a luta por condições materiais para aquisição e manutenção dos equipamentos escolares, bem como por salários dignos a todos os profissionais da educação (BASTOS, 2005, p.07-08).

E Mendonça (2001, p. 91), em sua análise, verifica as possibilidades de implantação da política de gestão democrática no sistema educacional de um Estado culturalmente patrimonial, como o Brasil. Em uma de suas observações afirma que, apesar da dificuldade de se implantar os mecanismos que configuram a gestão democrática da educação, como os conselhos deliberativos, é possível superar “[...] a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar[...].”

Concluindo, a constituição do Estado ou regimes políticos no Brasil resulta de um processo de continuidades e rupturas. Há um longo período de regime político oligárquico e/ou autoritário, quando comparado a pouca experiência de Estado

democrático. Na esfera municipal, algumas experiências de gestão democrática participativa têm provocado mudanças nas relações de poder, como afirmam Soares e Gondim (2002, p. 90-91):

[...] Assiste-se, nos últimos anos, a um processo de transição de uma administração ultracentralizada e extremamente excludente para novas formas de gerenciamento do poder público local onde a descentralização e a participação cidadã aparecem como o caminho para revigorar um Estado insuficientemente irrigado pela legitimidade democrática (SOARES; GONDIM 2002, p. 90-91).

A implementação da política de gestão democrático-participativa no Município de Cariacica/ES, em 2005-2012, se constitui de ações que podem convergir com tais mudanças, assegurando a conquista e a garantia de direitos requeridos pela sociedade. Mas isso não representa o fim do processo ou ausência de disputas e conflitos no exercício do poder, pois, segundo Bobbio (1986):

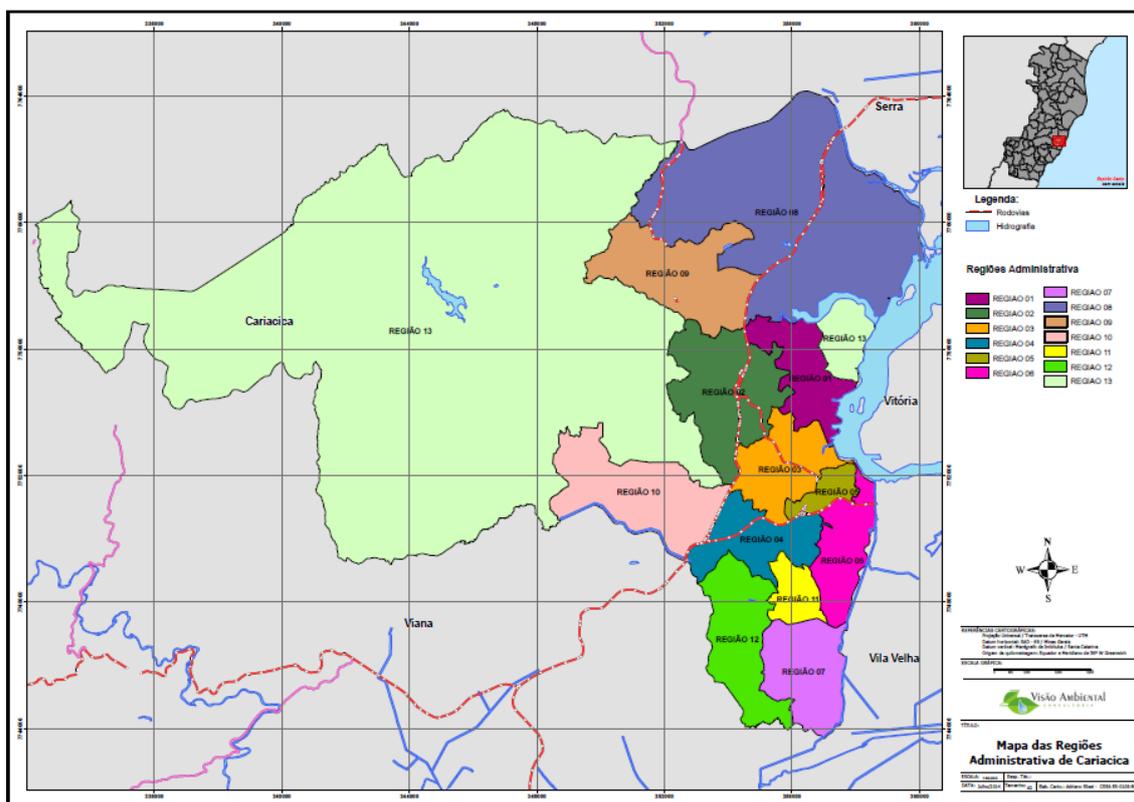
Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo (BOBBIO, 1986, p. 20).

Por fim, os processos de democratização e descentralização possibilitaram a participação da população organizada em conselhos na gestão pública, principalmente, na instância municipal. E, por vezes, esta participação, que ganha força a partir dos instrumentos legais instituídos, também é responsável pela formação de uma nova consciência de direitos.

CAPÍTULO 2 - O MUNICÍPIO DE CARIACICA/ES: ASPECTOS DE SEU DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E EDUCACIONAL

Neste capítulo, discutimos, por meio da parca bibliografia disponível, dos jornais locais, bem como dos documentos produzidos pela municipalidade, aspectos do percurso histórico do município, procurando evidenciar a realidade municipal subjacente na qual se desenvolveu e ainda se desenvolvem as políticas de educação. Para tanto, expomos e debatemos alguns aspectos dos planos, programas e ações voltadas para o desenvolvimento da educação municipal que se realizaram antes de 2005, portanto, antes do recorte da presente pesquisa.

Figura 1 – Cariacica/ES - Regiões Administrativas



Fonte: Google imagens/2016

3.1 Aspectos Históricos, Políticos, Econômicos e Sociais do Município de Cariacica/ES

O levantamento de alguns aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais do Município de Cariacica/ES têm como propósito evidenciar a realidade que delineou e

antecedeu a implementação da política de gestão democrática na administração municipal, no período 2005/2012, enfatizando que, por si só, o cenário era desfavorável ao desenvolvimento de práticas políticas participativas.

Historicamente, o Município, no Brasil, é uma herança do Estado Português, com as mesmas competências políticas, administrativas e jurídicas. É o que diz Santin (2005, p. 2), quando afirma que “[...] o modelo municipal observado em território brasileiro tem origem no ordenamento jurídico português [...]”. Porém, com algumas alterações. Por exemplo, em Portugal era chamado de ‘Conselho’ e no Brasil passa a se designar Município (FÁVERO, 2004, p. 20).

A organização do município passou a ser uniforme, composta por um presidente, três vereadores, dois almotacéis⁴ e um escrivão, mais um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores (SANTIN, 2005).

O termo Município será oficializado, segundo Fávero (2004, p. 20), com a lei de 28 de outubro de 1828, também conhecida como “regimento das câmaras”, uma espécie de lei para regulamentar as funções das Câmaras que não eram detalhadas na Constituição. Assim, constitucionalmente, pela primeira vez, aparece o termo Município no Brasil. Segundo esse mesmo autor, até o ano indicado, a cidade, a vila e a paróquia nomeavam o espaço territorial que hoje corresponde ao município.

De acordo com Fávero (2004, p. 20), o Município fora uma organização importante desde o período colonial, sendo o principal ponto de apoio no processo de colonização portuguesa, havendo maior autonomia em suas prerrogativas administrativas, refletindo maior liberdade do colono em relação ao poder central.

No período Imperial, teve sua importância reduzida, e seu processo de constituição e autonomia foi muito inconstante ao longo da história. Mas, como lembra Fávero

⁴Segundo Fávero (2004, p. 18-19) almotacel é uma palavra de origem árabe (al-muhtasib o mesmo que mestre de aferição) e se refere a uma das funções públicas existente no chamado Conselho, instituição federativa do antigo Estado Português que deu origem ao Município, no Brasil. Competia aos almotacéis exercerem as funções de policiamento: aferiam pesos e medidas, policiavam ruas e estradas, cuidavam da sua manutenção, etc. Almotacaria era um tribunal, presidido por um almotacel para resolver questões tributárias.

(2004, p. 24), “[...] é importante notar que o Município precedeu, no Brasil, o próprio Estado e constitui o fundamento da nação até os dias atuais [...]”.

A ocupação e a divisão territorial do Brasil, pelos portugueses, se iniciaram com a doação de parcelas do território (capitanias hereditárias) a Capitães donatários. Estes cediam para terceiros as terras em parcelas menores, chamadas de sesmarias ou sesmos, com a finalidade de ocupação e desenvolvimento. Segundo Fávero (2004, p. 32), também a Igreja Católica participou deste processo e por sua influência era comum, nas ocupações, a edificação de uma capela sob o nome de um santo de devoção do povoado local. Ademais, quando a região passava a ser assistida sistematicamente por um sacerdote, esta adquiria o status de paróquia.

A paróquia não só atendia às necessidades espirituais, como também temporais, e se integrava ao processo administrativo local. Com a cobrança do dízimo dos fiéis, a paróquia acabou por se ver obrigada a definir territorialmente seu espaço de abrangência. Surgiu, assim, a freguesia que, segundo Fávero (2004, p. 32), é um termo que se refere à população que passa a ter o direito de ser atendida pela Igreja Católica, a partir da cobrança e pagamento do dízimo a ela interposta.

É nessa condição que, historicamente, surge o município de Cariacica/ES, como Freguesia criada com a denominação de São João Batista de Cariacica, pelo Decreto Provincial nº 05, de 16 de dezembro de 1837, do Presidente da província José Thomas Nabuco de Araujo, estando subordinada ao Município de Vitória/ES. A Freguesia foi elevada à categoria de Município somente em 11 de novembro de 1890, conforme artigo VIII das Disposições Transitórias da Constituição do Estado, decreto nº 53, desmembrando-se de Vitória/ES (CARIACICA, 2011).

Em pouco tempo, o Município foi elevado à categoria de Vila com a denominação de Villa de Cariacica, pelo decreto Estadual n.º 57, de 25 de novembro de 1890, ficando estabelecida sua Sede na Vila de São João Batista de Cariacica (IBGE, 2016). Ainda segundo o IBGE (2016), em 1911, o município foi dividido administrativamente em dois distritos: Cariacica e Itanguá, sendo que, pela Lei Estadual nº 973, de 26 de novembro de 1914, foi transferida a sede do distrito de Itaquari para a povoação de

Itanguá e, em 1933, o município passou, então, a ser constituído pelos distritos de Cariacica e Itaquari. Essa divisão permaneceu até 1960.

A administração central do município, segundo Luzia P. de Oliveira (2006, p.27), funcionou até 1968, no bairro Cariacica - Sede, mas foi transferida parcialmente para o bairro Campo Grande, em função de seu significativo desenvolvimento econômico e crescimento populacional, ocorridos especialmente partir da década de 1940. Diante disso, em 1972, Campo Grande passou a abrigar completamente as instalações físicas do poder executivo municipal, permanecendo por 10 anos.

Ainda segundo Oliveira (2006, p. 27), em 1983, foram iniciadas as obras da nova sede da prefeitura, no bairro de Alto Lage, mas a construção ficou parada por cinco anos, sendo reiniciada em 1989 e concluída em 1996.

Atualmente, o Município de Cariacica/ES, com uma área de 279,98 quilômetros quadrados (km²), integra a Região Metropolitana da Grande Vitória, constituída pelos municípios de Viana, Vila Velha, Vitória, Serra, Fundão e Guarapari (IBGE, 2016).

Embora o Município, no Brasil, figure como ente federado autônomo – com atribuições políticas, administrativas e financeiras conferidas de maneira inconstante ao longo de sua evolução –, no campo político de sua constituição foram cultivadas relações de poder vinculadas ao coronelismo, ao patrimonialismo e ao clientelismo político. Essas relações, que ainda persistem na vida política brasileira, dificultam o fortalecimento de relações democráticas e a implementação de políticas públicas mais sistemáticas e duradouras. Vários autores, como Leal, (1997), Faoro (1997) e Carvalho (1997), que investigam a vida política dos municípios, retratam essa realidade.

O emprego de parentes e familiares para provimento dos cargos públicos, prática conhecida como nepotismo, sempre foi comum em Cariacica/ES. Essas relações de poder se fazem presentes ao longo da trajetória política do Município, razão pela qual, segundo Oliveira (2011, p. 06), “[...] Cariacica guarda, em sua história política, as marcas do clientelismo, do mandonismo e da instabilidade institucional. [...]”. É bastante emblemático o episódio envolvendo a família Santório Fantini que esteve

no comando do Município por três mandatos, (1967-1970/1973-1976/1983-1984) e foi alvo de denúncias de corrupção, fraude em concurso para provimento de cargos da PMC e da Câmara Municipal.

Oliveira (2011) faz referência ao esquema de corrupção denunciado pelo Ministério Público estadual, conhecido como *Rachid*, envolvendo os Santório Fantini. Nesse esquema, em que esteve envolvido o Presidente da Câmara de Vereadores, o objetivo era fazer “[...] a nomeação de assessores parlamentares que jamais haviam prestado algum serviço [...]”. O desmonte do esquema resultou na prisão e afastamento de 13 (treze) dos 21 (vinte e um) vereadores do município.

Essas relações são extremamente negativas para a consecução de qualquer planejamento ou ação da administração pública, pois refutam qualquer processo político-administrativo organizado, que resulte na cumulativa estruturação legal e institucional do município. É de se presumir que agrava ainda mais esta situação a flutuação dos mandatos no poder executivo, como observa Oliveira (2011, p.06):

[...] o município teve, desde a sua emancipação, nada menos que 37 diferentes indivíduos ocupando o cargo de prefeito da cidade. Se atentarmos para os mandatos daqueles que foram conduzidos ao poder por mais de uma vez, o número sobe para 56 (cinquenta e seis), dos quais somente 23 (vinte e três) foram eleitos pelo voto direto, sendo que, destes 23, apenas 10 (dez) conseguiram cumprir os seus mandatos do início ao fim (OLIVEIRA, 2011, p.06).

No período de redemocratização, a partir da década de 1980, em que o país retomava as instituições democráticas, como as eleições diretas, o cargo de prefeito em Cariacica, segundo Oliveira (2011, p.06), foi assumido alternadamente por “[...] 13 diferentes pessoas, sendo que pelo menos 04 (quatro) foram conduzidos, afastados e reconduzidos ao posto de prefeito em decorrência de conflitos com a câmara ou por envolvimento com corrupção [...]”.

O quadro de sucessão apresentado por Oliveira (2014, p. 93) nos dá a idéia da instabilidade política e os seus motivos grotescos fora de qualquer jogo democrático com que conviveu o município a partir da década de 1970:

Quadro 1 – A Instabilidade Política em Cariacica/ES

Ano de mandato	Prefeito	Observações relevantes
1978 –Dez./80	Aldo A. Prudêncio	Assassinado em dez./ 1980.
Dez./80 - Dez./81	Joel Lopes Rogério	Presidente da Câmara. Morre por disparos de sua arma de fogo, em dez./1981.
1981 - 1983	Wagner de Almeida	Presidente da Câmara que assume a prefeitura.
1983 – Out./1984	Vicente Santório Fantini	Afasta-se devido a um derrame cerebral.
Out./84 – Fev./86	Nelço Secchin Vice-prefeito	É afastado acusado de corrupção.
Fev./86 – Abr./87	Claudionor Antunes Pinto	Interventor.
Abr./87 – Jan./89	Milton da Rocha Melo	Presidente da Câmara.
Jan./89 – Mai./89	Vasco A. de O. Júnior	Eleito. Acusado de irregularidade administrativa.
Mai./89 – Ago./89	Augusto César M. Melo	Vice-prefeito.
Ago./89	Vasco A. de O. Júnior	Retorna por decisão judicial. Governa por 14 dias. Afastado após anulação da liminar.
Set./89 – Out./89	Augusto César M. Melo	Reassume a prefeitura.
Out./89 – Abr./92	Vasco A. de O. Júnior	Retorna ao cargo por decisão do Conselho Superior da Magistratura do Espírito Santo.
Abr./92 - Dez./92	Augusto César M. Melo	Reassume a prefeitura.
1993 - 1996	Aloízio Santos	Eleito. 1º a concluir o mandato desde 1982.
1997 - Mar./2000	Dejair Camata	Morreu em acidente automobilístico.
Mar./2000 - Nov./2000	Jesus dos P. Vaz	Assumiu no dia 26 de março (domingo). Uma de suas primeiras ações foi arrancar a porta de seu gabinete para que o povo o visse trabalhando. Foi afastado pela Câmara de Vereadores.
Nov. /2000 - Dez./2000	Joscelino Miguel da Silva	Assumiu na manhã do dia 2 de novembro. Assumiu o cargo no primeiro minuto do dia da posse. Logo, foi o primeiro prefeito do país a assumir o governo de madrugada.
2001 – 2004	Aloízio Santos	Eleito.
2005 – 2008	Helder Salomão	Professor, graduado em Filosofia, especialista em Planejamento Educacional.
2009 – 2012	Helder Salomão	Reeleito.
2013-2016	Geraldo Luzia de O. Júnior	Eleito

A prática de clientelismo político foi muito recorrente no âmbito do sistema municipal de ensino. Uma vez que este não tinha nenhuma regulamentação por parte da municipalidade, abriam-se precedentes para o uso particularista da máquina pública. Nesse sentido, os postos de trabalho relativos ao sistema de ensino para a função de professor, diretor, funcionários de atividades gerais se transformavam em moeda de troca pelos ocupantes do legislativo e do executivo, que trocavam estas funções por votos.

Uma das consequências dessa prática é inviabilizar a formação de uma cultura política voltada para a participação e compromisso político com a população. Criou-se o senso comum entre a população de que os serviços públicos não são direitos, mas são concessões feitas pelas autoridades.

Vitor Paro (1996), em sua pesquisa sobre os tipos de modalidade de escolha de diretores e mesmo o preenchimento de funções técnico-pedagógicas para o sistema público de educação, evidencia o clientelismo subjacente quando o modelo de escolha é a indicação. Assim diz o autor:

Ao agirem dessa forma, esses vereadores interessados no clientelismo político estão na verdade procurando garantir a possibilidade de serem favorecidos por ele. Parece que é precisamente aí que reside o principal problema com relação à nomeação como critério de escolha do diretor. Ao propiciar a indicação sem outros mecanismos que coíbam a imposição de vontades particularistas de pessoas ou grupos, a nomeação pura e simples por autoridade estatal encerra sempre um alto grau de subjetividade, propiciando um sem-número de injustiças e irregularidades, já que não existe um critério objetivo, controlável pela população, [...] (PARO, 1996, p. 18-19).

O poder centralizado, o uso da máquina pública em benefício próprio ou para favorecimento particular e a ausência de controle externo das ações governamentais vão se refletir no desenvolvimento econômico de Cariacica, pois, como vimos por um longo período, as forças políticas responsáveis pela direção do município gastavam suas energias com a disputa pelo poder, subentendido, neste caso, como algo para ser apropriado e não como uma concessão feita pela sociedade àqueles escolhidos democraticamente para governar.

Dessa forma, a organização do município, nas suas diversas frentes, o aparato institucional-técnico, a arrecadação municipal, a prestação dos serviços públicos, as

relações econômicas internas e externas, o melhoramento da cidade, entre outras atividades, não são objeto de planejamento por parte da municipalidade.

Toda essa realidade do município de Cariacica sobre a qual explanamos se encontra retratada nos jornais locais, dos quais lançamos mão como fonte para nossa pesquisa, bem como nos documentos produzidos pela própria municipalidade, principalmente os da gestão que assume a direção do município a partir de 2005.

Essa ordenação pautada no clientelismo impede o desenvolvimento do município, pois a administração pública passa a ter um fim em si mesma, ela existe para acomodar as pessoas e não para realização do trabalho administrativo. Isso pode ser depreendido da análise da situação econômica e social de Cariacica apresentada na coluna *Opinião* do jornal A Gazeta do dia 18 de agosto de 1997 por Haroldo Correa Rocha⁵ (1997, p. 05), A referida análise começa enfatizando que “[...] as estruturas econômicas e sociais da região se mostram envelhecidas diante dos novos desafios apresentados pelo novo ambiente econômico brasileiro [...]”.

Haroldo C. Rocha (1997, p. 05) ressalta o número significativo de indústrias do eixo sul (Cariacica-Viana), mas chama atenção para a paralisação das atividades de pelo menos sete das dezoito indústrias instaladas, além de outras atividades econômicas, comprometendo a arrecadação de ICMS, que passou de 5,59%, em 1991, para 4,17% em 1997, uma redução de 37%. De acordo com o autor,

[...] isto levou Cariacica a ter a menor receita pública per capita dentre todos os municípios capixabas, o que pode perpetuar a incapacidade do governo municipal de atender de forma satisfatória as demandas sociais de infraestrutura e serviços sociais básicos (ROCHA, 1997, p. 05).

Embora a Lei Orgânica do Município de Cariacica seja da década de 1990, a construção dos planos e sistemas essenciais da administração municipal, nela previstos, só foi efetivada por meio de leis complementares a partir da gestão que assume o município em 2005. São evidências dessa natureza, entre outras, a instituição do Plano Diretor Municipal (PDM) de Cariacica/ES, por meio da lei nº 018,

⁵ Haroldo Correa Rocha é economista e professor da Universidade Federal do Espírito Santo.

de 31 de maio de 2007, e a organização do sistema municipal de ensino, por meio da lei nº 4.373, de 10 de janeiro de 2006.

É importante frisar que Cariacica/ES é parte integrante da região metropolitana da Grande Vitória. Por sua localização, constitui espaço logístico e estratégico para o desenvolvimento econômico do Estado, pois por seu território passam a rodovia federal BR 262 e a BR 101, além das Ferrovias Vitória/Minas (EFVM) e Leopoldina (atualmente administrada pela ferrovia Centro Atlântica). Ademais, é a terceira maior população do Estado, com 348.738 habitantes, segundo dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016).

Cariacica está, portanto, situada numa das regiões de maior concentração econômica e próxima das sedes das principais instituições políticas do Estado (Governo, Tribunal de Contas, Ministério Público, Assembleia Legislativa, etc.), logo se poderia pensar que seu desenvolvimento acompanharia o mesmo dinamismo da região da qual é parte integrante.

No entanto, conforme o documento municipal Cariacica em Dados: indicadores socioeconômicos (CARIACICA, 2011, p.16), o que se percebe é que os municípios adjacentes, principalmente Serra e Vitória, foram, ao longo do tempo, melhorando sua estrutura administrativa e econômica passando a ser, já na década de 1970, o centro do desenvolvimento industrial, enquanto Cariacica foi declinando, passando a ser a região de maior concentração de mão de obra desempregada, em função do seu desempenho econômico negativo. Isso favoreceu a ocupação irregular do solo, a formação de loteamentos clandestinos e o surgimento de muitos bairros sem nenhuma infraestrutura urbana. Segundo o documento,

[...] a partir daquele momento, Cariacica passou a ser uma área de concentração de reserva de mão de obra, pois o foco da industrialização foi levado para os municípios de Serra e Vitória [...] nos anos 70, Cariacica começa a sofrer com o desaquecimento de sua economia e isso acarreta conseqüências negativas, refreando o desenvolvimento do município [...] (CARIACICA, 2011, p.16).

A título de exemplificação, a lei nº 1.639/1985, que organiza a utilização do solo urbano, apenas determinava o perímetro urbano do município. Outras funções e uso

do território não eram previstas. Essa lei só foi atualizada 20 anos depois, com a lei complementar nº 018, de julho de 2007, já citada anteriormente, que instituiu o PDM de Cariacica.

Em decorrência disso, outros problemas começaram a se agravar no município, tais como a violência, a falta de transporte coletivo, de habitação, educação, saúde, situação essa também evidenciada na análise de Haroldo Rocha (1995, p.05), que diz: “O Município de Cariacica apresenta ainda duas outras fragilidades que precisam ser atacadas com determinação e urgência: a precária estrutura urbana de vias públicas e de redes de drenagem e esgoto e a violência urbana”. Assim, sem conseguir dar conta da mínima estrutura urbana, o município de Cariacica passa a ser visto como o ‘espaço dos rejeitados’ (CARIACICA, 2011, p.16).

Todo esse cenário não tem como causa única a instabilidade político-administrativa, mas é certamente um reflexo dela, pois é nesse período, na década de 1970, que se inicia a inconstância dos mandatos dos dirigentes políticos, que durou até o ano 2000. Não havia continuidade política dos mandatos dos prefeitos que assumiam o município, por causa da corrupção e da violência, conforme já aventado aqui. “[...] Entre 1970 e 2000, ou seja, em 30 anos, foram 19 mandatos de prefeito e uma longa história de corrupção política e desmandos [...]” (CARIACICA, 2011, p. 16).

Ainda corrobora essa situação a análise de Haroldo Rocha (1997, p. 05) que argumenta:

A superação da violência urbana é uma questão crucial para Cariacica. Na verdade, os níveis de violência não são muito diferentes dos verificados nos demais municípios da Região Metropolitana, mas o problema acaba amplificado em termos de mídia e de imagem do município, pois quase sempre atinge importantes figuras políticas locais, inclusive o prefeito e vice-prefeito. Até mesmo a política no município é feita adotando métodos violentos, ou seja, o poder ainda é disputado com base na força e na intimidação [...] (ROCHA, 1997, p.05).

Diante do cenário apresentado, a administração que assume o município para o período 2005/2008 propõe uma gestão democrático-participativa, em tese, contrária às práticas arraigadas de clientelismo que têm prevalecido no âmbito municipal. A gestão anterior, do período 2001/2004, mesmo tendo assumido a direção do

município por meio do voto direto e tendo permanecido na direção do município pelo período constitucional de quatro anos, deu sinais, no momento de transição, desse ranço patrimonial clientelista.

Isso se evidencia na resposta dada pelo Secretário de Comunicação do então prefeito Aloizio Santos, Giovanni César, em relação às cobranças feitas pela equipe do novo prefeito eleito (Helder Salomão) quanto ao processo de transição. As indagações são tomadas como uma ação pessoal, segundo o Secretário, como um contato que só ocorreria caso o seu sucessor fosse seu amigo, como retrata a notícia do Jornal A Tribuna (16/12/2004, p. 35):

O prefeito não tem obrigação de se encontrar com ele. O Helder está querendo posar de conciliador depois de agredir Aloízio durante toda a campanha, respondeu. E completou: 'Não há necessidade deles se encontrarem. O que o PT quiser pode tratar com a nossa equipe de transição que ela está à disposição'. Giovanni disse, ainda, que o prefeito somente se encontraria com Helder se eles fossem amigos ou tivessem uma convivência social. 'Aloízio é experiente para diferenciar um gesto de conciliação de demagogia', alfinetou (A TRIBUNA, 16/12/2004, p.35).

O cenário histórico que apresentamos deixa claro o difícil contexto político municipal quando se pretende implementar a gestão de caráter democrático-participativa. As velhas práticas que dominaram o Município durante décadas não se desfazem rapidamente, apesar de não conseguirem apresentar respostas para os problemas evidenciados. Talvez isso tenha impulsionado a sociedade cariaciquense a fazer outras escolhas no plano político, criando possibilidades para outra forma de gestão e administração pública.

3.2 A Educação Municipal em Cariacica/ES: Aspectos de sua Configuração antes da Gestão 2005/2012

Neste tópico, queremos evidenciar elementos mais diretamente voltados para o âmbito da educação. Como apresentamos o contexto mais geral, os dados que seguem nos dão uma ideia da educação no Município, em pleno contexto de democratização e descentralização, décadas de 1980 a 2000, que antecederam a gestão que se inicia em 2005.

A criação dos Sistemas Municipais de Ensino é parte do processo de democratização do país, iniciado na década de 1980 e firmado na Constituição Federal de 1988, embora não tivesse um caráter obrigatório, pois havia a prerrogativa da educação municipal manter-se vinculada ao Sistema Estadual de Ensino. Contudo, conforme pesquisa de Diva C. Sarmiento (2005, p. 1363) “[...] a criação dos sistemas municipais de ensino significa uma opção do município para assumir sua autonomia e abre possibilidade de maior participação social nas decisões de política local”.

Nesse momento de democratização (1990), se desencadeia um movimento pela autonomia municipal em educação, proposição principal da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), criada em 1986, que, segundo Sarmiento (2005, p. 1372), no seu 6º fórum, logo após a promulgação da LDBN 9394/96, destacou a questão da autonomia municipal e a possibilidade de criação dos sistemas municipais de ensino. Segundo a autora,

[...] pode-se perceber um aumento da ação dos municípios para garantir recursos e espaços de participação na defesa dos interesses locais, sendo possível entender o reconhecimento do município como ente jurídico autônomo [...] como uma conquista (SARMENTO, 2005, p. 1372).

A constituição do Sistema Municipal de Ensino (SME) compreende a organização legal dos seguintes elementos, conforme dispõe a LDBN 9394/96, em seu artigo 18 (incisos de I a III):

- Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:
- I. As instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal;
 - II. As instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
 - III. Os órgãos municipais de educação

Segundo as orientações do Ministério da Educação (MEC), contidas no documento *Criação de Conselho e Sistema, Pro-Conselho-TO* (2007), compõem o SME a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de educação, o Conselho do FUNDEF, que pode integrar o CME como Câmara, e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE). Todos esses órgãos se articulam a fim de efetivarem a autonomia da educação no âmbito municipal.

A despeito de todo o contexto histórico nacional, das três últimas décadas, favorável à democratização e à descentralização em Cariacica/ES, a municipalidade, tanto por parte do poder executivo quanto pelo legislativo, não teve iniciativas no sentido de organização da educação em âmbito local, vindo, portanto, a se constituir o Sistema Municipal de Ensino, por meio da Lei nº 4373, somente em 10 de janeiro de 2006. Outros Municípios adjacentes (Vitória, Serra e Vila Velha) que constituem com Cariacica a Região Metropolitana da Grande Vitória no Espírito Santo criaram seus SME's em anos anteriores: Vitória criou em 1998, sob a lei 4747 de 27/06/1998, Serra e Vila Velha em 2003 sob a lei 2665 de 30/12/2003 e lei 4100 de 22/10/2003 respectivamente.

Em função disso, não havendo um parâmetro institucional local norteador do funcionamento da educação, pode-se dizer que, nas administrações anteriores ao nosso recorte, a educação municipal esteve vinculada às diretrizes da Secretaria Estadual de Educação (SEDU) e se constituiu por ações fragmentadas.

A afirmação anterior se justifica, considerando a instabilidade política do município que não contribuía para uma continuidade das políticas governamentais, além do forte predomínio de relações políticas oligárquicas e clientelistas, que usavam os postos de trabalho das escolas e o cargo diretor (a) como instrumentos de barganha política.

Nesse sentido, em diferentes períodos da administração municipal, foram desenvolvidas ações, ou pelo menos se tentou desenvolver, como veremos a seguir, mas que não corroboraram com a constituição efetiva de um sistema municipal organizado e muito menos um que pudesse garantir a participação democrática da sociedade cariaciquense nos assuntos relacionados à educação.

A administração municipal do período 1989-1992, sob o lema *Cariacica: a marca de um novo tempo*, comandada pelo então prefeito Vasco Alves, lançou seu projeto relativo ao sistema municipal de ensino propondo iniciativas que rompessem com a tradição e deixassem o ensino à disposição da comunidade. Reveladora, nesse sentido, foi a entrevista veiculada no jornal A Gazeta, na edição de 14 de junho de 1991, na qual a então secretária de Educação e Cultura, Nelma Monteiro, fez aposta

na construção de uma escola democrática. Segundo seu entendimento, a realidade educacional do município era muito deficiente e sua modificação exigia um trabalho que envolvesse os trabalhadores em educação e os movimentos populares. A secretária compreendia as mudanças ou a construção de uma escola democrática por meio da instituição de órgãos públicos municipais, conforme relato:

[...] Ela pretende a 'escola da mudança', pela qual se tornam importantes a constituição do Estatuto do magistério, do Conselho Municipal, do Conselho de Escola, a eleição de diretores, o incentivo à organização estudantil e à ampliação da oferta de vagas (A GAZETA, 14/06/1991, p.04).

Efetivamente, segundo a fala da secretária, foram construídas 05 (cinco) pré-escolas, 02 (duas) escolas de 1º grau e 01 (uma) escola de 1ª a 4ª séries e outras foram reformadas. Algumas dessas escolas foram construídas sob o sistema de mutirão, algo comum no Município, conforme indica a referida matéria de jornal.

Outro projeto proposto, voltado para a alfabetização, foi o *Movimento Municipal de Adolescentes e Adultos*, que tinha por finalidade diminuir o índice de analfabetismo no município. Pretendeu-se criar 50 (cinquenta) unidades de atendimento para atender 1,25 mil alfabetizando, segundo o jornal A Gazeta de 14 de junho de 1991.

O plano de desenvolvimento (PDC) de Cariacica-ES, realizado em junho de 1993 sob a gestão do então prefeito eleito Aloizio Santos (1993-1996), apresentou dados sobre a realidade da educação do município e previu ações que visavam a enfrentar as dificuldades apresentadas pela avaliação do plano.

Entre os dados apresentados pelo documento, estava o indicativo do número de matrículas e estabelecimentos de ensino por nível de administração (estadual, municipal e rede particular) e por região (urbana e rural), conforme as tabelas 1 e 2 abaixo, apresentadas e construídas com fontes da Secretaria Estadual de Educação (SEDU) de 1992. Assim, segundo o PDC de 1993:

Tabela 1– Quantitativo de alunos matriculados na Rede de Ensino

Período	Por Nível de Administração			Por Região		
	Estadual	Municipal	Particular	Urbana	Rural	Total
1º Grau	50.177	8.415	5.837	63.108	1.321	64.429
2º Grau	2.998	2.270	785	6.053	-	6.053
Total Absoluto	53.175	10.685	6.622	69.161	1.321	70.482
Total Percentual	75,4	15,2	9,4	98,1	1,9	100

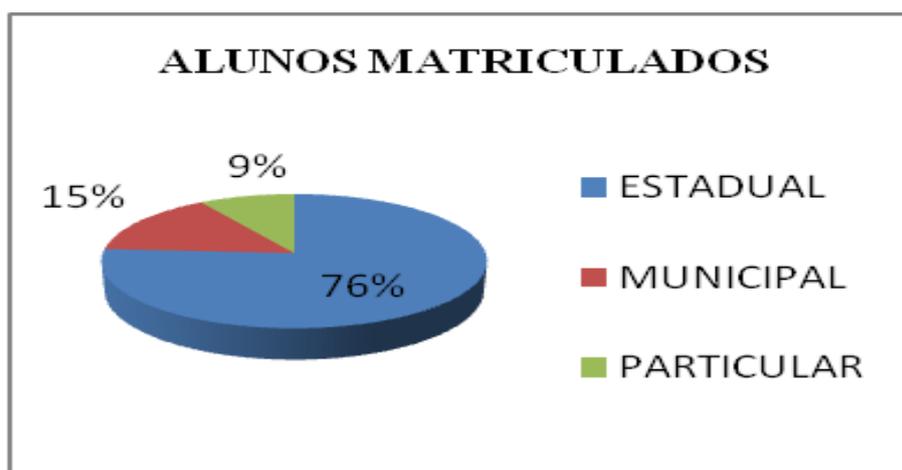
Fonte: Plano de desenvolvimento de Cariacica/ES, 1993.

Tabela 2 – Quantitativo de Estabelecimentos de Ensino

Por Área	Por Nível de Administração				
	Estadual	Municipal	Particular	Total	Percentual
Urbana	50	39	11	100	85,5
Rural	15	02	-	17	14,5
Total Absoluto	65	41	11	117	
Total Percentual	55,6	35,0	9,4	100	100

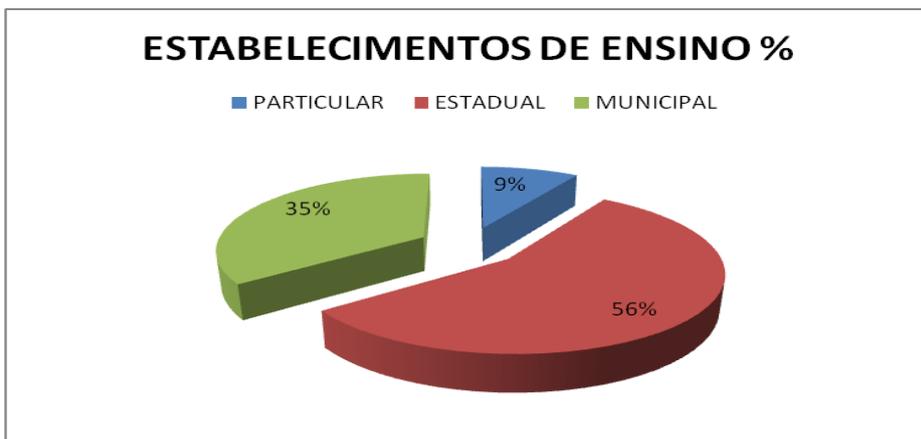
Fonte: Plano de desenvolvimento de Cariacica/ES, 1993.

Gráfico 1 - Alunos Matriculados



Fonte: Plano de Desenvolvimento de Cariacica, 1993

Gráfico 2- Estabelecimentos de Ensino



Fonte: Plano de Desenvolvimento de Cariacica, 1993

Como podemos observar, é a rede Estadual que detém o maior número de alunos matriculados (tabela e gráfico 1) e detém o maior número de estabelecimentos de ensino (tabela e gráfico 2), até a década de 1990. Conseqüentemente, essa rede oferecia o maior número de vagas, situação que pode indicar a ausência do município na organização sistemática da educação.

Além do demonstrativo de vagas e estabelecimentos de ensino da rede, por nível de administração, verificado em Cariacica, o plano municipal informa que a Prefeitura de Cariacica era responsável por outros programas especiais de ensino, tais como:

- Programa de educação para deficientes físicos, que é ofertado em uma escola;
- Programas de alfabetização com 04 (quatro) grupos mantidos pela prefeitura e outros 17 (dezessete) mantidos por associações e igrejas, com as monitoras remuneradas por recursos públicos repassados às entidades pela prefeitura, e
- Programas de Pós-alfabetização, constituídos por 14 (catorze) turmas de alunos com professoras remunerados pela prefeitura.

Informa ainda o PDM a existência de outros estabelecimentos de ensino, no município, que atendiam ao antigo 2º grau, com cursos técnicos, e dois que eram mantidos pelo Serviço Social da Indústria (SESI).

A partir do mapeamento da realidade educacional, as únicas ações previstas no PDM de 1993 em relação à educação foram: o aproveitamento das instalações da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) que foram desativadas no município para serem transformadas em novas escolas e centros culturais e recreativos; e o desenvolvimento de estudos para implantação de Escolas de nível superior e profissionalizante de segundo grau.

Ainda sobre essa gestão, em matéria do jornal A Gazeta (30/04/1993, p. 03), o então secretário de Educação, José Carlos Borini, afirma que o Município operava na época com 53 (cinquenta e três) escolas, informação diferente do PDM, que aponta apenas 41 (quarenta e uma), que atendiam em torno de 20 mil estudantes, com previsão para a construção de mais 13 (treze) novas unidades de ensino para atender 20 mil alunos que estavam, segundo o documento, fora da escola.

Acreditando que somente isso não seria suficiente para atender às demandas da educação, o secretário fala sobre um grande programa de alimentação e educação para as crianças carentes do município. Segundo suas palavras, “[...] ‘Nós precisamos envolver as comunidades, as associações de moradores e as famílias para que muitas casas se transformem em minicreches’[...]” (A GAZETA, 30/04/1993, p. 03).

Havia, nesta gestão de 1993-1996, uma necessidade de construção de creches no município, segundo o secretário, pois só existiam quatro (04) para uma demanda de 59 mil crianças de 0 a 06 anos a ser atendida.

Diante da demanda por novas escolas, o secretário entendia ser o uso das casas de particulares um projeto alternativo ousado para mudar a realidade de crianças desassistidas, que ficavam fora da escola, conforme o jornal A Gazeta (30/04/1993, p. 03)

[...] é indispensável realizar projetos alternativos ousados, a fim de não continuar convivendo com estatísticas como essa, citada por ele: dos menores carentes, pedintes, trombadinhas e pequenos trabalhadores, que perambulam por Vitória, 60% são de Cariacica (A GAZETA, 30/04/1993, p.03).

No poder legislativo desse período (1993-1996), foram apresentados, pelo então vereador Helder Salomão, vários projetos relativos à educação. Segundo Ferrari de Melo (2007),

Foram apresentados 12 projetos (contando projetos de leis e emendas ao orçamento) relativos à educação, todos de autoria do vereador Helder Salomão. Devido à existência de poucos arquivos (como cópia desses projetos), só analisaremos um, o mais importante segundo nosso critério, o que restabelece a eleição direta para diretores e coordenadores das unidades escolares. Além desse, foram apresentados outros projetos que merecem citação, como as emendas ao orçamento para criação do programa de alfabetização de adolescentes e adultos; para a construção, ampliação, reforma e manutenção dos prédios escolares; e para a capacitação dos professores (MELO, 2007, p. 162).

Segundo Melo (2007, p 162), o projeto em foco na sua análise, a eleição direta para diretores e coordenadores de escolas, representa a correlação de forças presente no município, “[...] entre aqueles que são favoráveis às práticas clientelistas e aqueles que são contrários e buscam a moralização da política”.

Contextualizando o projeto do vereador Helder Salomão, Melo (2007, p. 162) diz ser este uma “[...] tentativa de restabelecer a gestão democrática das escolas, garantida pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do município, por meio da realização de eleições diretas para os diretores das escolas”.

Na administração do prefeito Vasco Alves (1989-1992), a eleição direta para diretores foi aplicada muito timidamente, além de ter sido muito prejudicada pela ação do vereador Edson Nogueira, do Partido da Frente Liberal (PFL), que apresentou um projeto (1993), aprovado pela maioria da Câmara, revogando os dispositivos do estatuto do magistério – artigo 65 da Lei Orgânica – que garantiam a eleição direta para diretores de escolas (MELO, 2007).

Melo (2007, p. 163) diz que o vereador Helder Salomão considerou um retrocesso a supressão da eleição direta para diretores. Já para os vereadores Jocelino da Silva, do Partido Social Cristão (PSC), e Alaídes Ribeiro, do Partido da Mudança Nacional (PMN), a eleição direta de diretores escolares só poderia ser prerrogativa do prefeito por meio da indicação, e assim se posicionaram: “[...] o processo de eleição direta para diretores de escolas inibe o ‘direito de comando’ do executivo, e dificulta a

governabilidade, sendo que, portanto, tais cargos devem ser de confiança e 'livre escolha' do prefeito".

O vereador Helder Salomão, segundo Melo (2007), afirmou categoricamente que a razão para a rejeição ao projeto pela Câmara era que todos os diretores, sem exceção, tinham sido indicados pelos vereadores. Na opinião de Salomão, as escolas eram transformadas em comitês políticos e os diretores em cabos eleitorais para as trocas de favores, mantendo-se a prática política clientelista no município.

Na administração do período de 1997-2000, tendo inicialmente à frente o prefeito Dejair Camata (1997-Mar. 2000), mais conhecido como Cabo Camata, a educação municipal foi marcada por diversas greves dos professores. Nesta gestão houve greve praticamente em todos os anos de 1998, de 1999 e 2000 e se arrastando para 2001 conforme retratam os jornais locais A Tribuna e A Gazeta. Os motivos principais são as perdas salariais acumuladas nas gestões anteriores e a precarização da infraestrutura física das escolas, bem como os sistêmicos atrasos salariais.

Além disso, neste período, os professores exigiam a formação do conselho gestor do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional n.º 14/96, que determinou sua implantação automática, a partir de 1.º de janeiro de 1998, além de mudanças no Plano de Cargos e Vencimentos (PCV). Contudo, a administração municipal da época não constituiu o Conselho para administrar o FUNDEF. Por sua vez, o poder legislativo aprovou alterações no PCV trazendo prejuízos aos direitos dos trabalhadores da educação. O problema foi a lei n. 3.490/98 que deveria reger o PCV não foi publicada na íntegra no diário oficial, omitindo artigos, por isso não havia valor legal, além do que afirma a presidente do Sindiupes, Ilka Barcelos, ao Jornal A Tribuna de 14 de setembro de 1998:

A prefeitura havia negociado com a categoria um projeto de plano de carreira, mas no dia 30 de dezembro de 97 a câmara aprovou outro, colocando em vacância os cargos dos professores, reclamou. Dessa forma, depois do período de vacância os cargos seriam extintos (A TRIBUNA, 14/09/1998. p. 17).

Segundo a dirigente sindical o executivo extinguiu a lei nº 2.475/92 que estabelecia os parâmetros de salários dos professores. A lei 3.490/98 não fixava tabela salarial enquadrando todos os profissionais do magistério e não previa a mudança de nível (A TRIBUNA, 14/09/1998, p. 17).

Com a morte do então prefeito Dejour Camata, ocorrida em março do ano 2000, em controverso acidente automobilístico – esse prefeito ficara conhecido na mídia local pelas ameaças violentas que fazia, como surras, a quem descumprisse a lei e havia sido preso, em flagrante, portando um forte arsenal de armas pesadas e ilegais (CAMACHO, 2005) –, a administração municipal foi assumida pelo vice-prefeito Jesus Vaz (Mar. a Nov. 2000). Nesse período, foi lançado um concurso para o funcionalismo público em geral, inclusive para o provimento de cargos do Magistério, com 431 vagas. Segundo o prefeito, o objetivo era acabar com o protecionismo político no município, que ocorria com a contratação temporária de professores, mecanismo por meio do qual se fazia o apadrinhamento político (A TRIBUNA, 22/05/2000, p. 12).

O referido concurso foi passível de muitas críticas, apresentou bastantes irregularidades nos editais e na contratação da empresa organizadora sem processo de licitação. Por isso foi alvo de denúncias pelo Sindicato dos Professores (SINDIUPES) e pelo Ministério Público. Após uma inspeção extraordinária nos editais do concurso, foram encontradas várias falhas, como: falta de distribuição das vagas para professor B por habilitação específica e ausência de prova de títulos para a categoria. Além disso, foi constatada a necessidade da composição de uma comissão coordenadora do processo seletivo.

O concurso não foi cancelado, conforme retratado na imprensa local, naquele momento, pois o Tribunal de Contas pediu a sua suspensão na tarde do dia 16 de junho de 2000, mas o prefeito recorreu e a decisão foi revogada por um desembargador do Tribunal de Justiça, possibilitando sua autorização já no dia seguinte. Então, no dia 17 de junho de 2000, foi publicada sua liberação (A TRIBUNA, 17/06/2000, p. 26).

O supramencionado concurso virou motivo de piadas na mídia local, além de prejudicar os inscritos com todos os transtornos por sua desorganização. A prova intelectual aconteceu, mas não valeu, o concurso foi efetivamente cancelado e mais: os candidatos foram submetidos a provas descabidas, sem relação com a função pleiteada. Como exemplo, ocorreu a situação de candidatos que concorriam aos cargos se verem submetidos a testes físicos incompatíveis com sua condição física.

Novamente está à frente da Prefeitura, Aloízio Santos (2001-2004). No ano de 2003, conforme o jornal A Tribuna (30/01/2003, p. 22) foi lançado processo seletivo para a contratação temporária de professores, a fim de iniciar o ano letivo de 2004. Estabeleceram-se alguns critérios legais que, aparentemente, dariam sustentabilidade ao processo para a seleção, como: análise de currículo, desempenho profissional e prova de títulos. Contudo o processo é prejudicado, pois o resultado é divulgado sem a pontuação dos candidatos o que gerou muitos recursos e por fim a sua suspensão.

O prefeito conforme a matéria de jornal resolve o problema recontratando os profissionais que já estavam na rede no ano anterior. Isso indica que a manutenção de um ciclo de contratações que tomam por base critérios outros, que não o processo legal, com organização e transparência. Evento semelhante a este de contratação de professores se desenhou em fevereiro de 2005 conforme o jornal A Tribuna (01/02/2005). Foi feito um processo seletivo, mas no momento da seleção houve a tentativa de sua obstrução. Neste caso houve a divulgação dos resultados corretamente, mas a Câmara recebeu muitos recursos de candidatos que questionavam a pontuação obtida e tentavam com isso anular o processo segundo o jornal A Tribuna (23/02/2005 p.19).

Esses são alguns traços da educação municipal antes de 2005. Percebemos algumas iniciativas com projetos de ampliar o número de escolas e de vagas, propostas de valorização dos professores, de se implementar a gestão democrática da escola, até mesmo a discussão dessa proposta na Câmara Municipal, seguida da sua rejeição pela casa, alegando ser prerrogativa do Executivo. Também foi muito marcada a educação no período por greves de professores, problemas de falta de merenda e de carteiras nas escolas, de falta de vagas, principalmente para a

educação infantil, atraso no pagamento de salários e o cancelamento de um concurso por conta de irregularidades. Muitas dessas situações são possíveis de serem conhecidas, pois se tornaram manchetes nos jornais locais. Assim, além de todo prejuízo social que representou essa desorganização da educação, houve o desgaste da imagem do município e da educação, sempre presente na mídia local por conta de todos esses problemas.

Fizemos até aqui uma pequena descrição das ações, algumas contidas nos planejamentos municipais referentes à educação, relativas ao mandato de 04 (quatro) governos municipais. Ou seja, foram (16) dezesseis anos de administração pública, um tempo considerável que, em tese, permitiria continuidade e acúmulo de políticas implementadas e a melhoria na prestação dos serviços públicos educacionais.

Se poderia justificar o pouco avanço na educação considerando o contexto socioeconômico e político nacional desse período, marcado por crises econômicas e pelo predomínio do ideário neoliberal, com significativa redução do investimento estatal no campo das políticas sociais, conforme assevera Barreto e Leher (2003, p. 56-57):

O Estado brasileiro, em seu conjunto, movimenta o equivalente a 30% do PIB. Os juros e os serviços da dívida consomem perto de 12% do PIB, o acordo com o FMI prevê um superávit-primário, até o final do governo de Luiz Inácio Lula da Silva de 4,25% do PIB. Com o pouco que sobra o estado tem de cobrir os gastos da Previdência, da Educação, da saúde [...] (BARRETO; LEHER, 2003, p. 56-57).

Mas a organização interna da administração poderia ter se constituído, mesmo porque a política nacional empurrava os municípios para isso, principalmente para que assumissem a responsabilidade pelas políticas que abrangiam o ensino fundamental e a educação infantil. Segundo Arretche (2000, p. 15), era o auge da descentralização:

Neste final dos anos 90, a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social vem sendo profundamente redesenhada. À exceção da área da previdência, nas demais áreas da política social brasileira – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular --, estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo paulatinamente um conjunto significativo de atribuições de gestão aos níveis estadual e municipal de governo. Em 1997, [...] Estados e

municípios eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política federal de saneamento popular – o FGTS; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por Estados e municípios; [...](ARRETCHE, 2000, p.15).

É desse período a aprovação da Lei 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), que regulamenta e define as responsabilidades dos entes federados em relação às etapas da educação, ficando para os municípios, prioritariamente, a educação infantil e o ensino fundamental. Ademais, a LDBN institui a gestão democrática e participativa da escola.

Mesmo que controverso esse processo, veremos que alguns dos programas lançados nessa década vão contribuir para a autonomia financeira da escola, ainda que relativa. Contudo, em Cariacica/ES, os procedimentos técnicos, bem como o aparato legal só serão instituídos a partir de 2005.

Em que pese as informações aqui apresentadas serem, em parte, de base jornalística e alguns documentos oficiais, como os planos municipais de governo, podemos afirmar que o Município, até 2005, não havia se preparado no aspecto institucional-legal.

Podemos considerar que, no campo da educação, as ações eram desarticuladas, sem um planejamento sistemático, não concorrendo para a efetivação das mesmas enquanto políticas de Estado que, em geral, são as ações políticas mais robustas e sólidas, porque discutidas por mais de uma instância de poder, inclusive pelo Parlamento, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, incidindo em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA 2011, p.329).

Conforme Arretche (2000, p. 17), os municípios, no Brasil, são muito desiguais entre si, seja na sua capacidade econômica e fiscal, seja na sua capacidade administrativa, para a gestão de políticas públicas e em sua tradição cívica. Dessa forma, consideramos que a pouca tradição no trato político-administrativo, pensado sob a ótica dos modelos de gestão democrático-participativa, é uma das causas da ineficiência dos municípios no que tange às políticas sociais, especialmente à

política educacional. Essa pouca tradição cívica à qual se refere a autora pode ser subentendida como o pouco interesse e a falta de dedicação ao serviço público, fazendo deste um grande “cabide de empregos”, conforme expressão popular para se referir às mazelas do clientelismo político.

CAPÍTULO 3 - A GESTÃO MUNICIPAL DE CARIACICA/ES NO PERÍODO 2005/2012: VISÃO GERAL, PRESSUPOSTOS POLÍTICOS E RELAÇÃO COM A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Neste capítulo, trazemos uma visão mais geral da gestão municipal que se inicia em 2005, para além do sistema de ensino, explicitando, ainda que sucintamente, a ascensão da força política que assumiu a direção municipal, suas concepções políticas relativas à educação e a política nacional de educação naquilo que se refere aos programas de financiamento da educação e à formação dos conselhos deliberativos.

A democratização da sociedade brasileira – a partir da década de 1980 –, seguida do processo de descentralização na década de 1990 – que conferiu aos Municípios maior autonomia política e financeira – não foram suficientes para romper com a dominação exercida pelos grupos oligárquicos, que, por meio do nepotismo e do clientelismo político, estiveram à frente do poder local, no Município de Cariacica/ES, durante esse período.

Embora essa seja uma realidade comum a diversos municípios, no Brasil, os aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais, anteriormente relatados, demonstram que o município de Cariacica/ES foi palco, por mais de três décadas, de determinados grupos sociais, que tradicionalmente fizeram uso de desmandos, corrupção e violência, como recurso para a eliminação dos adversários políticos, ocasionando a descontinuidade da administração municipal, impactando negativamente tanto em seu desenvolvimento econômico e social, quanto em sua organização, fazendo com que o município não alcançasse uma estrutura administrativa dentro de parâmetros de um Estado que tem a democracia por prerrogativa.

Mesmo os mandatos que conseguiram lograr o período completo (04 anos) à frente da administração municipal, em que pese serem mandatos de partidos considerados progressistas, como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), agremiação a que esteve vinculado o prefeito Aloízio Santos (1993/1996 e 2001/2004), e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do prefeito Vasco Alves

(1986/1989) não escaparam ao paternalismo. Ambos promoveram ações políticas provisórias, sem planejamento, não se consubstanciando como política pública municipal. Precisamente sobre a gestão do PSDB, assumida por Aloísio Santos, foi marcada pela política do Compadrio e pelo Nepotismo, tendo sido muito considerada, nesta gestão, a ala não ética do partido (CAMACHO, 2005, p. 13). No momento de transição entre 2004/2005, o documento municipal *Cariacica, relatório de gestão da cidade 2005-2012* retrata esta condição: “[...] Dívidas, salários atrasados, falta de padronização nos trâmites administrativos, carência de equipamentos como computadores, falta de espaço para abrigar todas as secretarias” (CARIACICA, 2005-2012, p. 24).

Também a pesquisa de Camacho (2005, p.14) deixa transparecer esta situação de abandono do município, provocando a paralisação da administração, conforme podemos verificar no fragmento que segue:

O prefeito que o sucedeu [...] não reeleito abandona a prefeitura nos últimos meses [...]. Este abandono se traduziu na parada das ações da prefeitura, no não pagamento das contas, inclusive salário dos últimos meses e na transmissão do cargo a seu sucessor. O atual prefeito [...] assumiu uma prefeitura falida, com ameaça de greve dos servidores. O prefeito decretou estado de emergência na primeira semana de seu mandato (CAMACHO, 2005, p.14)

Dessa forma, em 2005, a Educação Municipal não funcionava segundo uma política construída pelo próprio Município, com base nos parâmetros indicados pela Constituição de 1988, bem como pela própria LDB, e nem com base em parâmetros minimamente democráticos, já que ainda imperavam as relações de clientelismo e mandonismo.

4.1 As Forças Políticas em Disputa pela Direção Municipal: A Ascensão do PT em 2005 à Frente da Administração Municipal e os Princípios da Educação Cidadã no SME

No final da década de 1990, ainda sob o impacto da crise política que se estabelecera no Município de Cariacica/ES, após a prisão de 13 vereadores e mais 04 assessores da Câmara acusados de corrupção, escândalo muito propagado nos

jornais locais, teve início a organização da frente de oposição integrada por vários partidos considerados progressistas (PCdoB, PSB, PDT, PPS e PMN) e liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com o objetivo de enfrentar as forças políticas conservadoras no pleito eleitoral do ano de 2000 (A TRIBUNA, 07/05/ 2000, p. 30).

O Partido dos Trabalhadores em Cariacica/ES elegeu, em sua plenária, o professor e ex-vereador Helder Salomão para disputar as eleições majoritárias no Município. Acreditava-se que o momento político seria favorável aos partidos progressistas, pois uma mudança acontecia: o fato de que os candidatos envolvidos com a corrupção no município perderiam espaço entre os eleitores (A TRIBUNA, 17/05/2000, p.13).

Apesar disso, a frente liderada pelo PT perdeu as eleições para o candidato do PSDB, Aloízio Santos. Somente em 2004, concorrendo novamente às eleições majoritárias é que o PT venceu, em segundo turno, com seu candidato Helder Salomão, que governou em dois mandatos consecutivos: 2005/2008 e 2009/2012.

O documento “Plano de Melhoramento 2005-2008”, da Secretaria Municipal de Educação, à época em que foi elaborado, definiu que o Sistema Educacional deveria ser reconhecido como um sistema democrático, centrado no desenvolvimento de competências e habilidades, e que levasse ao efetivo exercício da cidadania e à emancipação social. Sua missão foi garantir o acesso à educação cidadã para todos, por meio de ações que tivessem por base esses princípios.

Em consonância com essa visão, está a concepção sistêmica de educação, entendida como ‘ato político partidário’, princípio defendido pela linha de pensamento Freireano representada por Romão e Gadotti (2004), que são os fundamentos da política nacional de educação, debatida e formulada nos Encontros Nacionais de Educação (ENEd) do PT (VACCARI, 2009).

Esses pensadores compreendem a educação para além da formação técnico-científica, e entendem que educar é um ato político do qual os grupos sociais constituídos em diferentes classes se valem para conquistar e manter sua hegemonia. Nesse sentido, o sistema educacional, como subsistema social, com

todas as suas instâncias, tanto pode contribuir para a construção de uma sociedade mais equânime, como também pode favorecer a exclusão social.

Considerando o histórico contexto de exclusão social que deixou fora do sistema de ensino grande parte dos trabalhadores, Gadotti (2000) aponta alguns princípios básicos, constituídos a partir do conceito de Escola Cidadã, que devem orientar a política educacional. De acordo com esses princípios, a política educacional influenciará na formação de uma escola:

[...] que busca fortalecer autonomamente o seu projeto político-pedagógico, relacionando-se dialeticamente – não mecânica e subordinadamente – com o mercado, o Estado e a sociedade. [...] que visa formar o cidadão para controlar o mercado e o Estado, sendo, ao mesmo tempo, pública quanto ao seu destino – isto é, para todos – estatal quanto ao financiamento e democrática e comunitária quanto à sua gestão (GADOTTI, 2000, p. 6).

Esses princípios devem estar articulados a uma escola autônoma e descentralizada. A autonomia da escola deve perpassar todas as relações dos segmentos da escola: professores, alunos, pais, funcionários, comunidade e direção escolar e deve expressar a capacidade de elaboração de seu projeto político-pedagógico, no qual deve potencializar o educando, a fim de que seja capaz de elaborar e responder às suas próprias indagações, saber respeitar as diferenças e se autogovernar.

Além disso, a autonomia se concretiza com a descentralização dos recursos, que deve a escola aprender a gerir; e também na eleição direta, pela comunidade escolar, de seus dirigentes, consubstanciando, assim, a gestão democrática do sistema de ensino.

Nessa perspectiva educativa, o que se pretende é que o ensino contribua para a construção de uma visão crítica da sociedade, superando uma visão ingênua, superficial e fragmentada, na qual a realidade e a história são tomadas por fenômenos pré-determinados e não como o reflexo dos conflitos entre os homens e de suas proposições políticas, assim assevera Freire (1995, p. 14-15).

[...] Esta é uma das tarefas fundamentais da educação popular de corte progressista, a de inserir os grupos populares no movimento de superação

do saber de senso comum pelo conhecimento mais crítico, mais além do 'penso que é', em torno do mundo e de si no mundo e com ele. Este movimento de superação do senso comum implica uma diferente compreensão da história. Implica entendê-la e vivê-la, sobretudo vivê-la, como tempo de possibilidade, o que significa a recusa a qualquer explicação determinista, fatalista da história (FREIRE, 1995, p.14-15).

Teoricamente, os princípios formulados na proposta de educação do PT estão ancorados nas movimentações políticas e sociais das décadas de 1980 e 1990, que buscaram implementar e consolidar os mecanismos de democratização da sociedade brasileira. Tais dispositivos orientaram a gestão que se iniciou em 2005, pois esta dará ênfase às concepções de educação pública para todos, à gestão democrática, e à autonomia político-financeira da escola, tendo em vista uma educação cidadã que leve à emancipação política e social.

4.2 Características Gerais da Gestão 2005/2012: Elementos que Sinalizam a Construção da Gestão Democrática Participativa

A visão geral da gestão municipal no período 2005/2012 se encontra em alguns documentos produzidos pela própria municipalidade, a saber: *Cariacica, relatório de Gestão da Cidade 2005/2012*; *Cariacica em Dados, indicadores socioeconômicos* e a *Agenda Cariacica 2010-2030, Planejamento Sustentável da Cidade*, todos de domínio público e outros disponíveis, mas não publicados como o Relatório dos Cem Primeiros dias de Governo e O Plano de Melhoramento 2005/2008, este produzido pela SEME.

Nesses documentos, encontramos os planejamentos e estratégias que deram diretriz às ações do governo, sendo que a Educação e o Desenvolvimento Econômico, com foco nas pequenas e microempresas, foram tomados como prioridades por parte da administração. Nos mesmos documentos, foi enfatizado, também, o tipo de gestão que se pretendia desenvolver e os seus eixos principais, que eram: a gestão com controle dos gastos públicos feitos de forma eficiente e eficaz; a participação social por meio da constituição de conselhos gestores; o investimento em infraestrutura urbana, tendo em vista a melhora na qualidade de vida da população; a preocupação com o meio ambiente e a manutenção da cidade, no sentido de criação e conservação dos espaços de convivência, de eficiência nos

serviços, na aplicação dos recursos, regulamentação fundiária, entre outros, além da valorização do funcionalismo público municipal.

Conforme relata o documento Agenda Cariacica 2010-2030, planejamento sustentável da cidade (CARIACICA, 2012, p.12-13), houve um planejamento inicial da cidade que começou em 2003⁶. A gestão (2005/2012) retomou esse planejamento, que se deu com a assessoria de especialistas de quinze (15) áreas temáticas propostas, inicialmente, sendo reagrupadas posteriormente em nove (09), a saber: 1ª - Contexto Econômico e Potencialidades de Emprego e Renda, Tecnologia da Informação e Comunicação e Energia; 2ª – Meio Urbano e Rural: uso e ocupação do solo e habitação, mobilidade, sistema viário, trânsito e transporte; 3ª - Meio ambiente, humanização da cidade e saneamento; 4ª - Saúde; 5ª - Educação; 6ª - Turismo, cultura, esporte e lazer; 7ª - Assistência Social; 8ª – Direitos humanos e juventude e 9ª – Segurança, cidadania e Dinâmica Populacional. Além da realização de quatro (04) pesquisas de opinião.

A fim de garantir a participação dos diferentes atores da cidade, o processo de construção da agenda teve como promotores a Prefeitura Municipal de Cariacica (PMC), a Câmara Municipal de Vereadores, a Associação dos Empresários de Cariacica (AEC) e a Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC).

O segundo momento de elaboração da Agenda Cariacica, durou um período de 02 anos, tendo se iniciado em 2010. Foram realizadas cinco reuniões temáticas: 1ª - aspectos econômicos e investimentos previstos; 2ª - mobilidade, logística e estrutura urbana; 3ª - relação campo-cidade e seus impactos no ambiente e no turismo; 4ª - garantias sociais e trabalho ;e 5ª - garantias sociais em Cariacica, além de sete seminários setoriais. Também foi realizado um concurso de manifestação artística dos alunos da rede municipal e duas audiências públicas abertas a todos os integrantes da cidade.

⁶ “Elaborada em 2003, com o nome de ‘Cariacica Vale Mais’ a primeira agenda foi um planejamento sustentável para a cidade com o intuito de orientar o desenvolvimento do município para 20 anos” (CARIACICA, 2012, p. 13)

Com a *Agenda Cariacica 2010-2030, planejamento sustentável da cidade* (CARIACICA, 2012), foram estabelecidos os pressupostos da administração, por intermédio da construção de diagnósticos e análises setoriais, divididos em 15 macro áreas temáticas, com a finalidade de aproximação de áreas distintas, com o objetivo de conhecer e buscar soluções para os problemas do município. Segundo esse documento, tratava-se da construção de uma nova forma de ver o município, que convergia para uma gestão democrática e participativa, o que se revela no trecho que segue:

[...] O ponto de vista escolhido neste documento considera o município 'como uma produção coletiva de interesses distintos às vezes coincidentes, às vezes contraditórios', considerando Cariacica como o resultado dos processos históricos que definiram sua formação. A Cariacica do futuro trará os efeitos desse passado na construção que será realizada a partir dos dias de hoje (CARIACICA, 2012, p. 22).

Essa compreensão está subentendida nas análises e avaliações da administração. Um dos pressupostos afirmados diz que, para se reconstruir o município em seus diferentes aspectos, tais como econômico, político e social, enquanto um patrimônio coletivo, se deveria evitar a segregação e buscar a reinserção qualificada e sem discriminação dos diferentes segmentos sociais como forças vivas do município.

É nessa perspectiva que se pretende a construção de políticas públicas, conforme os planejamentos realizados e inclusos na *Agenda Cariacica 2010-2030* (CARIACICA, 2012, p.27), quando diz que

[...] as políticas públicas de universalização do acesso aos serviços essenciais devem considerar as diferenças, reconhecer o direito das minorias, como elementos fundamentais no processo de integração territorial proposto (CARIACICA, 2012, p. 27).

Pode-se presumir, a partir dessa compreensão, que as políticas voltadas para a educação municipal estavam em consonância com esse ideário.

Outro aspecto da administração 2005/2012 foi a produção de conhecimento socioeconômico sobre a realidade de Cariacica/ES, pois só assim se poderia dar um direcionamento correto para as ações de governo que se queria implementar. O documento *Cariacica em dados: indicadores socioeconômicos (2005/2012)*

(CARIACICA, 2011, p. 05), produzido a partir da coleta, análise e armazenamento de informações do município, teve, entre outros, este objetivo: servir como instrumento de subsídio das políticas públicas.

Alguns desses indicadores devemos destacar, por sua relação com o universo da educação. O estudo demográfico, por exemplo, mostra a faixa etária de 0 a 14 anos, que correspondia, em 2010, a 26,85% da população do município. Dessa população, 93.636 pessoas estavam em idade de cursar o ensino infantil ou fundamental. O município conseguiu atender nos três sistemas (estadual, municipal e privado) 77.295 estudantes, ficando em torno de 16 mil crianças de 0 a 5 anos sem acesso à escola. Apesar desse resultado, ao longo do período de 2005/2012, o número de matrículas foi sempre crescente, tanto na educação infantil, quanto no ensino fundamental, que são de competência municipal, conforme veremos no capítulo 4 desta pesquisa.

Em relação aos jovens, faixa etária de 15 a 19 anos, em 2010, eram 33.130 pessoas. O município atendeu um número de 19.251 jovens nos três sistemas (estadual, federal, privado), ficando ainda em torno de 14 mil jovens sem acesso a escola.

Em relação às finanças, Cariacica apresentava em 2009 a menor receita per capita (785,68) entre os municípios do Espírito Santo, contudo foi entre 2005 e 2009 o quarto município do Estado em investimentos, aplicando em torno de R\$213 milhões. As despesas com educação aumentaram e, em 2010, chegaram a ser em torno de R\$ 119 milhões, atingindo 31,7% da aplicação em políticas de educação, ultrapassando o percentual constitucional (nº 29/2000) obrigatório.

Outro dado se refere à compra direta da produção da agricultura familiar e da agroindústria local, instituída na gestão pela lei nº 11.947/09, com o objetivo de fortalecimento da merenda escolar. Trata-se de uma determinação do FNDE que 30% dos recursos do município com a merenda sejam utilizados em ações que beneficiem a agricultura local.

Nessa breve exposição, realizada a partir das informações de alguns dos documentos orientadores produzidos pela municipalidade no período de 2005/2012, tivemos a intenção de trazer um perfil da proposta administrativa para o município, a fim de demonstrar que esta foi construída com ampla participação social, pelo menos é o que indicam os documentos analisados. Ademais, estes documentos passaram a constituir um acervo documental sobre os vários setores da realidade municipal. Depois do estudo produzido, foram reconhecidas as dificuldades e potencialidades da região sobre as quais se desenvolveram as políticas apresentadas enquanto realizações da gestão.

Nesse sentido, parece que tivemos uma direção municipal com uma visão sistêmica de administração, que pretendeu se apoiar na produção de conhecimento técnico ouvindo a coletividade sobre a realidade, a fim de realizar seu projeto de intervenção. O quadro abaixo indica que as ações políticas primaram pelo suporte institucional, sendo oficialmente regulamentadas. Isso pode representar o rompimento com as práticas políticas do clientelismo e do mandonismo e também do favorecimento pessoal, pois a regulamentação cria um padrão de acesso mais aberto e transparente que possibilita maior acompanhamento e o controle social. Observando o quadro, vemos que, no campo da educação, isto foi bem abrangente.

Quadro 2 - Leis, Normas e Decretos da Gestão 2005/2012 - Cariacica/ES

Tipo de instrumento	Data	Organismo Instituído
Lei nº 2067	21/dez/1990	Conselho Municipal de Educação
Decreto nº 111	01/set/2004	Conselhos de Escola
Decreto nº 139	08/nov/2004	Atribuições do Cons. de Escola
Lei nº 4354	09/dez/2005	Caixas Escolares; do PDDE e do PMAE
Lei nº 4373	10/jan/2006	Sistema Municipal de Ensino
Lei nº 017	17/jan/2007	Estatuto do Magistério (alteração)
Lei complementar nº 018	31/mai/2007	PDM de Cariacica
Lei nº 026	23/abr/2009	Gestão Democrática do Ensino Público

Lei nº 4701	24/abr/2009	Conselho Municipal de Educação (reestr.)
Lei nº 4761	07/jan/2010	Plano de Cargos e Venc. Dos Serv. Municipais (reestruturação)
Decreto nº 036	13/mar/2010	Normas p/ eleições do Cons. de Escola (regul.)
Lei complementar nº 035	17/agos/2011	Gestão Democrática do Ensino Público Municipal (reestruturação)
Decreto nº 139	25/out/2012	Regulamenta o pagamento a facilitadores internos e externos para capacitação de servidores municipais e outros serviços técnicos inerentes.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PMC

Como podemos perceber, do ponto de vista da instituição dos mecanismos que regulamentam o funcionamento político-administrativo, principalmente aqueles relativos ao sistema municipal de ensino, apenas a lei que instituiu o Conselho Municipal de Educação de 1990 e os decretos que criaram os Conselhos de Escola e estabeleceram as suas atribuições, haviam sido criados antes de 2005. Assim mesmo, no caso destes dois últimos, no final da gestão anterior (2001-2004), razão pela qual não chegou sequer a entrar em vigor.

Nos tópicos que seguem, analisamos um pouco melhor o desdobramento desses dispositivos, bem como seus impactos no sistema de ensino do município.

4.3 Os Programas Nacionais de Financiamento da Educação e o Fortalecimento dos Conselhos Deliberativos e Unidades Executoras

A política de gestão democrática implementada na educação municipal de Cariacica/ES, no período 2005/2012, não está desvinculada da política nacional voltada para a democratização dos sistemas de ensino e responsável pela criação de programas com esta finalidade. Para sua melhor compreensão, situamos o contexto político-ideológico subjacente ao surgimento desses programas, constituído em mecanismos que lhes dão sustentação, como afirma Dourado (2007, p. 922):

[...] a análise da gestão educacional pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Uma perspectiva importante implica não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade (DOURADO, 2007, p.922).

A partir disso, se pode compreender a gestão democrática como um processo para além do ambiente intra-escolar, ou seja, as relações democráticas no interior da escola dependem, também, das políticas que se fazem no âmbito maior do sistema de ensino em geral, que, por sua vez, estão submetidas ao sistema político-ideológico vigente.

A gestão democrática do ensino é um princípio constitucional presente na Constituição de 1988 e na LDB nº 9394/1996. Dá suporte a esse princípio um conjunto de ações políticas que tem origem no processo de descentralização, iniciado na década de 1990.

Dourado (2007, p.923), abordando as políticas voltadas para a gestão educacional no Brasil, aponta seus limites e perspectivas, analisando o contexto e a lógica subjacente à implantação de alguns programas governamentais voltados para o financiamento da educação. Entre eles, está o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 1998, no âmbito do Fundescola, e que passa a ser denominado PDE Escola, em 2005, em função de alterações em sua metodologia de aplicação. Outros programas são o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995; e o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, lançado em 2004.

Além do aspecto financeiro, Dourado ressalta a função social da escola em promover o ensino e a aprendizagem, incluindo a problematização das relações de trabalho e formação docente, que não podem estar desvinculados da gestão. Avalia ele:

[...] a problematização das condições de formação e profissionalização docentes coloca-se como questão interligada à gestão educacional e, nesse sentido, deve considerar os diferentes fatores que interferem na atuação dos profissionais da educação, bem como possibilitar o acesso aos processos formativos [...] (DOURADO, 2007, p. 924).

Como consequência da implementação desses programas, está a autonomia da escola. Para alguns autores, como Dourado (2007), Ana M. de A. Moreira (2012), entre outros, a escola alcança uma autonomia relativa, pois os programas, ao focalizar apenas o aspecto financeiro, propiciam o recebimento de um recurso pré-determinado, não possibilitando à escola a participação direta no processo decisório de uma política de descentralização de gestão de recursos.

Nesse período, da década de 1990, o contexto econômico, político-ideológico de cunho neoliberal ditava o marco regulatório das políticas públicas, gerando controvérsias em torno dos objetivos da descentralização, às vezes compreendida como um processo de minimização da ação do Estado provedor. Esse conjunto de medidas implementadas no âmbito da educação modificou a forma e o caráter da distribuição dos recursos financeiros destinados à escola.

Cruz, Gonçalves e Luz (2005, p.1-3), em pesquisa realizada em cinco Estados da Federação, no âmbito da descentralização financeira dos sistemas de ensino, afirmam que até aquele momento a forma de repasse dos recursos destinados às escolas se dava por intermédio das secretarias estaduais ou municipais de educação. Isto é, que consistia num modelo de repasse esgotado em seus mecanismos, e que não respeitava as demandas da escola. Mediante essa situação, se instituíram outros programas, como o PDDE, que distribuiu os recursos financeiros a serem aplicados em várias frentes na escola, sendo considerado como uma experiência exitosa de descentralização, mas com um aspecto negativo, que dizia respeito “[...] à insuficiência do montante dos recursos recebidos e à natureza das Uex, como ente jurídico de direito privado que administra recursos públicos”.

Conforme Dourado (2007, p. 928-929), esses programas apresentam características muito ambíguas, pois, desde seu surgimento, na década de 1990, apresentavam viés fortemente gerencial e tecnicista, que não foi efetivamente modificado com seu redirecionamento a partir de 2003, quando o governo federal procurou imprimir um caráter maior de inclusão e democratização.

Os programas PDE, PDDE e o fortalecimento dos Conselhos Escolares materializam a política nacional de descentralização e de gestão do sistema educacional e,

embora com algumas críticas, vão assegurando a democratização dos recursos federais destinados às escolas.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um dos programas centrais do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). Esse fundo tem sua origem, em 1998, a partir de um acordo de financiamento firmado entre o Banco Mundial (BM), o MEC e o governo federal, tendo como parceiros as secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, também denominadas de Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs), por apresentarem um índice de desenvolvimento humano (IDH) baixo. O FUNDESCOLA tem por objetivo promover um conjunto de ações voltadas para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental. São prioridades do fundo a formação e o apoio à gestão educacional com foco no aluno, a fim de se alcançarem melhores níveis de aprendizagem no ensino fundamental público (DOURADO, 2007, p.930).

Em 2007, a metodologia do PDE foi alterada, após a divulgação dos resultados do Índice de Desenvolvimento Humano (Ideb)⁷ relativo a 2005. Houve o entendimento, pelo MEC, de que seria necessário se criar um mecanismo que envolvesse mais diretamente as escolas que tinham apresentado um Ideb mais crítico. Por isso, criou-se o PDE Escola, para atender esse público específico.

Entre as ações do FUNDESCOLA está o PDE. Com este plano busca-se aperfeiçoar a gestão da escola pública e melhorar a qualidade de ensino. Ao elaborar o PDE, a escola realiza um diagnóstico de sua situação, identificando o que é mais importante para sua atuação e a partir dessa análise a escola estabelece seus objetivos, estratégias, metas e planos de ação a serem alcançados a longo, médio e curto

⁷ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios (BRASIL, PORTAL INEP, acesso 12 jan. 2017).

prazo, respectivamente. Recebem recursos financeiros e apoio técnico para elaborar o PDE as escolas que tenham a partir de 100 alunos, tenham unidades executoras organizadas e, disponham de condições mínimas de funcionamento. Assim, segundo Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 132)

O PDE é entendido como o carro-chefe do FUNDESCOLA, uma vez que assinala uma ênfase na 'escola com foco no aluno'. Nesse processo a escola é tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino e o projeto visa modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola, segundo um processo de planejamento estratégico coordenado pela liderança da escola e elaborado de maneira participativa [...] (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 132).

O PDE se sustenta no princípio da qualidade do ensino e na gestão democrática da escola. Alguns autores, tais como Oliveira, Fonseca e Toschi (2005), Dourado (2007), entre outros, criticam a ideia subjacente ao princípio da qualidade, pois se relaciona aos métodos da gerência científica e à eficiência técnica apregoados pelo modelo Taylorista de produção.

De todo modo, considerando as críticas, seguindo essa orientação, os recursos obtidos pela escola seguem um padrão de uso e de prestação de contas determinado inicialmente pelas agências financiadoras, no caso o Banco Mundial e o MEC. Dessa forma, se criam muitas burocracias que dificultam a aplicação dos recursos pelas escolas e há uma preocupação e controle muito voltado para a obtenção de resultados.

Nesse sentido, não se leva em conta que as escolas se deparam com realidades nem sempre resolvidas pelos padrões da técnica, nem no tempo imediato. São situações que demandam modificações na estrutura social na qual estão inseridas. Isso não significa que as escolas não devam buscar a eficiência e a organização, o que, numa visão democrática, se faz pela organização do Projeto Político Pedagógico (PPP). Além disso, o tratamento técnico, burocrático não favorece a participação, pois as ações são pré-determinadas. É o que enfatiza Dourado (2007, p. 931):

Outro ponto fundamental a ser destacado articula-se à concepção restrita de autonomia (restrita à dimensão de autonomia financeira) e ao caráter diretivo e centralizador do PDE, num cenário em que os profissionais da

educação e alguns sistemas de ensino envidavam esforços no sentido de implementar [...] projetos políticos pedagógicos cujo norte se contrapunha à concepção gerencialista presentes no PDE (DOURADO, 2007, 931).

O *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, instituído pelo decreto 6.094, de 24 de abr. 2007, indica que uma das etapas do PDE deve estar vinculada ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Dessa forma, os municípios passam a receber os recursos do governo federal, considerando os níveis de aprendizagem abaixo da meta do Ideb nacional.

A implantação do PDDE, ocorrida em 1995, previa o repasse anual dos recursos do FNDE diretamente para as escolas públicas do ensino fundamental, a fim de agilizar despesas de custeio e de capital. Ou seja, a escola passou a ter autonomia para a compra de material pedagógico e para realizar pequenos reparos em sua estrutura física, conforme diz Moreira (2012, p.2):

Instituído em 1995 pelo governo federal, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para escolas públicas. À época de sua criação e até 2003, o programa destinava-se basicamente às unidades escolares de ensino fundamental. A inovação estava em o governo federal utilizar a modalidade de transferência automática e enviar recursos financeiros a serem executados pelas escolas públicas estaduais e municipais, sem a interferência das secretarias de educação. Dessa forma, iniciava-se um processo de ampliação da autonomia da escola, ainda que relativa, para administrar o dinheiro destinado à manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica. Com os recursos recebidos via PDDE – vale ressaltar que recursos financeiros públicos –, a unidade escolar poderia realizar despesas de dois tipos: de custeio e de capital (MOREIRA, 2012, p.2).

Além de despesas de custeio e de capital, que propiciam a aquisição de material permanente e de consumo necessários ao funcionamento da escola e à manutenção e conservação, além de pequenos reparos, este recurso propicia o investimento na capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, na avaliação da aprendizagem, bem como na implementação e desenvolvimento de projetos pedagógicos.

A forma como foi implementado este programa gerou algumas críticas, pois sua execução exigia a criação de Unidades Executoras (Uex). Segundo Dourado (2007, p. 993), tratava-se “[...] da instituição de um ente privado responsável por gerir

recursos públicos [...]”. Por ser um programa estratégico, isso levou alguns sistemas à transformação dos Conselhos Escolares nessas Unidades. Em outros casos, tentou-se aproveitar outras organizações, às vezes, com pouca tradição democrática, como de pais e mestres, para tal fim. No caso de sistemas com longa tradição de participação democrática, a tentativa de transformar os Conselhos em Uex trouxe muita disputa política entre os segmentos escolares; naqueles com pouca tradição, o risco foi a tendência de secundarização do exercício das práticas democráticas nas decisões (ADRIÃO; PERONI, 2007).

Outros problemas apontados com a criação das Uex, por Adrião e Peroni (2007, p.261) se refere à “[...] ênfase nos aspectos procedimentais” voltados apenas para a prestação de contas, com isso o Programa “[...] tende a privilegiar a dimensão técnico-operacional e a secundarizar a dimensão própria dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação”.

Ainda recebeu muitas críticas, com a criação das Uex, o fato de que, nesse contexto político de minimização do Estado provedor, as Unidades Executoras dão margem para a criação do setor público não-estatal, ou seja, há a intenção de se transferir a execução de políticas sociais para um ente privado, mas quem continua financiando é o recurso público. Nesse sentido, segundo Adrião e Peroni (2007, p.257), “[...] o Estado, mesmo se retirando da execução das políticas sociais, mantém-se como seu financiador ou co-financiador”, sendo esta lógica também aplicada ao sistema de ensino.

Porém, na prática, a crítica acima não pode ser generalizada, pois, na constituição do Caixa escolar na rede municipal de Cariacica, o Estado é o financiador, mas é também responsável por administrar e aplicar o recurso, uma vez que o diretor de escola, parte integrante da diretoria formada pelo presidente, tesoureiro e secretário, tem a prerrogativa de assumir a presidência do Caixa escolar conforme está previsto no Art. 4º, parágrafo 1º da lei 4354/2005, que instituiu os Caixas Escolares. A lei ainda estabelece que o secretário e o conselho fiscal só podem ser escolhidos entre representantes da comunidade local. Isso configura que o recurso público, no caso do sistema de ensino, é controlado pela sociedade civil também, além de que as decisões devem ser passadas pelo crivo do Conselho de Escola.

Outra crítica feita ao PDDE é a ausência de organicidade do programa, criando uma política de educação fragmentada, não contemplando devidamente todas as etapas da educação. O que foi modificado em 2009, segundo Moreira (2012, p. 5): com a Emenda Constitucional nº 59, que ampliou a obrigatoriedade do ensino para toda a educação básica, o PDDE foi estendido para a educação infantil e o ensino médio.

Mesmo considerando as críticas, pesquisas em torno do PDDE, como a de Moreira (2012), afirmam positivamente seu caráter descentralizador dos recursos financeiros, inclusive com uma ampla adesão de grande parte das escolas e o crescente aumento no repasse das verbas:

[...] Em 1995, primeiro ano do PDDE, foram transferidos R\$229.348.000,00; em 2000, os recursos do programa somavam R\$ 315.634.500,00 e em 2002, R\$316.421.850,00. No período, cresceu o número de escolas com unidade executora própria [...] e o número de alunos contemplados com o programa, que de 28,4 milhões em 1995, passaram a aproximadamente 31 milhões em 2002 (MOREIRA, 2012, p. 7).

Assim afirma também Nascimento e Hora (2008, p. 6) em seu estudo de caso no sistema municipal do Rio de Janeiro: “[...] as unidades escolares têm vivenciado uma nova forma de conceber a gestão financeira de forma descentralizada e mais participativa, o que serve como possibilidade de indução de práticas mais democráticas da comunidade no interior da escola”.

Em outro momento, as autoras ainda dizem que:

[...] ao requerer a participação dos diferentes segmentos na aplicação financeira, o programa produziu naquele contexto um relativo aumento da participação. Isso revela uma contradição no seio de um Programa neoliberal, que pode induzir, em longo prazo, o aprofundamento dos níveis de participação no interior dos espaços escolares (NASCIMENTO; HORA, 2008, p.1).

Cruz, Gonçalves e Luz (2006, p. 4), em pesquisa realizada entre 2003 e 2005 sobre a implantação do PDDE no Piauí, declaram que a gestão deste programa apresenta dificuldades relacionadas, principalmente, à insuficiência de recursos e ao período de repasse, mas observa as seguintes vantagens apontadas pelos usuários do programa:

[...] maior autonomia da escola, melhor uso dos recursos descentralizados, melhoria da qualidade do ensino e da estrutura da escola; estímulo à participação da comunidade, maior transparência e economia no uso dos recursos, adequação das despesas às necessidades das escolas, maior agilidade para a resolução de problemas mais simples, e economia para a secretaria de educação, pois, anteriormente havia despesas muito altas para a entrega de poucos materiais em municípios muito distantes (CRUZ; GONÇALVES E LUZ, 2006, p. 4).

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares foi lançado no ano de 2004, pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação, sob a portaria Ministerial nº 2.896/2004.

Esse Programa tem como objetivo promover a cooperação do MEC com os sistemas estaduais e municipais de ensino, objetivando a implantação, consolidação e desempenho dos conselhos deliberativos nas escolas públicas de Educação Básica do país. São objetivos específicos do Programa, segundo Aguiar (2008, p. 132):

- I – ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;
- II – apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares;
- III – instituir políticas de indução para a implantação de Conselhos Escolares;
- IV – promover, em parceria com os sistemas de ensino, a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;
- V – estimular a integração entre os Conselhos Escolares;
- VI – apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade;
- VII – promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação (PORTARIA MINISTERIAL n. 2.896/2004, art. 1º).

O programa estruturou-se a partir da formação continuada voltada para os diversos segmentos representativos da escola do qual é constituído. São cinco eixos temáticos: *conselhos escolares, democratização da escola e construção da cidadania; conselho escolar e o respeito e valorização do saber e da cultura do estudante e da comunidade; conselho escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico; conselho escolar e a aprendizagem na escola; conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor*. Esses eixos foram ampliados, incluindo as seguintes temáticas: conselho escolar como espaço da formação humana; conselho escolar e o financiamento da educação; conselho escolar e a educação do campo; conselho escolar e a relação entre a escola e o desenvolvimento.

Segundo Dourado (2007, p. 936), esses programas, embora deem relevância à gestão democrática e participativa da escola, apresentam algumas contradições: há um descompasso entre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, pois este está centrado na premissa da participação e deliberação coletivas, enquanto que o PDE se apoia na lógica da dinâmica gerencial para processar a gestão democrática, colocando em segundo plano a participação da comunidade local e escolar; e o PDDE, que busca a agilidade na assistência financeira do FNDE, objetivando garantir o artigo 211 da constituição de 1988, que se refere ao apoio financeiro pela União.

Vale lembrar que a participação da Sociedade Civil, por meio de coletivos representativos nos âmbitos das políticas sociais, resulta do movimento de redemocratização da sociedade brasileira ocorrida a partir do final dos anos 1970, cujo desfecho foi a Constituição promulgada em 1988. A institucionalização desses coletivos representou a materialização da exigência social por participação nas decisões políticas do país. Principalmente nas políticas sociais, se constituíram conselhos paritários, com funções mobilizadora, consultiva, deliberativa e fiscalizadora que acompanhavam sua implementação. Isso segundo relato histórico traçado pelo programa nacional do MEC/SEB (BRASIL, 2004, p. 19), que diz:

No contexto da redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação na gestão pública. O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base. São muitas as formas de organização e as funções atribuídas a esses conselhos, mas sua origem radica sempre no desejo de participação na formulação e na gestão das políticas públicas (BRASIL, 2004, p.19)

Consideramos que a política nacional de descentralização de recursos, apesar dos controversos programas PDE e PDDE e a criação dos conselhos favoreceram a democratização do sistema, sendo que, no âmbito da política municipal, temos os Conselhos Municipais de Educação que favoreceram a participação e a influência da sociedade nas deliberações políticas educacionais.

4.4 Os Conselhos Municipais de Educação

Atualmente, a estrutura do Ensino no Brasil comporta os Conselhos de Educação, organizados nas três instâncias federativas: municípios, estados e União. Com competências e atribuições definidas, conduzem a política de educação em cada uma destas instâncias (TEIXEIRA, 2004, p.692).

Os Conselhos se constituíram, ao longo do processo histórico de sua formação, enquanto órgãos coletivos com formação paritária dos representantes das organizações civis e do poder público e com funções de normatização, regulação e deliberação das políticas públicas em educação. Segundo Teixeira (2004, p. 697), a LDBN, nº 5692/71, apesar de reforçar o caráter normativo dos Conselhos, facultou a criação desse coletivo em nível municipal (art. 71).

Essa abertura na lei, mais a pressão social por democratização na década de 1980, resultaram na possibilidade efetiva de criação dos CME's, apontados como "[...] locus de discussão e de participação nas questões de educação"(TEIXEIRA, 2004, p. 697). Além disso, no contexto político dos anos de 1990, ganhou ênfase sua "[...] condição de órgãos deliberativos das políticas públicas" (NATAL, 2011, p. 2). Entretanto, esse caráter dependia da criação dos SME's, uma vez que são também facultativos aos municípios, que podem optar por permanecerem vinculados ao nível estadual, conforme art. 11, parágrafo único da LDB, nº 9.394/96.

Sobre sua capacidade de influenciar, interferir na implementação das políticas públicas de educação, Natal (2011) aponta limites e possibilidades dos CME's, considerando, para tanto, as configurações político-partidárias que assumem a gestão municipal, o conjunto dos representantes da sociedade civil que o compõem e a conjuntura política nacional vigente em cada contexto histórico. Além do que, no Brasil, os conselhos surgem alinhados à equivocada ideia de que são órgãos do governo com a função de prestar assessoramento e colaboração ao poder executivo (TEIXEIRA, 2004, p.693).

Entendemos que, enquanto um coletivo constituído pela representação da sociedade civil com funções normativas, de regulação e deliberação, os Conselhos de Educação carregam um potencial de conflito e democratização ao limitar o poder dos dirigentes,

pois “[...] acatar o controle de um órgão que não é reconhecidamente técnico gera um sentimento de destituição de poder no próprio dirigente” (NATAL, 2011, p. 82).

Natal (2011, p.84-85) especifica o significado de cada uma dessas funções. Segundo ela, a função deliberativa permite ao conselho decidir, não de forma unilateral, sobre questões que lhe são pertinentes e encaminhar ao executivo para homologação; a função normativa, no entendimento dessa autora, “[...] é essencialmente deliberativa [...]”; e a função consultiva se exerce por meio de pareceres emitidos a fim de responder a questões do governo ou da sociedade sobre a educação”.

Entretanto, a autonomia dos conselhos, a partir das funções que lhes são atribuídas pela legislação, não é suficiente para garantir que suas deliberações, publicadas na forma de resoluções, sejam acatadas. Pelo contrário, elas carecem de homologação pelo poder executivo, que pode recusar-se a fazê-lo (NATAL, 2011, p. 85).

Com relação à representação paritária da qual são constituídos os conselhos gestores com a finalidade de equilibrar a participação, Natal (2011) chama a atenção para a disparidade existente nas condições de tempo e mobilidade, bem como no acesso a informações entre os membros que representam o poder executivo e a sociedade civil. Nessas situações, a representação do poder executivo estaria em maior vantagem, indicando que a paridade não se refere tão somente à questão numérica, conforme afirma:

[...] Os primeiros, teoricamente, trabalham em atividades dos conselhos no horário de seu expediente normal remunerado, têm acesso com maior facilidade a informações e dados técnicos e têm infraestrutura de suporte administrativo enquanto os segundos, pelo menos de uma maneira geral, não são remunerados e não dispõem dos mesmos recursos e acessos (NATAL, 2011, p. 83).

Frente a essas considerações, nos apoiamos em Teixeira (2004, p. 707), que enxerga o valor dos conselhos municipais na sua contribuição para a democratização, pelo fato de se constituírem em “[...] instâncias institucionalizadas, nas quais setores populares têm conseguido espaço para expressão e representação de seus interesses referentes ao ensino no nível do município”.

CAPÍTULO 4 - A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E OS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE CARIACICA/ES

Neste capítulo, queremos pormenorizar a política de gestão implementada no sistema municipal de ensino de Cariacica/ES, no período 2005/2012, a partir dos eixos que nos propomos investigar: a atuação do COMEC, a gestão democrática da escola com ênfase na eleição de diretores e formação das caixas escolares, e a política de gestão de pessoas. Também abordamos a formação continuada, enquanto um aspecto desta gestão, mas sem pretensões de aprofundamento.

Lembramos que, institucionalmente, o SME de Cariacica/ES foi criado somente em 2006, se desvinculando do Sistema Estadual e alcançando autonomia para gerir suas próprias ações políticas. Portanto, as ações que pormenorizamos constituem as etapas de organização e instituição do SME.

Nesse período (2005/2012), alguns documentos – *Relatório dos 100 Primeiros Dias de Governo 2005/2008-PMC/SEME*, *Cariacica Em Dados*, *Relatório de Gestão da Cidade 2005-2012*, *Agenda Cariacica 2010-2030*, entre outros – foram produzidos pela municipalidade, indicando as ações políticas desenvolvidas. Eles se constituem de pesquisas, diagnósticos sobre a realidade da educação municipal, planejamentos, propostas administrativas, princípios político-ideológicos, indicadores socioeconômicos, relatório de gestão da cidade, entre vários outros elementos, que serviram de base para se fazer a gestão da educação.

Entre os documentos, no *Relatório dos 100 Primeiros Dias de Governo 2005/2008-PMC/SEME*, consta o diagnóstico da rede municipal de ensino realizado ao longo do ano de 2005, início da gestão. Nele, estão pontuadas algumas medidas necessárias, considerando os problemas encontrados. Entre elas, destacamos aquelas que convergem com nossos eixos investigativos: a implantação do SME, o projeto de eleição de diretores e implementação da gestão democrática, o projeto de revisão do Plano de Cargos e Vencimentos (PCV), entre outros (CARIACICA, 2005, p. 6). De fato, verificamos essas ações presentes, enquanto intencionalidades, desde o início da gestão.

Nesse Relatório dos 100 primeiros dias de Governo 2005/2008, encontra-se um projeto de pesquisa intitulado *Caracterização da Rede Municipal de Ensino de Cariacica: Momento Explicativo Situacional – 2005*, que, na sua apresentação, sinaliza os princípios políticos da gestão:

A política ora assumida pretende direcionar suas ações na solução de problemas concretos presentes na realidade educacional de Cariacica, guiando-se pelos princípios constitucionais de democracia, participação, cidadania, igualdade e universalidade. Por isso cabe observar que não se compreende a escola fora do contexto social e econômico em que está inserida e, muito menos, a partir de quatro paredes. O conhecimento dessa realidade, em princípio, requer que se reconheça que os atores que a planejam estão inseridos nela e aí coexistem com outros atores que desejam, que vivenciam os problemas, que sonham, e que também planejam como resolvê-los (CARIACICA, 2005, p.4).

Realizar a gestão de forma democrática e participativa é apontado como um desafio, segundo esse documento. Um dos motivos para tanto é o cenário marcado pelo conservadorismo presente no Município de Cariacica/ES, especialmente relativo ao fazer educação, que transparece nos fragmentos a seguir:

[...] De antemão sabe-se que a educação vem sendo gerida com base na utilização do planejamento tradicional, em que o ator que planeja está fora da realidade planejada.

É expressão desse proceder – o Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Ensino aprovado pela Superintendência Regional de Educação Cariacica, sob nº 03/2004 em 04/11/2004. Este nasce como instrumento de controle porque não resulta de trabalho participativo [...] (CARIACICA, 2005, p.05).

No período, como ainda não se havia criado o SME, a educação era gerenciada pela Superintendência Regional de Educação, um órgão vinculado à Secretaria Estadual de Educação (SEDU).

Em outro fragmento da mesma fonte, também encontramos algo que muito diz em relação ao conservadorismo político do município:

Fatores de ordem administrativa também refletem o trato pelo planejamento tradicional [sic]. Nesse campo pode-se constatar que as fronteiras entre o político e o administrativo se confundem e assim muitas vezes [sic], vão ser incorporados como normas e se naturalizam [sic]. É o caso do quadro de diretores e professores para as unidades escolares, constituído por indicações políticas e não por concurso. Isso gera mal-estar, procedimentos

ilegais que se consolidam e se instalam como cultura legitimada (CARIACICA, 2005. p.05).

Lembramos que nossa pesquisa tem como problema verificar se esse contexto, no âmbito da educação, será modificado, no sentido de ser superado com uma proposta de gestão democrática do sistema de ensino.

A partir dessa contextualização, passamos à estrutura principal de nossa investigação: a atuação do COMEC, observada por meio da análise das leis de sua criação (1990) e reestruturação (2003, 2007 e 2009), das atas das plenárias do período 2006/2014 e também por intermédio do relato de atores que participaram da administração.

Ultrapassamos o recorte temporal desta pesquisa, 2005/2012, a princípio com a análise das leis relativas à criação (1990) e à 1ª reestruturação (2003) do COMEC. Isso nos permitiu observar que, ao longo do tempo, no plano da legalidade, o conselho foi se encorpando, principalmente na ampliação do número de seus membros e de suas competências. Mas a política de educação ainda era controlada pelo executivo, conforme deixa transparecer o relato seguinte:

[...] Houve, a partir de 2005, um deslocamento das decisões da Educação, basicamente quase todas elas do gabinete do secretário de educação para o Conselho Municipal de Educação. O Conselho discutiu a eleição de diretor com toda a sociedade, todos os segmentos, discutiu a criação dos caixas escolares com todos os segmentos e a normatização da rede. A rede não tinha normatização nenhuma, até 2005. [...] Todas as mudanças que a rede Municipal teve, de 2005 a 2012, passaram por discussão no Conselho, que lá tinha segmentos da sociedade como um todo. Pouquíssimos segmentos estavam de fora, a não ser aqueles que não quiseram integrar o Conselho Municipal de Educação (ENTREVISTADO B, Cariacica, 27/10/2016).

Julgamos essas considerações muito importantes para a nossa análise. Isso porque, embora consideremos a criação jurídica do Conselho Municipal de Educação de Cariacica, ocorrida em 1990, um passo importante, acompanhando, inclusive, a política nacional, é notório que, de imediato, o Conselho não se tornou atuante, segundo o depoimento, vindo a ocorrer somente a partir de 2005.

Segundo pesquisa desenvolvida por Araújo (2009), sobre o *Mapeamento da Gestão Democrática no ES*, realizada em 2005, apenas 19 (dezenove) municípios haviam instituído o SME, bem como alguns dos mecanismos que o compõem. Conforme indica a mesma pesquisa, em 2008, houve uma ampliação dos SME criados no Espírito Santo, passando para 43 (quarenta e três), representando 55% dos 78 municípios existentes no Estado. Inclusive, a criação de alguns CME's compõe essa estatística. Nesse caso, pelo menos do ponto de vista legal, Cariacica/ES já havia criado o CME, mas quanto ao exercício de suas funções, este não tinha autonomia para deliberar sobre a política municipal de educação, uma vez que estava subordinada aos interesses de vereadores e de prefeitos.

Com relação à observação das atas, inclusive considerando a ampliação do período observado, temos como objetivo, além de evidenciar a política implementada no período que investigamos, verificar se as deliberações do COMEC constituíram-se em políticas de governo ou de Estado, conforme diferenciação estabelecida por 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 às 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 (OLIVEIRA 2011, p. 329).

De acordo com a definição de Oliveira (2011), acreditamos que o rompimento com as práticas políticas clientelistas no sistema de ensino, só pode se dar através de uma política de Estado, que vai além de um processo elementar de programas e medidas superficiais e provisórias, baseadas no *toma lá da cá*, ou a gosto das circunstâncias ou dos desejos e/ou interesses desta ou daquela personalidade política.

Outro eixo a ser analisado é a gestão democrática da escola, a princípio, materializada na instituição da lei de gestão democrática, e que, portanto, será objeto de nossa análise, pois inclui, entre seus artigos, a eleição direta para diretores e coordenadores, a partir do voto direto da comunidade escolar nas unidades de

ensino. Outro elemento da Gestão Democrática analisado foi a criação das caixas escolares, instrumentos relevantes no processo de democratização da escola. Mais uma vez, lançamos mão das legislações que instituem esses mecanismos e outros documentos como as atas do COMEC e os relatórios da comissão eleitoral que organizou a eleição de diretores.

A política de gestão de pessoas acompanharemos evidenciando a contratação temporária ou efetiva por meio dos concursos públicos, que são parâmetros que garantem a equanimidade da participação social e a valorização dos profissionais da educação, por meio da análise da reformulação do plano de cargos e salários, e alguns mecanismos da formação continuada.

Por fim, veremos os efeitos dessa política para o desenvolvimento da educação no município em relação ao acesso dos usuários ao sistema, à organização da rede física com a ampliação do número de vagas, e ao aumento no número de profissionais efetivos nas escolas.

5.1 O Conselho Municipal de Educação: Criação e Reestruturação

Neste item, vamos enfatizar a criação e reestruturação do COMEC, por meio da análise das leis, observando as mudanças que foram introduzidas, principalmente em sua natureza, seus objetivos, composição e competências. E exporemos as memórias de alguns atores participantes, como elementos esclarecedores, naquilo que as fontes documentais não forem suficientes.

O COMEC foi criado em 1990, sob a lei nº 2.067, de 23 de dezembro de 1990, e foi reestruturado pela lei nº 4.172, de 08 de agosto de 2003; novamente, foi reestruturado pela lei nº 4.460, de 17 de janeiro de 2007, quando ocorreu uma alteração de artigos instituídos pela lei nº 4.473, de 11 de maio de 2007. Por fim, a última reestruturação pela qual passou culminou com a lei nº 4701, de 24 de abril de 2009, que lhe conferiu a organização e funcionamento que vigoram ainda na atualidade.

Para melhor explanação, organizamos alguns quadros a partir dessas leis para facilitar a visibilidade e análise do processo quanto à natureza, finalidades, composição e competências atribuídas a este Conselho, bem como de que forma se relacionam ou não com a democratização da educação.

Quadro 3 – Criação e Reestruturação do COMEC quanto a sua Natureza

Lei Nº	Natureza
2.067/1990	Órgão colegiado de caráter democrático, deliberativo e representativo. Contempla a realidade estadual e municipal referente à educação.
4.172/2003	Órgão de deliberação sobre política educacional municipal.
4.460/2007	Órgão de deliberação sobre política educacional municipal.
4.473/2007	Órgão de deliberação sobre política educacional municipal.
4.701/2009	Órgão de deliberação coletiva, de natureza participativa e representativa.

Fonte: Elaboração própria a partir das leis a que se refere.

No que se refere à natureza do COMEC, observamos, no texto da lei de criação 2.067/1990, a proposição da democratização. Assim, na primeira linha está explícita essa intencionalidade, quando se afirma pretender-se que seja um “órgão colegiado de caráter democrático”. Entretanto, ainda não se define, no título, como o conselho, que versa sobre a política municipal, também “contempla a realidade estadual” em educação, situação retratada por Araújo (2009), e também por Teixeira (2004, p. 702), autores a que já nos referimos, conforme fragmento abaixo:

No que diz respeito à educação, as expectativas com relação à constituição de sistemas em muitos municípios brasileiros parece não se ter concretizado até o momento [...] Com ou sem a constituição dos sistemas municipais de ensino, experiências de conselhos de educação são registradas com diferentes formas em municípios brasileiros (TEIXEIRA, 2004, p.702).

As segunda, terceira e quarta linhas deixam claro ser o Conselho um órgão de “deliberação” o que, segundo Teixeira (2004), é uma função inerente aos Conselhos, pois nesses espaços se reúnem as condições para que as decisões sejam tomadas de forma cuidadosa e refletida, já que se tratam de decisões que geram a política de educação para todo o Município. Contudo, na quinta linha coluna, a qual traz a última e vigente reformulação do COMEC (lei 4.701/2009), sua natureza

democrática é mais abrangente, sendo mais enfaticamente demarcada: é um órgão deliberativo, coletivo, participativo e representativo. Embora a ênfase nessas características, necessariamente, não implique efetividade de ações, ela indica uma tendência e intencionalidade relativa ao incentivo à participação. Em outro quadro, veremos que tipo de participação é essa, ou seja, quem é e qual a qualidade do coletivo representado que participa.

Quadro 4 – Criação e Reestruturação do COMEC quanto a sua Finalidade

Lei Nº	Finalidades
2.067/1990	Elaborar, deliberar e fiscalizar a política e o sistema educacional.
4.172/2003	Planejar e orientar as atividades de ensino público, exercendo as funções normativas, deliberativas, consultivas e de avaliação da educação municipal.
4.460/2007	Planejar, orientar e disciplinar as atividades de ensino público municipal e de educação infantil da iniciativa privada, exercendo as funções normativas, deliberativas, consultivas e de avaliação da educação municipal.
4.473/2007	Planejar, orientar e disciplinar as atividades de ensino público municipal e de educação infantil da iniciativa privada, exercendo as funções normativas, deliberativas, consultivas e de avaliação da educação municipal.
4.701/2009	Exercer funções de caráter normativo, consultivo, deliberativo e assessoramento ao Secretário de Educação.

Fonte: Elaboração própria a partir das leis a que se refere.

Quanto às finalidades, de forma generalizada, em todas as leis estão previstas as seguintes: elaborar ou planejar, orientar, disciplinar, fiscalizar e avaliar a educação municipal. Contudo, observamos que a educação infantil da iniciativa privada ganha destaque no artigo que se refere às finalidades do COMEC, tanto na lei nº 4.460 como lei nº 4.473, ambas de 2007 (3ª e 4ª linhas). Depois, veremos que a educação infantil passa a constituir uma das competências desse Conselho, conforme a lei 4.701/2009. Nas leis anteriores a 2007, não existe menção à educação infantil.

Procuramos entender por que há, no artigo referente às finalidades do COMEC, o destaque para a educação infantil. Uma das razões pode ser deduzida a partir do Relatório dos 100 primeiros dias da gestão 2005\2008, que revela ser o atendimento à educação infantil o mais deficiente em termos de oferta de vagas da rede municipal de ensino. Conforme dado apresentado nesse relatório (2005, p. 06), a população de crianças na faixa de 0 a 6 anos naquele período era de 44.482. Dessas crianças, apenas 9.637 eram atendidas pela rede de ensino, sendo 7.363 pela rede municipal e 2.270 pela rede particular de ensino de Cariacica. Com relação ao número de escolas que atendiam à educação pré-escolar, 43 pertenciam ao município e 31 eram escolas particulares.

Quadro 5– Criação e Reestruturação do COMEC quanto a sua Composição

Lei Nº	2.067/1990	4.172/2003	4.460/2007 ⁸	4.701/2009
Composição	Paritária 13 titulares e seus suplentes	Paritária 20 titulares e seus suplentes	Paritária 22 titulares 17 suplentes.	Paritária 22 titulares e seus suplentes
Poder Executivo	05 membros escolhidos dentre o magistério e comunidade científica	Secretário de Educação 02 SEME 01 SEMAS 01 SEMS 02 Magistério públ./Municipal 01 SEMC 01 SEMFI 01 Câmara de Vereadores	10 titulares 10 suplentes 01 titular 02 suplentes Câmara de Vereadores	10 titulares 10 suplentes 01 titular 01 suplente Câmara de Vereadores
Sociedade Civil	01 Pai Escola municipal pública 01 Aluno escola publ./municipal 02 Professores	02 Pais 01 Aluno 01 COMDCAC 01 COMAS 01 Cons. Idoso 01 SINDIUPES	02 Pais Escola Pública 02 Alunos 01 Professor 01 Diretor Escola Pública	02 Pais Escola Pública 02 Alunos 01 Professor 01 Diretor Escola Pública

⁸ Em maio de 2007, a lei 4.460 é modificada, porém mantém a mesma composição e representação, passando a vigorar como lei nº 4.473/2007. São criadas as câmaras específicas de: Acompanhamento e avaliação do SME; Acompanhamento e avaliação do EF; Acompanhamento e avaliação da Educação Infantil; Acompanhamento e avaliação da Educação de Jovens e Adultos; Legislação e normas, e Câmara do FUNDEB.

	rede municipal/ estadual; 02 Mov.Popular 01 Proprietário Escola 01 Magistério Privado	01 CPDDH 01 Conselho Tutelar 01 FAMOC	01 ServidorT/A 01 Proprietário Escola 01 FAMOC 01 Conselho Tutelar 01 Profissional Escola Privada	01 ServidorT/A 01 Proprietário de Escola 01 FAMOC 01 Conselho Tutelar 01 Mov. Negro
--	---	--	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir das leis a que se refere.

A composição do Conselho é sempre paritária de representantes do Poder Executivo e da Sociedade Civil, que inclui os profissionais da educação, sendo que estes últimos são sempre indicados em assembleias dos segmentos e grupos que representam. Essa forma de constituição dos Conselhos consiste numa característica da democracia representativa apresentada por Bobbio (1997, p. 47), em relação ao representante eleito, quando indica que esse “[...] não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria”. E aqui se coloca, a nosso ver, um dos problemas da constituição dos Conselhos, pois os representantes do executivo não são eleitos por seus pares, mas são indicados. Teriam eles total autonomia para tomarem decisões?

Como pudemos observar no quadro anterior, inicialmente a composição era de 13 (treze) representantes (lei 2.067/1990). Foi ampliada para 20 (vinte) representantes conforme a lei 4.172/2003, e observamos que a lei 4.460/2007 aumentou para 22 (vinte e dois) o número de membros. Este coletivo, tanto em 1990, quanto o que passa a compor o COMEC a partir de 2007, é mais representativo do lado da sociedade civil, de segmentos diretamente voltados para o âmbito do sistema de ensino. Isso significa a ampliação das possibilidades de participação nas decisões, que, segundo Gadotti e Romão (2004, p.47), “[...] se constitui num meio prático de formação para a cidadania [...]”. Essa participação por meio de mecanismos institucionais ainda é concebida como

[...] busca de consensos, pela construção de identidades, pela tentativa de controle de aplicação dos recursos públicos, pela interferência na elaboração de orçamentos, pela criação e efetivação de direitos e pelo enfrentamento de problemas cotidianos (TEIXEIRA 2004, p.702).

São também mais qualificados os representantes (pais, alunos, diretores, funcionários) em relação à coletividade que representam, ou seja, à educação. Pode-se supor que esses representantes, que estão mais diretamente ligados ao universo da educação, tenham melhores condições de discutir as políticas educacionais. E, por serem representantes eleitos pela sociedade civil, “[...] essa forma de representação supera as escolhas personalistas, clientelistas [...]”, ressaltando as possibilidades de corporativismo por categoria (TEIXEIRA, 2004, p. 705).

No entanto, há que se chamar a atenção que, em 1990, apesar de ser menor o número de representantes, apenas treze, havia uma presença maior da sociedade civil (oito membros), o que coloca em cheque a ideia de paridade, mas confere, em tese, maior peso a sociedade civil nas decisões. Já em 2003, temos como componente do Conselho o Secretário de Educação, o que poderia significar certo constrangimento à autonomia do Conselho, ou poderia provocar a cobrança mais direta da efetivação das políticas educacionais, conforme o nível de autonomia política dos conselheiros. Nesse caso, observando a representação da sociedade civil no conselho, constituída na sua maioria por representantes de outros conselhos, não envolvidos diretamente com a educação, mais a representação do poder executivo, que são membros diretamente escolhidos por este poder, presumimos que ficava muito comprometida sua autonomia no exercício político de suas funções.

Podemos observar, também que, a partir de 2007, em relação à representação do poder executivo, não está pré-determinado de qual secretaria ou conselho específico deveria vir o representante (linha 3 e 4), conforme era anteriormente em 2003 (linha 2), o que indica certa flexibilidade e abertura para essa escolha. O relato a seguir nos ajuda a compreender a modificação que é provocada pelos membros do Conselho com o objetivo de possibilitar uma quebra no critério de paridade, ampliando a participação da sociedade civil.

[...] conselho é dividido em dois, duas grandes áreas: uma nomeada, escolhida pelo prefeito, que é o chamado 50% do Poder Executivo e outra o 50% da sociedade. Quando nós entramos, quando nós fomos criar o conselho nós tentamos colocar isso diferente, que a maioria fosse da base da sociedade, só que a Câmara, a Câmara é que aprova lei, não passou, então ficou, continuou metade do Poder Executivo, metade da sociedade.

Mas mesmo essa metade do Poder Executivo nós conseguimos colocar na lei que o prefeito pudesse escolher pessoas que não fossem do Poder Executivo, daí o prefeito ter indicado através do Conselho pessoas tipo artistas, cientistas do município, pessoal das faculdades, então houve uma ampliação muito grande dos segmentos da sociedade, mesmo que a lei engessasse dizendo que a metade teria que ser do Poder Executivo (ENTREVISTADO B, Cariacica, 27/10/2016).

Ainda observamos que a reestruturação interna do COMEC, em 2007, se volta para a organização do sistema de ensino, constituindo-se as Câmaras para tratar especificamente das etapas da educação, que são competências do município: a educação infantil, o ensino fundamental e a educação de Jovens e Adultos, além das Câmaras de legislação e normas, bem como do FUNDEF.

Quadro 6 – Criação e Reestruturação do COMEC quanto as suas Competências

Lei nº	Competências
2.067/ 1990	Estabelecer política e diretrizes para a educação municipal; Acrescentar/suprimir conteúdos para o ensino local obrigatório; Formular política de aplicação de recursos para o ensino público; Avaliar e aprovar bimestralmente a prestação de contas dos recursos; Emitir parecer técnico para os atos legais municipais; Fiscalizar a aplicação de recursos oriundos dos pedidos de suplementação de verbas; Apresentar proposta curricular, e Analisar a prática pedagógica das escolas.
4.172/ 2003	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Aprovar o SME e acompanhar sua execução;</i> - <i>Aprovar o PME;</i> Formular as diretrizes gerais da política educacional; <ul style="list-style-type: none"> - <i>Estabelecer, em articulação com o CEE, diretrizes para a aprovação de escolas municipais;</i> - <i>Prestar assistência ao poder público no que se refere à educação;</i> Prover critérios para o funcionamento dos serviços de educação; <ul style="list-style-type: none"> - <i>Emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza pedagógica;</i> Manter intercâmbio com os outros conselhos a nível Municipal, Estadual e Federal; <ul style="list-style-type: none"> - <i>Apreciar relatórios anuais da SEME;</i> - <i>Apreciar Plano de aplicação de recursos;</i> - <i>Supervisionar o censo escolar anual;</i> (-) Competências acrescentadas

<p>4.460/ 2007</p>	<p>- <i>Propor alteração no SME, acompanhar implantação e garantir autonomia da educação pública municipal;</i> - <i>Propor e aprovar alteração no PME;</i> <i>Formular diretrizes gerais da política educacional municipal;</i> - <i>Estabelecer diretrizes para o processo de aprovação de escolas públicas municipais e escolas de educ. infantil privadas;</i> Prestar assistência ao poder público local no que se refere à educação; Prover critérios para os serviços de educação; - <i>Propor e aprovar resoluções sobre estrutura, funcionamento e linha política e pedagógica do SME;</i> Manter intercâmbio com outros conselhos a nível Municipal, Estadual e Federal; - <i>Apreciar relatórios e emitir pareceres financeiros, técnicos e pedagógicos da SEME;</i> - <i>Zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas;</i> - <i>Apreciar planos de trabalho que visem parcerias entre o município e demais esferas públicas;</i> Apreciar plano de aplicação de recursos; Supervisionar a realização do censo escolar anual; - <i>Acompanhar a implantação e execução da gestão democrática, propondo alterações quando necessário:</i> <i>a) analisar relatório de prestação de contas de Cx. Escolares;</i> <i>b) acompanhar a criação dos conselhos de escola e suas ações;</i> <i>c) acompanhar, emitir pareceres e avaliar o processo de escolha de gestores escolares e suas ações.</i> - <i>Aprovar seu regimento interno;</i> - <i>Instituir câmara específica do FUNDEB.</i></p> <p>(-) Competências acrescentadas</p>
<p>4.473/ 2007</p>	<p>Mantém as mesmas referidas na lei 4.460/2007.</p>
<p>4.701/ 2009</p>	<p>- <i>Planejar, orientar e disciplinar ensino público municipal e Ed. Inf. da iniciativa privada;</i> Exercer as funções normativas, deliberativas, consultivas; Propor alteração no SME e acompanhar implantação e garantir autonomia da educação pública municipal; Propor e aprovar o PME; Formular diretrizes gerais da educação; Estabelecer diretrizes para o processo de aprovação de escolas públicas municipais e escolas de educ. infantil privadas; Prestar assistência ao poder público local no que se refere à educação; Prover critérios para os serviços de educação; Propor e aprovar resoluções sobre estrutura, funcionamento e linha política e pedagógica do SME; Manter intercâmbio com outros conselhos a nível Municipal, Estadual e Federal; Apreciar relatórios e emitir pareceres financeiros, técnicos e pedagógicos da SEME;</p>

	<p>Zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas;</p> <p>Apreciar planos de trabalho que visem parcerias entre o município e demais esferas públicas;</p> <p>Apreciar plano de aplicação de recursos;</p> <p>Supervisionar a realização do censo escolar anual;</p> <p>Acompanhar a implantação e execução da gestão democrática podendo:</p> <p>a) propor alterações quando necessário;</p> <p>b) analisar relatório de prestação de contas de Cx. Escolares;</p> <p>c) acompanhar a criação dos conselhos de escola e suas ações;</p> <p>d) acompanhar, emitir pareceres e avaliar o processo de escolha de gestores escolares e suas ações.</p> <p>- Compor câmara específica do FUNDEB;</p> <p>Aprovar seu regimento interno.</p> <p>(-) Competências acrescentadas</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria a partir das leis a que se refere.

Com relação às competências do COMEC, observamos que algumas estabelecidas no ato de criação (1990) foram mantidas nos processos de reestruturação. Sempre há a inclusão de novas competências (assinaladas com hífen) de uma lei para a outra. De maneira geral, são competências de ordem político-administrativa, pedagógica e de apreciação do uso de recursos financeiros. Mas frisamos que, até 2003, ainda não havia o SME organizado e, embora prevista como uma das competências do COMEC, a sua aprovação só foi feita em 2006, pela lei 4.373/2006. Outra evidência é que a lei de 2003 ainda prevê uma articulação com o Conselho Estadual de Educação (CEE) para que sejam regulamentados os níveis da educação municipal, indicando que ainda não havia autonomia para tanto.

Por sua vez, a reestruturação feita em 2007 já estabeleceu alterações no SME, como a implantação do PME, o estabelecimento de diretrizes para o processo de aprovação de escolas públicas municipais e escolas de educação infantil privadas, a instituição da gestão democrática participativa nas escolas, o acompanhamento das Caixas escolares, bem como dos Conselhos de escola. Essas competências indicam a existência do SME já estruturado e certo caráter político mais sistemático na atuação dos conselheiros. Em 2009, foi acrescentada a Câmara do FUNDEB como uma subcomissão do COMEC. Destacamos essas competências, pois elas versam mais diretamente sobre os mecanismos de democratização do sistema de ensino,

ou seja, há um indicativo de estruturação do sistema de ensino sendo regulamentado por atos oficiais, não só do executivo, mas também do legislativo.

Outros elementos tratados pelos instrumentos legais que analisamos são aqui destacados, pois possibilitam o funcionamento e a autonomia do COMEC. Eles se referem à estrutura física, de pessoal e financeira. Assim, na lei 4.172/2003, artigo 8º, são mencionados esses aspectos, e no artigo 15º, é conferido abono ao dia de trabalho para o servidor municipal membro do COMEC, pela sua participação. Também a lei 4.460/2007 se refere ao suporte físico, de pessoas e financeiro, em seu artigo 8º. Mas, em seu artigo 10º, especifica e determina o recrutamento, pela SEME, de pessoal necessário às atividades administrativas: secretaria executiva, secretaria administrativa e assessoria técnica. Para a realização das plenárias e atividades de secretaria administrativa, foi destinado, por parte da administração 2005/2012, um espaço físico próprio conhecido como “Casa dos Conselhos”.

Ainda a lei 4.460/2007, no artigo 13, parágrafos 2º e 3º, faz referência a alguns aspectos financeiros: ressarcimento de despesas, quando o exercício da função de conselheiro ocorrer fora da jurisdição do município de Cariacica/ES, e o requerimento de vale-transporte, pelo conselheiro, para custeio de seu deslocamento para as reuniões do COMEC. No parágrafo 4º, foi mantido o abono ao dia de trabalho do conselheiro que seja servidor municipal, mas se incluiu o conselheiro trabalhador de repartições privadas, com emissão de declaração de sua participação.

5.1.1 *A atuação do COMEC*

A atuação do COMEC foi observada especificamente nas atas produzidas durante o período de 2006 a 2014. O trabalho de análise teve como foco perceber se o exercício de suas funções convergia com a democratização do sistema de ensino, configurando a gestão enquanto política pública de participação democrática, que averiguamos.

O COMEC, conforme sua última reestruturação, lei 4.701/2009, é uma instituição que compõe o sistema de educação e assume funções de caráter normativo,

consultivo, deliberativo e assessoramento ao (a) Secretário (a) de Educação. Lembramos que um dos alicerces da democracia, segundo Sartori (1987, p. 277-278), é a preservação de instituições liberais-democráticas, pois elas ordenam a investidura e o exercício do poder. Vejamos como se dá o exercício dessas funções em relação às questões da realidade da educação municipal.

Organizadas em quadros, as ações do COMEC foram classificadas em ações normativas, ações consultivas e ações deliberativas e pormenorizadas anualmente, a partir de 2006, até 2014, sendo que organizamos tais ações em dois blocos, aquelas ocorridas entre os anos de 2006 a 2008, primeiro mandato da gestão Helder, e as que se deram entre 2009 e 2014, segundo mandato, mais a inclusão dos dois primeiros anos da gestão Juninho, que se sucedeu ao Governo Helder Salomão no município. Assim, pretendemos oferecer uma melhor visualização desta atuação entre o período 2006 a 2014. Esses quadros constituem uma amostra da atuação do COMEC que se encontra mais amplamente discriminadas nos quadros do Anexo B

No que tange ao ano de 2005, não encontramos as atas do Conselho. Mas existem informações sobre o período a partir de outros documentos produzidos, dos quais lançamos mão neste trabalho.

As plenárias do COMEC ocorrem de forma sistemática: são mensais e previstas em calendários aprovados anualmente, organizados ao final de cada ano. No período que observamos, houve a realização de todas as plenárias previstas, além daquelas extraordinárias quando alguns temas demandavam mais tempo de debate ou urgência em sua continuidade. Portanto, ocorriam pelo menos 11 (onze) plenárias ordinárias por ano, pois em janeiro não havia reuniões, embora tenham ocorrido algumas extraordinárias. Ao final de cada ano, se processava a avaliação de sua atuação.

Havia rigor quanto à participação dos representantes, sendo previstas no regimento interno as condições para a substituição de conselheiros ausentes e a exigência de justificativas plausíveis para a ausência, determinação respeitada pelos membros, haja vista as justificativas anexadas às atas pesquisadas.

A autonomia do Conselho pode ser presumida pela sua capacidade de estabelecer seu regimento interno, sua revisão e auto-reestruturação normativa. Isso significa a eleição, entre os membros, de sua direção (presidente e vice-presidente) por um período de 02 (dois anos), além da organização interna de câmaras específicas (Legislação e Normas, FUNDEB e Educação Básica). A legitimidade e legalidade de suas funções eram reconhecidas e aceitas por outras instituições (SEME, PMC, MP, CONDCAC, CMV etc.) e pela sociedade. Nos fragmentos das atas que seguem podemos observar essa atuação conjunta:

[...] Seguindo para os informes, o presidente [...]. Informou que esteve em reunião com a promotora de justiça Maria Cristina Santos Wyatt no dia vinte e cinco de março para tratar sobre a situação das escolas irregulares no Município de Cariacica. Nesta reunião, foi determinado que será [sic] enviado uma nota informativa à prefeitura solicitando uma posição em relação a situação dessas Unidades de ensino. Comunicou que a assessora técnica Odette Canal esteve presente na reunião do COMDCAC no dia vinte e seis de março e que foi apresentado o relatório de acompanhamento da assessoria técnica do COMEC em relação as casas que cuidam de crianças. Como encaminhamento, foi acordado que o COMDCAC iria realizar uma reunião solicitando do Ministério Público algumas providências em relação a situação dessas casas (ATA COMEC, 08/04/2014, p.1).

Podemos identificar esse reconhecimento nos esclarecimentos feitos pela Secretaria de Finanças sobre os gastos com Educação:

[...] A presidente apresenta as representantes da Secretaria de Finanças [...] para prestar esclarecimentos de como é feita a aplicação de recursos financeiros da educação. Após exposição do quadro demonstrativo das arrecadações e despesas com a educação e esclarecidas as questões formuladas pelos conselheiros, as representantes se retiram da plenária, sendo elogiadas pelo trabalho e transparência na prestação (ATA COMEC, 23/09/2009, p. 1).

Sua atuação não se restringe apenas ao âmbito municipal, mas se amplia com sua representação e participação na União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), na União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), em diversos seminários formativos, como o Plano Nacional de Educação Fiscal (PNEF), bem como conferências, entre outros.

Com relação às suas funções normativas, consultivas e deliberativas, vamos analisá-las em dois blocos organizados nos dois períodos: 2006/2008 e 2009/2014.

Para tanto, construímos quadros demonstrativos nos quais pontuamos algumas das ações que indicam a atuação anual do COMEC. Reiteramos que os quadros não guardam a totalidade das ações.

Nosso objetivo é evidenciar a amplitude e a diversidade das demandas educacionais, nos seus diversos aspectos (pedagógicos, financeiros, políticos, e outros), tratadas pelo COMEC enquanto processos e não meramente ações pontuais, pois as atas deixam transparecer essa continuidade, sabendo que nossas observações não capturam e não esgotam toda esta atuação, além do que encontramos dificuldade em classificar as ações enquanto normativas e ou deliberativas, assim como pontua Natal (2011, p. 84-85), quando afirma que uma ação normativa também é deliberativa, o que pode ocasionar certa dúvida ou repetição na classificação que veremos em seguida.

A atuação do COMEC no período 2006/2008

AÇÕES NORMATIVAS - estas se voltaram, principalmente, para a regulamentação, estruturação e organização do SME. Além disso, uma política bem específica desse período se desenvolveu em quase todo o sistema (73 unidades de ensino), conforme a ata do mês de outubro de 2006, o projeto da “Tenda Divertida da Leitura e da Escrita” (TDLE). Este projeto ocorria anualmente, durante o mês de outubro, envolvendo todas as unidades de ensino municipais e sua organização teve como foco principal o acesso ao livro (literaturas diversas) para todas as crianças e professores da rede. O quadro a seguir mostra de forma mais sistemática essas ações, porém não representam a sua totalidade.

Quadro 7– Demonstrativo do Exercício da função Normativa 2006/2008

AÇÕES NORMATIVAS
Relativas à Estruturação do Sistema de Ensino
<ul style="list-style-type: none"> • Parecer 001/2006 regulamenta a Educação Infantil. • Parecer 002/2006 regulamenta a Educação de Jovens e Adultos. • Parecer 003/2006 indica as alternativas para a oferta de educação básica e modalidades. • Parecer 004/2006 regulamenta a nomenclatura das escolas e sua autorização enquanto Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI's) e Escolas Municipais de Ensino fundamental (EMEF's).

<ul style="list-style-type: none"> • Parecer 006/2006 regulamenta a migração de alunos para outras modalidades de ensino. • Parecer de regulamentação a educação especial • Parecer de que regulamentação do Ensino religioso.
Relativas a Projetos Educativos e Pedagógicos
<ul style="list-style-type: none"> • Estruturação e Organização do Projeto Tenda Divertida da Leitura e Escrita
Relativas à Política de Gestão de Pessoas
<ul style="list-style-type: none"> • Reformulação do Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Magistério (PCV) – lei 4.442/2006.

Fonte: Atas relativas à atuação do COMEC 2006/2008.

AÇÕES CONSULTIVAS - No exercício de sua função Consultiva os conselheiros tiveram que examinar diferentes demandas, que classificamos como aquelas relativas ao funcionamento do SME, aquelas relativas ao uso de recursos financeiros, e aquelas relativas à organização interna do Conselho.

No quadro abaixo são apresentadas de forma descritiva essas ações:

Quadro 8– Demonstrativo do Exercício da função Consultiva 2006/2008

AÇÕES CONSULTIVAS
Relativas ao funcionamento do SME
<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento a implantação das Caixas escolares e a prestação de contas pelas escolas; • Apreciação do Plano de Melhoramento da Educação do período 2005/2008; • Releitura da lei 4.373/2006 que instituiu o SME; • Criação da Lei de gestão democrática para ser enviada a Câmara Municipal; • Apresentação e análise de programa voltado para o combate a violência nas escolas; • Problemas sobre depredação de transporte escolar; • Elaboração de carta aberta a comunidade sobre os motivos de suspensão da TDLE pelo MP; • Apreciação da minuta de resolução sobre a Educação Básica.
Relativas à Política de Gestão de Pessoas
<ul style="list-style-type: none"> • Busca por esclarecimentos sobre realização de concurso público admitindo profissional MAPA de nível médio, depois de reformulado o PCV em que se exigia nível superior para todos os cargos de professores.
Relativas ao uso de recursos financeiros e, portanto mais conflituosas
<ul style="list-style-type: none"> • Aquisição de imóveis e áreas pela SEME e distinguir se os recursos deveriam ser provenientes do FUNDEB ou do orçamento próprio da PMC; • Falta de recursos para a educação especial; • Superfaturamento do m² de áreas e imóveis adquiridas pela PMC; • Buscar esclarecimento sobre aquisição de mobiliário (cadeiras) pela SEME objeto de denúncia ao Ministério Público (MP).
Relativas à organização do próprio COMEC
<ul style="list-style-type: none"> • Análise da lei 4.460\2007 visando a reestruturação do Conselho para inserção da Câmara do FUNDEB; • Analisar o acordo entre SEB/MEC e PMC que habilitou o COMEC a receber equipamentos técnicos para informatização e uso exclusivo das necessidades do MEC.

Fonte: Atas relativas à atuação do COMEC de 2006/2008

AÇÕES DELIBERATIVAS - No exercício de sua função Deliberativa os conselheiros decidiram e aprovaram medidas relativas à estruturação do sistema, e outras políticas de gestão de pessoal e formação, conforme apresenta o quadro a seguir:

Quadro 9 – Demonstrativo do Exercício da função Deliberativa 2006/2008

AÇÕES DELIBERATIVAS
Relativas à Estruturação do Sistema de Ensino
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação e ou reprovação de pareceres de autorização e funcionamento de escolas; • Criação de Comissão municipal de assessoramento às escolas no combate à violência; • Realização do segundo encontro municipal de educação de Cariacica “Gestão Democrática e Ética no Contexto Escolar”; • Aprovação do parecer que regula a TDLE; • Aprovação do parecer sobre o Ensino Religioso; • Aprovação/autorização e adequação da Educação Infantil pública e privada; • Autorização para organização de Seminário sobre legalidade da escola privada.
Relativas a Política de Gestão de Pessoas
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação e ou reprovação de pedido de licença com ônus para cursar mestrado e doutorado;
Relativas ao funcionamento do COMEC
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação de calendário das plenárias e das Câmaras específicas; • Aprovação de Plano de trabalho anual; • Participação na CONAE.

Fonte: Atas relativas à atuação do COMEC 2006/2008.

A atuação do COMEC no período de 2009 a 2014

AÇÕES NORMATIVAS – A atuação do COMEC ainda versa sobre a regulação do SME, mas com intuito de revisão e reelaboração, como podemos perceber no quadro seguinte:

Quadro 10- Demonstrativo do Exercício da função Normativa 2009/2014

AÇÕES NORMATIVAS
Relativas à Estruturação do Sistema de Ensino
<ul style="list-style-type: none"> • Revisão e alteração da resolução de normatização da Educação Básica; • Revisão e alteração da lei de gestão democrática; • Revisão e alteração da lei de gestão democrática; • Construção de normas para o transporte escolar; • Normatização das escolas particulares; • Autorização de concessão de vale transporte para conselheiros representantes da sociedade civil; • Regimento comum das escolas; • Regulamentação de escolas irregulares; • Criação da resolução 001/2014, regulamentando a eleição de diretores.
Relativas à Política de Gestão de Pessoas
<ul style="list-style-type: none"> • Mudança/finalização do decreto sobre licença com ônus; • Reformulação do estatuto do magistério.

Fonte: Atas relativas à atuação do COMEC 2009/2014

AÇÕES CONSULTIVAS - Os conselheiros examinaram diferentes demandas que resultam da própria instituição do sistema de ensino ocorrido na gestão anterior. Assim as classificamos:

Quadro 11- Demonstrativo do Exercício da função Consultiva 2009/2014

AÇÕES CONSULTIVAS
Relativas à Organização do Sistema de Ensino
<ul style="list-style-type: none"> • Problemas com a construção de quadras poliesportivas das escolas (obras inacabadas); • Recebimento de denúncias de creches clandestinas; • Esclarecimentos e encaminhamentos sobre transporte escolar; • Análise de relatório apresentado pela secretaria de finanças sobre recursos aplicados na e da educação; • Dificuldades para organização do CAE; • Falta de professores nas escolas; • Falta de vagas para a educação infantil e necessidade de construção de mais escolas; • Acessibilidade nas escolas: esclarecimento sobre influência política que gera

<p>diferentes critérios na emissão de certidões de liberação dos estabelecimentos de ensino;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debate sobre o programa Saúde na Escola; • Esclarecimento sobre programa federal Proeja Fic/Projovem;
Relativas ao funcionamento do COMEC
<ul style="list-style-type: none"> • Realização de Plenária itinerante; • Não compartilhamento de informações entre SEME e COMEC; • Dificuldades com a participação do segmento de Pais de aluno na Câmara do FUNDEB; • Participação na CONAE; • Legitimidade das deliberações do Conselho.
Relativas à Política de Gestão de Pessoas
<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação de desempenho do magistério; • Processo seletivo para contratação temporária de professores; • Validade de concurso público realizado em 2005, entre outras.

Fonte: Atas relativas à atuação do COMEC 2009/2014.

AÇÕES DELIBERATIVAS – As decisões ainda versam sobre questões da estruturação física do SME, para sua organização interna, mas se estendem para a organização curricular e para os programas nacionais.

Quadro 12– Demonstrativo do Exercício da função Deliberativa 2009/2014

AÇÕES DELIBERATIVAS
Relativas à Organização do Sistema de Ensino
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação de unidades de ensino; • Aprovação/autorização e adequação da Educação Infantil pública e privada; • Seminário sobre legalidade de escolas privadas; • Formação sobre os programas; Programa de Ações Articuladas (PAR), IDEB, PDE e Mais Educação; • Terceiro Encontro Municipal de Educação; • Aplicação das leis 10639 (ensino de história e cultura da África) e 11645 (Educação Especial); • Seminário sobre PME; • Construção de diretrizes curriculares; • Criação de equipe multidisciplinar para tratar dos saberes de Fil/CSO na rede;
Relativas ao funcionamento do COMEC
<ul style="list-style-type: none"> • Composição de Comissão Eleitoral para organização de eleição de diretores escolares; • Formação para conselheiros; • Participação em encontros Estadual e Nacional da UNCME; • Plenária Itinerante; • Participação na CONAE.
Relativas à Política de Gestão de Pessoas
<ul style="list-style-type: none"> • Criação de comissão para revisão do Estatuto do Magistério; • Concessão/negação de licença com ônus;

Fonte: Atas relativas à atuação do COMEC 2009/2014

Certamente, o que descrevemos não esgota, como já mencionamos anteriormente, toda a atuação do COMEC no período de 2006 a 2014, mas podemos afirmar, a partir da leitura das atas, que foram tratadas desde questões simples, como indicar um representante para um evento, como as questões mais complexas (PME, Programas Federais, recursos financeiros, falta de vagas, e outras), pertinentes à realidade da educação do município e do próprio funcionamento do Conselho. Nas reuniões, tratava-se sistematicamente das questões, embora algumas demandas não apresentassem uma conclusão definitiva, como é o caso da Violência nas escolas e avaliação de desempenho (estágio probatório), mas as temáticas eram

sempre retomadas, mesmo as mais complexas, pelos conselheiros, e, dentro do possível, eram feitos os encaminhamentos.

Percebemos uma atuação sem grandes conflitos com o executivo. Notamos que, em algumas situações, o COMEC saiu até em sua defesa, como se deu no episódio da TDLE, quando chegou a publicar uma Carta aberta à comunidade, repudiando a denúncia oferecida pelo MP. Conforme a ata, assim se manifestaram os conselheiros:

[...] 'Em resposta à notificação Recomendatória emitida em 18 de dezembro de 2008 pela promotora de justiça [...] e depois de termos colocado a mesma a conhecimento dos conselheiros e convocado uma plenária extraordinária para decisão a respeito do assunto, vimos apresentar a VS^a a resposta desse egrégio Conselho. Por unanimidade, os conselheiros entendem e referendam a TDLE como atividade de natureza pedagógico-educativa e ratificam todos os termos discursivos expressos na carta aberta à comunidade cariaticuense distribuída na segunda quinzena de dezembro de 2008' (ATA COMEC, 12/01/2009, p.02).

Essa característica poderia ser uma herança de nossa constituição política, em que o Estado se sobrepõe à sociedade e tutela sua organização política, tese tão enfatizada por Faoro (1997), Carvalho (2002) entre outros. Ou poderia tratar-se de outra forma de relação entre sociedade e Estado, pós-democratização de 1980, em que as associações civis interagem com o poder do Estado, e necessariamente, essa “[...] interação não tem mais o significado de um controle exercido pelo Estado [...]” (AVRITZER 2012, p.395).

Ainda conforme o membro do conselho entrevistado (ENTREVISTADO B), a ausência de maiores conflitos nas deliberações tem como causa a capacidade de envolvimento da sociedade, pelo Conselho, através de ampla participação dos representantes. Cabe pontuar, aqui, que uma das adversidades surgidas estavam relacionadas à questão fundiária do Município, como podemos constatar a seguir:

Não houve muita resistência devido a participação ampla que tinha do (no) Conselho. Nós tínhamos participação de todos os segmentos. Então, com a grande discussão que foi feita, isso não foi dificultado. Nós tivemos dificuldades foi na construção de escolas, então os terrenos de Cariacica dominados por grandes imobiliárias, isso foi dificultado. Nós tivemos, inclusive, os representantes da rede que iam procurar terreno, inclusive,

ameaça de morte a vários deles (ENTREVISTADO B, Cariacica, 25/10/2016).

Contudo, a leitura das atas deixou entrever ações mais conflituosas quando se referiam aos recursos financeiros. Nessas ocasiões, alguns conselheiros apresentavam questionamentos quanto a seu uso, como deixa transparecer o relato:

Na ocasião o conselheiro [...] informa sobre o processo que ele próprio protocolou no MP de Cariacica, denunciando sobre um suposto superfaturamento de m² de imóveis adquiridos pela Prefeitura Municipal (ATA COMEC 18/07/2007, p.03).

Também a legitimidade e autonomia do Conselho foram colocadas em cheque quando este não encontrava retorno aos encaminhamentos oficiais feitos a SEME, podendo isto ser constatado no seguinte fragmento:

Antes da votação, o conselheiro [...] expõe sua preocupação pela SEME não responder a contento ao COMEC, que é um órgão fiscalizador do sistema e questiona se este não é um dos motivos da dificuldade da participação das pessoas como conselheiras, uma vez que todo trabalho está sendo considerado em vão (ATA COMEC, 15/02/2011, p 02).

Havia um tímido questionamento em relação à paridade da representação. Em momento de avaliação, um conselheiro chegou a dizer que deveria haver uma maior representatividade da sociedade civil, conforme ficou relatado na ata da plenária: “como pontos negativos [...] o conselheiro [...] ainda considera que a representação no COMEC da sociedade civil é desproporcional a do poder executivo” (ATA COMEC, 16/12/2009, p.03).

5.2 A Gestão Democrática da Escola

A gestão democrática da escola, no município de Cariacica/ES, está prevista na Lei Orgânica, art. 220, inciso VI e na lei 4.373/06, inciso VII, e foi regulamentada pela Lei Complementar n.º 026/2009, e reestruturada pela lei complementar n.º 035, de 17 de agosto de 2011, e pelo decreto n.º 072, de 23 de agosto de 2011, que agora pormenorizamos.

A política de gestão democrática começa a ganhar materialidade com a criação da lei de gestão, em que estão contemplados três importantes pilares da democratização do ensino, que são a regulamentação da eleição de diretores, a criação das caixas escolares e o incentivo à formação dos conselhos escolares. Por isso, queremos pormenorizar esses importantes elementos de sua constituição.

Na memória de um dos entrevistados (ENTREVISTADO A), está sinalizado o conflito com a Câmara Municipal para a aprovação dessa lei, pois uma vez aprovada, tiraria do controle dos vereadores a possibilidade de indicação de diretores, já que a lei prevê a eleição direta pela comunidade escolar. Segundo ele,

[...] então essa lei de gestão ela foi discutida amplamente aqui dentro do município para poder ser criada, foi criada, **e luta de novo com a Câmara Municipal de Vereadores (CMV)** que, sempre aqui é sempre teve grande parte, não to falando que todos os vereadores, **mas grande parte da Câmara sempre teve interesse de manter a Câmara sob seus domínios, né a educação no domínio da câmara** e nós conseguimos avançar na lei de gestão (ENTREVISTADO A, Cariacica, 25/10/2016, grifos nossos)

A lei estabelece como seu principal objetivo, garantir à escola pública o seu caráter estatal quanto ao funcionamento, o caráter comunitário quanto a sua gestão e o caráter público quanto a sua destinação.

A lei de gestão (026/2009) é fundamental pelo que estabelece, ou seja, o rol de parâmetros para a gestão democrática da escola que, embora previsto na Constituição de 1988 e na LDBN de 1996, não foi regulamentado, ficando “[...] a critério das redes e sistemas de ensino adotá-lo segundo suas regulamentações específicas” (ARAUJO, 2009, p.02). Por isso, em muitas administrações não vemos avançar os mecanismos que propiciam um ambiente mais democrático à escola, como a eleição de diretores pela própria comunidade escolar.

As leis nº 026/2009 e nº 035/2011 apresentam as estruturas que consideramos básicas e necessárias para que seja democrática a gestão. Estão previstos no corpo da lei os princípios da gestão democrática, a gestão pedagógica, administrativa e financeira. No capítulo sobre a autonomia administrativa, se estabelece como será composta a direção escolar e o processo de sua escolha nas unidades

administrativas; inclui-se uma seção sobre a formação dos conselhos escolares e a criação das caixas escolares e o conselho de alimentação escolar.

Quadro 13 – Estrutura das Leis que instituem a Gestão Democrática

Lei Nº 026/2009
<p>Título I – Capítulo único – Disposições preliminares; Título II - Estabelece os princípios da gestão democrática; Capítulo I- A gestão pedagógica, administrativa e financeira; Capítulo II - A autonomia administrativa; Seção I - Da direção, suas atribuições e funções; Seção II – Processo de eleição nas e pelas unidades de ensino (subseções de I a VIII); Seção III - Inclui a formação dos conselhos escolares; Seção IV - Autorização para criação das caixas escolares e Título III - Instituição dos programas PDDE e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), e Título IV – Das Disposições Finais, Gerais e Transitórias.</p>
Lei Nº 035/2011
<p>Título I - Capítulo único - Disposições preliminares; Título II - Da Gestão Democrática do Ensino Público Municipal; Capítulo I - Da gestão pedagógica, administrativa e financeira; Capítulo II - Autonomia Administrativa; Seção I – Substituição de diretores; Seção II – Da Gestão: subseção I – Da Direção; Subseção II – Da Vice-Direção; Subseção III – Da Coordenação de Turno. Seção III – Da Escolha dos dirigentes Escolares (nesta seção se incluem as subseções de I a VIII, indicando todo o processo eleitoral nas e pelas unidades de ensino); Seção IV - Da Fiscalização Perante a Mesa Receptora; Seção V - Da Posse e do Exercício dos Servidores Eleitos para as Funções de Diretor (a), Vice-diretor(a) e Coordenador(a) de turno; Seção VI – Dos Conselhos de Escola; Seção VII – Das Caixas Escolares; Título III – Da Gestão Financeira; Título IV – Das Disposições Finais e Transitórias.</p>

Fonte: Leis Complementares 026/2009 e 035/2011 - PMC

Essas leis cumprem a função estabelecida pela LDB de 1996, de normatizar a gestão democrática, que ficou a cargo de cada sistema de ensino organizar. Dessa forma, ficaram estabelecidos os princípios, a forma, as funções e o conteúdo da gestão. Um dos itens da lei é a eleição direta dos dirigentes escolares pelos

segmentos que constituem a comunidade escolar, de forma ampla, com a participação de todos os alunos regularmente matriculados, acima de 12 anos, pais, professores e funcionários, conforme previsto no art. 23 da lei 035/2011.

A discussão e implantação da lei de gestão, segundo relato de um dos professores que esteve à frente do processo, enfatiza a importância da participação da comunidade na organização do processo, pela escola, bem como o acompanhamento de seu desenvolvimento, pela equipe central da SEME, ao longo do período de sua duração. Afirma o entrevistado:

[...] Então essa lei de gestão foi implantada e logo começou a discussão nas escolas em relação a isso, a eleição de diretor de escola nós já tivemos, se eu não me engano, nós já estamos no 3º processo de eleição, a partir dessa data de escolha de diretores (terceiro ou quarto) através da comunidade escolar. Então foi feito, foi discutido junto com o COMEC como isso seria feito, né, **não é só chegar na escola fazer a eleição e toma aí (...)** Não, nós temos que fazer um processo, conversar com a comunidade, dizer qual o objetivo disso, a comunidade vai participar também, não só no processo de escolha do dia, mas no processo de acompanhamento desse processo de gestão nas escolas (ENTREVISTADO A, Cariacica, 25/11/2016, grifo nosso).

Mendonça (2001, p. 87) constatou, por meio de pesquisa que realizou procurando saber como os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios das capitais se organizaram para estabelecer a gestão democrática, que “[...] as legislações têm funcionado como mecanismos reguladores [...] uma vez que impõem critérios de proporcionalidade na participação aos segmentos organizados da comunidade escolar [...]”, configurando por vezes a prevalência de professores e funcionários da escola, ou seja, funcionam como um empecilho à participação.

A lei de gestão nº 035/2011, em seu art. 14 parágrafo único, dá ênfase e assegura a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, definindo-os como o conjunto dos alunos regularmente matriculados, a partir de 12 anos, os pais, mães ou responsáveis legais, os professores e funcionários administrativos e de apoio.

Além de toda a prescrição detalhada a que a lei se propõe e que ajuda a dirimir as dúvidas no momento de realização dos processos nela previstos, alguns aspectos são relevantes. Na lei 026/2009, por exemplo, artigo 8º, está prevista a oferta de cursos em gestão e administração escolar pela SEME à equipe gestora eleita na

escola. Esse é sempre um ponto polêmico quando se discute eleição de diretores pelos sistemas de ensino. Neste caso, a lei resolve, atribuindo ao próprio sistema a responsabilidade por ofertar cursos de formação, como parte do processo formativo do professor. Em relação a essa formação, Paro (1996) chama a atenção para outro aspecto:

[...] Se estamos preocupados em agir coerentemente com os objetivos educativos da escola, que supõe relações dialógicas entre as pessoas, temos que utilizar formas de organização e realização do trabalho que privilegiem as relações de colaboração. Por isso, todos, e não apenas o 'chefe' ou 'gerente' devem ter acesso aos conteúdos e aos métodos mais adequados para utilizar os recursos da escola na busca de seus fins [...] (PARO, 1996, p. 91).

A equipe gestora é constituída, segundo a lei, pela figura do (a) diretor (a), vice-diretor (a) e coordenadores (as), conforme a tipologia das escolas (art. 11). A lei introduz a figura do vice-diretor para, junto com a direção da unidade de ensino, exercer atribuições administrativas e financeiras (art. 14). Isso nos remete ao problema do acúmulo de funções assumidas tradicionalmente pelo (a) diretor (a), ocasionando o abandono para segundo plano das funções pedagógicas. Também está explícito na LC nº 026/2009, em seu art. 20, o sentido de direção escolar entendida como atuação de um colegiado e não uma função isolada de exercício do poder. Assim dispõe a Lei Complementar nº 026 de 2009, no seu artigo 20: "Os (as) dirigentes escolares, aqui compreendidos: Diretor (a) e Vice-Diretor (a), e Coordenadores (as) de turno serão escolhidos pelos membros da comunidade escolar".

Outro aspecto da lei que ressaltamos é a compreensão de que a gestão democrática não se faz apenas com a eleição de diretores, haja vista que está contemplada nos artigos da Seção III a constituição dos Conselhos de Escola e a Criação das Caixas Escolares, na Seção IV, a qual, em item específico desta pesquisa, terão abordados os elementos de sua criação. Respectivamente, esses coletivos propiciam a participação da comunidade escolar nas deliberações políticas e financeiras da escola.

Além do que mencionamos até aqui, havia a compreensão política do COMEC de que a eleição servia para democratizar o acesso ao cargo de diretor que, antes de 2005, era ocupado por indicação, conforme demonstra o fragmento a seguir:

[...] Então, já que tinha o concurso público para professores, levantou-se também a necessidade de democratizar o acesso dos diretores e coordenadores. Então, primeiro veio o concurso público, em seguida veio a discussão da eleição para diretores (ENTREVISTADO B, Cariacica, 27/11/2016)

A Lei Complementar 026/2009 passa por uma reestruturação, em 2011, dando origem a LC 035/2011. Foi alterado o período de duração do mandato dos gestores e a configuração do conselho de Escola. A duração do mandato na LC 026/2009 era de 02 (dois) anos (art. 16) e passa a ser de 03 (três) anos na LC 035/2011 (art. 20). O Conselho de Escola, que tinha o Diretor da UE obrigatoriamente como presidente (inciso I do art. 65), assume outra composição: o diretor de escola passa a ser apenas um membro nato do conselho (inciso I do art. 70) da lei 035/2011.

Destacamos alguns pontos da lei de gestão que consubstanciam a política implementada entre 2005/2012 e se configuram como um dos instrumentos do processo de democratização, pautado na instituição de parâmetros legais de administração pública. Em seguida, veremos uma das experiências no SME na aplicação deste parâmetro.

5.2.1 A Eleição de Diretores

Sinalizamos a eleição direta de diretores pela comunidade escolar como um dos suportes da política de gestão democrática no SME de Cariacica/ES. Este fenômeno da escolha dos dirigentes escolares é amplamente investigado: PARO (1996), DOURADO (2002), SILVA (2006), entre outros, são alguns dos autores que desenvolveram pesquisa sobre o tema.

No município de Cariacica/ES, a eleição de diretores é prevista, inicialmente, na LC nº 026/2009 e, depois, na LC nº 035/2011, sendo também regulamentada pelo decreto nº 072/2011. Após o período de 2005/2012, a eleição de diretores será

objeto de denúncia junto ao MP, o que provocou a criação de um novo instrumento regulatório para as eleições, a resolução 001/2014, expedida pelo COMEC e em vigor na atualidade.

Durante a gestão 2005/2012, ocorreram dois pleitos eleitorais. No primeiro, a vigência do mandato dos diretores foi de 02 (dois) anos, 2010/2011 e no segundo a vigência foi de 03 (três) anos, 2012/2014. Todo o processo eleitoral foi organizado pela Comissão Eleitoral Central oriunda do COMEC. Essa comissão construiu as diretrizes e regras para a formação das Comissões eleitorais nas Unidades de Ensino.

Vale lembrar que a efetivação desse processo nas escolas é uma novidade, pois dado o contexto político clientelista do município, era quase impensável se realizar esse tipo de ação política. Mostra com muita expressividade esse contexto adverso o relato do professor (ENTREVISTADO A):

Eu ingressei na PMC no dia 20 de fevereiro de 1978. De lá pra cá, a prefeitura, a secretaria sempre foi feita por períodos, tanto é que o histórico de Cariacica é que nunca teve uma continuidade em relação a vários fatores sociais, inclusive da educação, sempre era interrompido através da saída de um prefeito para entrada de outro. Pra se ter uma ideia, nós tivemos um mandato de ter 05 (cinco) prefeitos e cada um fazia a educação da forma que achava conveniente. Então, anteriormente, a gestão era feita através da própria secretaria, da própria prefeitura, através de cabos eleitorais, através de vereadores, passamos por um período aqui onde as escolas foram loteadas e os vereadores que indicavam os professores. Os professores procuravam os gabinetes dos vereadores para que eles indicassem várias escolas. Foi um período terrível, houve uma luta muito grande para que isso fosse interrompido. Então o período anterior a 2005 foi um período em que a educação de Cariacica sofreu grandes desmandos em todos os setores (ENTREVISTADO A, Cariacica, 25/10/2016.)

A primeira versão da Eleição teve seu processo transcorrido em outubro de 2009 e foi amplamente vivenciada pela rede municipal de ensino, conforme lista de candidaturas homologadas apresentadas na ata do COMEC do dia 13 de outubro de 2009.

Participaram do processo eleitoral 40 (quarenta) Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI's), sendo que 20 (vinte) foram candidaturas concorrendo para

permanecer na direção escolar e 26 foram candidaturas novas. Em 08 (oito) unidades de ensino, surgiu mais de uma candidatura para os cargos. Apenas em 03 (três) unidades de ensino não ocorreu eleição, por motivos como a falta de candidatura ou a impugnação das chapas. Houve pleito também em 57 (cinquenta e sete) Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF's), sendo que 39 (trinta e nove) foram candidaturas à reeleição e 27 (vinte e sete) foram candidaturas novas. Essa alternância dos mandatos é observada por Paro (1996, p. 120) como um aspecto positivo do processo de escolha de diretores por meio de eleição:

É interessante observar que a eleição de diretores não traz apenas novas determinações ao papel do diretor, mas em muitos casos possibilita o acesso ao cargo a um novo contingente de professores que, pelo critério da nomeação clientelista, dificilmente viriam a se tornar dirigentes escolares (PARO 1996, p. 120).

Devemos acrescentar que, em 07 (sete) unidades de ensino, surgiu mais de uma candidatura para os cargos. Apenas em 09 (nove) EMEF's não ocorreu a eleição, por motivo de falta de candidatura, ou por impugnação, ou ainda pela tipologia da escola (ATA COMEC DE 13/10/2009, p.01-04). No último caso, enquadram-se as escolas com até noventa e nove (99) alunos que, conforme previsto no anexo II de ambas as leis, não têm em sua estrutura organizacional o (a) diretor (a).

O processo eleitoral foi acompanhado pela Comissão Eleitoral Central, consoante relatos extraídos das atas do COMEC, desde o mês de setembro de 2009, conforme os fragmentos que seguem:

[...] O conselheiro [...] chama a atenção para o processo de eleição de diretores, vice e coordenadores, informando que a comissão está analisando os planos de trabalho dos candidatos e que dia 25/09 [sic], no auditório Antário Filho, haverá reunião com candidatos e comissão geral (ATA COMEC de 23/09/2009, p.01).

Podemos observar esse acompanhamento também em novembro de 2009:

[...] Com a palavra o conselheiro [...] divulga sobre o processo de eleição de diretores (as), onde houve segundo turno devido à falta de quórum ou falta de candidatos, mesmo após segunda eleição, e a secretaria de educação ainda não tem uma definição sobre quem será diretor (a) [...]. No dia 02 de dezembro está agendado uma reunião [sic] com os eleitos, e dia 18 de dezembro acontecerá a posse dos mesmos (ATA COMEC de 25/11/2009, p. 02).

Observa-se um acompanhamento sistemático em que se procuram dirimir democraticamente as dificuldades que surgem, pelo fato de constituir um processo novo, em que as soluções precisam ainda ser pensadas e construídas pelos atores do processo.

Nesse primeiro processo das eleições, com noventa e sete (97) escolas municipais participando, a educação rompe com o antigo processo de indicação dos diretores. Percebe-se que muitas candidaturas são de candidatos à reeleição, contudo a novidade é que estes assumem a direção por meio do voto da comunidade escolar.

Os candidatos à direção escolar devem se dirigir à escola, pedir voto, apresentar o projeto de trabalho para seus pares, alunos e comunidade em geral. Exige-se dos candidatos idoneidade civil e jurídica, afinal, serão gestores públicos. Além disso, nesse processo, todos concorrem igualmente entre si. Isso é uma inversão da antiga ordem, em que a direção escolar se impunha à comunidade, sem o seu consentimento. Com a eleição, há uma interposição de regras (regimento das eleições), facultando a participação de todos os interessados.

A despeito de que somente as eleições, por si mesmas, não sejam suficientes para que a gestão seja democrática, é preciso considerar que a eleição (um processo que tem duração de mais ou menos uns 30 dias) movimenta e é movimentada pela escola, por toda a rede, que se prepara, organizando comissões eleitorais, mobilizando pais e mães, envolvendo quase todos os alunos, professores e outros funcionários além da comunidade. Esse pode ser considerado, em si mesmo, um processo de aprendizagem política, de exercício democrático, em que a escola, o sistema de ensino começa a pôr em discussão as velhas relações clientelistas, de subserviência, por estar se utilizando de outro parâmetro para constituir uma estrutura importante de sua organização.

A segunda edição do processo eleitoral ocorreu em 2011. Conforme as atas das plenárias do COMEC, o processo começou a ser organizado no mês de julho, conforme a Ata do COMEC (04/07/2001, p. 01) “[...] A presidente solicita o nome de dois representantes para comporem a Comissão Central Eleitoral, uma vez que o processo eleitoral para diretor, vice e coordenador será realizado”.

Esse pleito é regido pela LC 035/2011, que estabelece um mandato de 03 (três) anos para a equipe gestora das UEs. Assim, o mandato extrapola a gestão municipal 2005/2012, que o instituiu abrangendo os dois primeiros anos – 2013/2014 – da gestão municipal que se sucede no município de Cariacica/ES.

A eleição ocorreu no mês de outubro e, conforme o relato das conselheiras na plenária ordinária do COMEC daquele mês, novamente, assim como na primeira eleição, houve uma ampla adesão das escolas ao processo:

[...] Em seguida, a presidente concedeu a palavra às conselheiras [...] para que informem sobre o processo eleitoral das Unidades de Ensino. As conselheiras relataram que os processos das eleições está [sic] sendo transparente e, no dia 26 de outubro, das 07 às 20 horas, acontecerá as eleições dos gestores [sic] e apuração dos resultados, que haverá eleição em 81 (oitenta e uma) UE e que, destas, 11 (onze) escolas têm duas chapas concorrendo (ATA COMEC 19/10/2011, p. 01).

Na perspectiva das conselheiras, as eleições transcorreram normalmente e o único questionamento era sobre “[...] a situação das escolas onde não houve eleição” (ATA COMEC de 17/11/2011, p. 01).

Em 2012 ocorrem novas eleições para prefeito. Na disputa política, o grupo alinhado ao PPS, encabeçado por Geraldo Luzia Junior vence as eleições, assumindo a administração municipal em Cariacica/ES para o período 2013/2016. Em termos político-ideológicos, a nova direção municipal, no 2º ano de mandato, adota medidas que se distanciam dos propósitos democráticos que marcaram a administração anterior. No âmbito da educação, uma medida antidemocrática foi a criação do Comitê Gestor da Educação, pois não passou por discussões na plenária do COMEC. Inclusive, os conselheiros pareceram surpreendidos, além de sua constituição e função aparentemente comprometer a legitimidade política do Conselho. O fato consta da ata do COMEC de fevereiro de 2014, conforme segue:

[...] O presidente comunicou que, em janeiro, houve a implantação do Comitê Gestor da Educação em Cariacica. Relatou que ocorreu uma reunião onde estiveram presentes o Secretário de Educação, Alberto Mollo, o ex-secretário Estadual de Educação Haroldo Corrêa Rocha e o Presidente do COMEC, Paulo C. Da S. Passamai. Nesta reunião, foi informado que este comitê tem a função de auxiliar o poder executivo a elaborar estratégias para a melhoria da educação. Após discussões, os conselheiros deliberaram trazer este tema como ponto de pauta para a próxima plenária

a fim de debaterem mais sobre o assunto. Além disso, foi deliberado encaminhar ofício ao secretário de educação, solicitando informações sobre o referido comitê (ATA COMEC, 13/02/2014, p.02)

Na linha desses acontecimentos, temos a terceira versão do processo eleitoral em Cariacica/ES, que, portanto, ocorreu sob esta administração municipal. O processo foi um pouco mais conturbado, quase não ocorreu. Houve uma interposição de ação direta de inconstitucionalidade junto ao MP, questionando a lei (LC nº 035/2011) quanto ao processo de eleição dos diretores pela comunidade escolar, pois havia um entendimento de que este é prerrogativa do poder executivo.

Mediante essa nova configuração, as eleições, que deveriam ocorrer no final do ano de 2014, começaram a ser discutidas no mês de fevereiro pela comunidade escolar, conforme a Ata do COMEC de 11/06/2014:

[...] Dando continuidade à pauta, o presidente fez um breve histórico sobre a comissão de acompanhamento da Gestão Democrática. Lembrou que ela foi composta em fevereiro, e que a mesma vem realizando várias reuniões no intuito de elaborar a resolução. Além disso, apresentou a minuta de Resolução e o documento de inconstitucionalidade informando que os referidos documentos serão encaminhados via email aos conselheiros. O presidente informou também que, no dia 13 de junho, acontecerá uma audiência com os representantes da Comunidade Escolar para discutir a proposta de resolução na qual foram convidados dois representantes de cada segmento (ATA COMEC de 11/06/2014, p. 03).

Mas, se a comunidade escolar, impulsionada pelo COMEC, já havia iniciado as discussões sobre a organização de eleições diretas para a direção escolar, o entendimento do executivo, representado pelo Secretário Municipal de Educação do período, Alberto Mollo, ao ser consultado pela plenária do COMEC no mês de maio de 2014, foi de que a seleção de diretores não seria via eleição, conforme está relatado:

[...] o prefeito não pretende deixar esta questão nas mãos dos vereadores, mas sim dar a oportunidade para que a comunidade escolar faça a seleção, **sem eleição direta**, para não ferir a legislação (ATA COMEC de 14/05/2014, p. 02, grifo nosso).

Dentre os tipos de escolha de diretores já conhecidos, Vitor Paro (1998), em sua pesquisa, evidencia diferentes modalidades, que são assim por ele denominadas:

[...] À livre nomeação por autoridade do Estado, sem outros requisitos que não a vontade do agente que indica, na hierarquia governamental ou burocrática do próprio Estado, chamarei simplesmente de **nomeação**. A escolha a partir de um plano de carreira tem significado quase sempre a exigência de concurso de títulos ou de provas, mas nada impede que se pense numa carreira que exija também algum processo eletivo entre seus requisitos para escolha do diretor. Por isso, chamarei esse segundo tipo simplesmente de **escolha por concurso** para discriminá-lo do terceiro que chamo de **escolha por eleição**, em que prevêem a manifestação da vontade das pessoas envolvidas na vida da unidade escolar [...] (PARO, 1998, p. 13-14, grifo nosso).

Segundo a compreensão de Paro (1998), fica claro que, para existir uma efetiva participação da comunidade, é preciso haver eleição, que é um dos mecanismos mais abrangentes de participação. As outras formas de seleção, mesmo que ainda tivessem a prerrogativa do Conselho de Escola na tomada de decisão, como ocorre em Cariacica, nas escolas em que não se elege a equipe de direção, tirariam o caráter democrático do processo. Assim, o posicionamento do secretário citado anteriormente tende para a minimização da democracia no Sistema de Ensino. Notamos que, quanto à posição do secretário de educação, referida anteriormente, ficam as dúvidas sobre qual seria a forma de a comunidade escolar participar da eleição.

O COMEC teve papel fundamental no sentido de resguardar o processo democrático de escolha dos diretores, ao contrário do poder executivo, que acatou a ação de inconstitucionalidade, uma vez que não demonstrou nenhuma ação mais incisiva sobre a questão. Por meio da Comissão de Acompanhamento da Gestão Democrática, foi o principal protagonista ao expedir uma nova resolução, 001/2014, construída pela comunidade escolar ao longo do ano de 2014, instrumento que passou a dar legitimidade ao processo. Essa resolução foi aprovada na plenária extraordinária do Conselho do mês de agosto de 2014, com a presença de uns 60 (sessenta) convidados, na sua maioria professores. Transcrevemos parte da ata deste dia, que relata o discurso proferido pelo presidente, e o ato de aprovação:

[...] O presidente deu início à plenária apresentando alguns artigos do Regimento Interno [...] no que se refere ao poder de voz e voto dos conselheiros durante a plenária. [...] O presidente ressaltou a importância da função do Conselho, bem como do esforço empreendido para a elaboração do referido documento, juntamente com os segmentos da comunidade escolar. Destacou a importância desse processo histórico para o fortalecimento da democracia [...] foi realizada a leitura da minuta [...] no

decorrer da leitura foram feitos destaques e ajustes no documento. Em seguida, o presidente submeteu à plenária a aprovação [...] sendo aprovada por unanimidade. O parecer da Câmara de Legislação e Normas foi posto em votação. Nesta ocasião, o conselheiro André solicitou vistas ao processo, alegando necessidade de melhor avaliação sobre o documento em questão. O presidente fez a leitura dos artigos do Regimento Interno do COMEC referentes ao direito de vistas a processos, esclarecendo que tal pedido deve ser submetido à aprovação do pleno. Após manifestação do público presente contrária à solicitação do conselheiro, André retira o pedido de vistas. Em seguida, o parecer da CLN é colocado em votação, sendo este aprovado por unanimidade pelos conselheiros (ATA COMEC de 20/08/2014, p.01-02).

Fica claro que o processo de eleições diretas, aceito e reconhecido por significativa parcela da comunidade escolar se encontrou num momento crucial, pois as forças conservadoras da política municipal tentaram obstruí-lo. Várias foram as investidas contra: ação de inconstitucionalidade, desinteresse do executivo em resguardar o processo e a tentativa de retardá-lo ou não realizá-lo por membros do COMEC, conforme o relato anterior em que, mesmo diante da unanimidade da plenária, um dos conselheiros pede vistas do processo.

Isso nos remete a nossa linha de análise de que a gestão pública democrática no Brasil convive com esse movimento de continuidades e rupturas e a afirmação da democracia é sempre um processo de luta.

A aprovação da resolução não finalizava o processo. Esta deveria ser homologada pelo secretário de Educação, oficializando o ato. No dia 12 de setembro, após o reconhecimento oficial do Secretário, a resolução foi publicada e, a partir daí, se formou a Comissão Central Eleitoral que passou a organizar o pleito eleitoral, com as eleições previstas para o dia 12 de novembro de 2014.

No pleito eleitoral, houve uma adesão maior ainda das escolas, embora o processo se desenvolvesse de forma diferenciada em relação aos outros. O relato do conselheiro, a seguir, sugere que a instabilidade na consecução do pleito, com a iminência de não ser realizado, provocou reações inusitadas, como a de se recorrer à Câmara Municipal, ao invés da própria Comissão Eleitoral para efetivar inscrição, surpreendendo a Comissão eleitoral. A fala do conselheiro, na plenária do COMEC de novembro, evidencia essa diferenciação. Vejamos:

[...] Dando continuidade à pauta, o presidente lembrou que amanhã, dia 12 de novembro, acontecerá o processo de escolha dos gestores da Rede Municipal de Ensino de Cariacica. Em seguida, passou à palavra ao conselheiro [...], membro da Comissão Central, para relatar sobre o assunto. O conselheiro informou que o COMEC teve papel fundamental em todo o processo de escolha, além da contribuição da categoria do magistério, mesmo havendo profissionais do magistério contrários ao processo de escolha. Informou que noventa e cinco escolas participarão da escolha [...] e que aproximadamente sete escolas terão que refazer o processo em até quarenta e cinco dias. Acrescentou que há uma disputa acirrada nessa fase do processo e que a Comissão Central está tendo muito trabalho investigando denúncias para garantir que o processo de escolha aconteça da maneira mais democrática possível. Alguns conselheiros informaram que as pessoas não acreditaram que o processo de escolha iria acontecer e, por essa razão, não se prepararam para concorrer ao pleito, recorrendo à Câmara de Vereadores com intuito de abrir processo para ter direito a se candidatar (ATA COMEC de 11/11/2014, p. 03).

Por um lado, o relato acima nos remete ao processo social de luta individual pelo poder, quando este é entendido como algo de que se possa apropriar, contrariando o sentido de democracia como uma relação em que o poder é uma concessão feita ao outro: “[...] ninguém pode investir a si mesmo com o poder de governar [...]” (SARTORI, 1987, p.278). Por outro, nos faz pensar que, mesmo que individualmente, prevaleça esta representação do poder, ela será minorada frente à existência de um processo democrático com a instituição dos parâmetros legais, com regras que sejam aplicadas de forma igual para todos.

O pleito eleitoral (2015/2017), com eleição direta de diretor pela comunidade escolar, com todas as adversidades, se realizou e, atualmente, os gestores que atuam nas unidades de ensino foram eleitos neste processo. Isso significa que as eleições de diretores pela comunidade escolar no município de Cariacica/ES figuram enquanto uma política de Estado com gestão democrática, ou seja, o governo, enquanto elemento provisório passou, mas a ação política segue se mantendo.

5.2.2 A Criação das Caixas Escolares

Sob a lei nº 4.354, de 09 de dezembro de 2005, foi autorizada às unidades de ensino municipais de Cariacica/ES a criação das caixas escolares. Além disso, foram também instituídos os programas dinheiro direto na escola (PDDE) e de alimentação escolar (CAE). Como já discutimos em outro ponto deste trabalho, um dos

instrumentos do PDDE são as Caixas Escolares, as quais enfatizaremos enquanto meio de descentralização dos recursos financeiros, oriundos da União, fazendo-os chegar diretamente à escola.

Algumas críticas se fazem à criação das Caixas Escolares ou Unidades Executoras pela sua característica de instituição público-privada, tendo sido criadas para gerir recursos públicos, particularidade que provocou tensões, pois indicava a contramão do processo de democratização. Além disso, enquanto um dos elementos da política de descentralização, o recurso a ela destinado e sua aplicação pelas escolas são pré-determinados (DOURADO, 2007).

Contudo, para a realidade do Município de Cariacica/ES, onde até então prevalecia a lógica particularista na distribuição dos recursos, a instituição das Caixas Escolares, constituída com representantes da comunidade local e escolar, com a aplicação de seus recursos sendo deliberada em conjunto com o Conselho de Escola, trouxe autonomia financeira às unidades de ensino.

A princípio, esse impasse gerado pela obrigatoriedade de criação das Unidades Executoras reflete os problemas de regulamentação e interdependência entre as instâncias federativas, pois o Município, embora tenha autonomia política e administrativa, acaba submetido às políticas determinadas pela União, neste caso, uma exigência do PDDE, a criação das Unidades Executoras para gerir os recursos públicos nas escolas. Adrião e Peroni (2007, p. 264) se referem a essa problemática da seguinte maneira:

[...] o Programa exige um único formato para sua constituição sem sequer ouvir os sistemas de ensino analisados. É provável que essa imposição tenha desrespeitado o pacto federativo, já que a União, por meio de um Programa, redefiniu o formato de gestão de todas as redes públicas de ensino [...] (ADRIÃO E PERONI, 2007, p.264).

Contudo, para a realidade política conservadora da educação em Cariacica/ES, ter alcançando a autonomia financeira representou a quebra do domínio político exercido, principalmente pelos vereadores, sobre a educação, conforme nos diz o professor, Entrevistado A:

Enfim a descentralização e a gestão em Cariacica precisava acontecer, e pra acontecer uma lei de gestão ela precisava ter todos esses aparatos, que é participação da comunidade, descentralização dos recursos financeiros e isso criou um grande incômodo ao meio político de Cariacica. Nós tivemos uma briga imensa na câmara de vereadores para aprovar os CE tirar da mão da própria secretaria e distribuir para as escolas e a escola ter sua própria autonomia, para gerenciar os seus recursos financeiros. **Essa lei, para passar na Câmara municipal, foi uma briga intensa de quase a gente perder devido aos interesses dos políticos de carreira de Cariacica, que não queriam perder; perder a forma de dominar as escolas. Então foi uma luta muito grande teve confrontos, né, quase que confrontos físicos, mas teve bastante, foi muito tenso o processo,** mas nós conseguimos aprovar a lei de descentralização dos recursos financeiros que colocou, e a partir daí também veio é, né a escola com sua autonomia financeira (ENTREVISTADO A, Cariacica, 25/10/2016, grifo nosso).

Para além do que possa significar essa problemática, a expressão *autonomia financeira* representou, na realidade da educação municipal, deixar para trás todo um contexto de décadas de descaso, de improviso e de mendicância na qual viviam as escolas municipais até 2005. Segundo relatos de pessoas que estiveram à frente das escolas, elas recebiam algum recurso para alimentação, assim mesmo insuficiente. Recursos para material de limpeza, pedagógico, praticamente não havia. Segundo o relato,

olha, até nesse período de 1978, quando eu iniciei até 2005 foi muito difícil porque a escola recebia os professores, pouquíssimos materiais de limpeza, básico do básico, e os demais, por exemplo, a complementação da merenda, né, a gente pedia a colaboração da comunidade através dos bilhetes pedindo a colaboração de alho, até de sal, mesmo. Nessa época, a gente tinha que contar com a colaboração dos alunos, foi muito difícil, a gente tinha assim que tá buscando recurso junto, promovendo algum evento para manutenção da escola, que era um recurso, se eu não me engano é a gente recebia pouquíssimo parte na questão da material de limpeza (material pedagógico – fala da pesquisadora) não material pedagógico nós não tínhamos muito essa... (ENTREVISTADO C, Cariacica, 28/10/2016)

Além do repasse de recursos, a autonomia financeira proporcionou uma maior compreensão do funcionamento dos mecanismos administrativos, por parte dos gestores. Sua aplicação efetiva exige formação e acompanhamento, pois há uma pré-determinação de como devem ser aplicados os recursos e o não cumprimento implica penalizações judiciais para os componentes da Caixa Escolar, tal como indica o relato:

[...] Começou também em 2006 os recursos sendo destinados para a escola. A gente começou a receber recursos federais, recursos municipais.

Municipal que ele era encaminhado aqui pelo setor da AFICE. Então de acordo com o número de escola e com o censo escolar, você tinha recurso para várias rubricas. Por exemplo, de serviço você tinha um valor, para material de limpeza você tinha um outro, material de consumo que é onde envolve o pedagógico. A água, luz, então, nessa época, a partir de 2006, a escola começou a gerenciar os recursos que eram encaminhados para a escola com muito critério, com toda a orientação do órgão com orçamentos (ENTREVISTADO C, Cariacica, 28/10/2016).

A execução do gasto dos recursos exigir uma aplicação dentro de parâmetros pré-determinados, ser burocrática, poderia gerar, nas unidades, uma indisposição em administrá-los, mas percebe-se que, pelo contrário, há um reconhecimento valorativo da introdução deste mecanismo de gestão:

E aí a gente passou a ter mais autonomia na escola (de acordo), sempre em parceria com os conselhos, então a escola ela foi avançando muito nessa questão de gerenciar de ver o que é melhor (ENTREVISTADO C, Cariacica, 28/10/2016).

Entretanto, no horizonte da perspectiva democrática de gestão há, em nosso entendimento, um excessivo controle na operacionalização dos recursos, que só podem ser gastos dentro das alíquotas e finalidades estabelecidas. A escola não tem liberdade de modificar esses parâmetros, mesmo fazendo uma prestação de contas documentada, transparente e justificada. Se tudo isso é necessário para que a sociedade tenha dimensão de como, por que e em que foram aplicados os recursos, este mesmo procedimento deve valer, ser aplicado e exigido a todos que fazem uso do recurso público. As unidades de Ensino, por mais deficitárias que possam ser as suas prestações de contas, ainda assim, denotam muita transparência e organização no trato com o erário, algo fundamental no processo de democratização.

5.3 A Política de Gestão de Pessoas

A implementação da política de gestão democrática no sistema municipal de Cariacica/ES se sustentou em dois pilares fundamentais: a autonomia financeira, e autonomia política, ainda que relativas. Esses processos resultaram em ações que foram capazes de alterar a cultura patrimonial/clientelista com a qual estavam acostumados os agentes políticos municipais. Entre os elementos importantes da descentralização política, que queremos aqui apresentar e discutir, estão as ações

voltadas para a contratação de pessoal. Sabe-se que um dos grandes nós da educação municipal estava neste trato para com os servidores, principalmente, os professores.

É bastante expressivo o relato de um dos Entrevistados sobre a forma como ocorria a ocupação dos cargos do magistério municipal, designações sobre as quais o poder legislativo, principalmente, exercia grande influência, conforme segue:

[...] passamos por um período aqui onde as escolas foram loteadas e os vereadores que indicavam os professores. Os professores procuravam os gabinetes dos vereadores para que eles indicassem várias escolas (ENTREVISTADO A, 25/11/2016).

Discutimos, neste trabalho, sobre a capacidade dos poderes constituídos, nesse caso, o executivo e o legislativo em promover ações políticas que tanto podem concorrer para o exercício de práticas obscuras e conservadoras, como aquelas que favoreçam a transparência e a ética.

O trato dispensado à educação pelos dirigentes municipais, por longo tempo, em Cariacica, foi responsável por criar determinados vícios no comportamento dos profissionais do magistério. Uma vez que os mecanismos legais de contratação, ou efetivação foram preteridos pelos dirigentes por práticas clientelistas, esses obtinham o consenso de grande parte dos professores, que se alinhavam aos vereadores, a fim de obter um posto de trabalho. É claro que isso não isenta ninguém, acaba sendo uma relação em que há uma corresponsabilidade entre os envolvidos, contudo sabemos que é uma correlação desigual, em que os poderes instituídos possuem os instrumentos de coerção. Um dos Entrevistados faz referência a essa situação:

Não incomodou só [sic] os vereadores, o processo seletivo [...], os vereadores incomodaram porque aí no lugar do professor pedir um emprego ir para a fila, para o gabinete do vereador, ele passou a ter autonomia para se cadastrar em um processo seletivo [...] Então isso gerou desconforto nos dois segmentos, não só nos vereadores, também nos professores que eram acostumados a ser contratados sem precisar não precisa curso superior às vezes não ter formação nenhuma. [...] O vereador porque perdeu espaço de ele ganhar seus votos tendo o professor como seu aliado contratado (ENTREVISTADO B, Cariacica, 27/10/2016).

Também já fizemos referência às tentativas de obstrução dos processos seletivos que não se efetivavam ou porque não se realizavam de forma correta e transparente pelo executivo, ou por que muitos professores entravam com muitos recursos e isso resultava na neutralização do processo, e a continuidade dos contratos já estabelecidos.

Assim, reforçamos nossa teoria de que, em última instância, esses poderes são os maiores responsáveis pelos desvios praticados pela população no seu comportamento político frente ao serviço público. Compreendemos que a instituição dos instrumentos e mecanismos legais inibe esses desvios, embora não seja apenas a sua aplicação a condição para o desenvolvimento de um ethos político ético. Ou seja, a participação política exige a constituição de outras relações que tenham por base o interesse comum, o exercício da cidadania.

Durante a gestão 2005/2012, verificamos que a política de gestão de pessoas se realizou por meio dos processos seletivos para a contratação temporária, pela realização de concursos públicos e pela avaliação de desempenho para a efetivação de quadros de funcionários de carreira no sistema municipal de ensino.

O quadro a seguir apresenta um conjunto de ações políticas referentes à contratação de pessoas e os mecanismos oficiais de ordenação dos atos no âmbito do SME, no período de 2005/2012, bem como sua continuação na gestão subsequente:

Quadro 14– Mecanismos de Contratação e Efetivação de Pessoal

Instrumento legal	Procedimento Instituído	Período
Lei nº. 4.275	Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.	07/01/ 2005
Lei nº. 4.283	Dispõe sobre a contratação temporária no âmbito do poder executivo municipal e dá outras providências.	14/02/ 2005
Lei nº 4.360 revogada pela Lei nº 4761/2010	Cria cargos efetivos dentro da estrutura do poder executivo municipal, para atender as necessidades funcionais da secretaria municipal de educação.	19/12/ 2005

Lei nº. 4.442 substitui a Lei nº 3.627/98	Dispõe sobre o plano de cargos, carreira e vencimentos do magistério público municipal de Cariacica/ES.	10/11/ 2006
Decreto nº 033	Nomeia os candidatos aprovados no Concurso Público – edital nº 001/2006 considerados aptos no exame pericial, de acordo com a publicação no jornal A Gazeta, no dia 14 de abril de 2006, página 4.	12/04/ 2006
Decreto nº 037	Convoca os candidatos que se submeteram ao exame pericial para escolha de localização de escolas.	20/04/ 2006
Lei Complementar nº. 017	Altera o estatuto do magistério de Cariacica e dá outras providências.	2007
Edital 001/2009	Concurso Público de Provas e Títulos para provimento, em caráter efetivo, das vagas em cargos do Magistério, de acordo com as disposições estabelecidas neste Edital.	Maior de 2009
Decreto nº 007	Nomeia os candidatos aprovados no concurso público do magistério, homologado pelo edital publicado no diário oficial do dia 13 de março de 2006, e considerados aptos.	19/01/ 2010
Decreto nº 139	Regulamenta o pagamento a facilitadores internos e externos para capacitação de servidores municipais e outros serviços técnicos inerentes.	25/10/ 2012.
Lei nº 5110	Dispõe sobre a realização de processo seletivo simplificado para contratação por tempo determinado de professores/pedagogos, agentes administrativos, nutricionistas, técnicos de informática e motoristas para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público da rede municipal de ensino de Cariacica com vistas ao ano letivo de 2014.	29/11/ 2013
Decreto n.º 036	Estabelece critérios para procedimentos necessários à solicitação da licença dos profissionais do magistério do município de Cariacica, com ônus, para cursar mestrado e doutorado, devidamente reconhecidos pelo ministério da educação e cultura - mec.	27/02/ 2015

Fonte: Elaboração própria a partir dos instrumentos legais a que se refere.

Observamos, a partir de alguns procedimentos do quadro acima, uma ação sistemática realizada em etapas, como é o caso dos Decretos 033 e 037 de 2006.

Vemos o passo a passo do concurso público com a nomeação e a escolha das escolas, bem como uma nova nomeação de candidatos remanescentes do concurso de 2006 que se efetuará em 2010 (decreto 007/2010).

Ainda em relação ao quadro acima, podemos observar os instrumentos legais que reformulam o PCV. Em 2006, após revisão do Plano de Cargos e Vencimentos e do Estatuto do Magistério, foi atualizada a carreira profissional dos professores, que estava defasada desde 1998, além de ter sido instituída uma metodologia de valorização por assiduidade e mérito. Aliada a essas mudanças, houve também valorização em termos econômicos, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 3 – Percentual de reajuste salarial por ano

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado
Índice (inflação)	5,68	3,14	4,45	5,90	4,31	5,90	6,50	5,84	41,84
Reajuste	-	8,15	10,25	11,30	11,89	8,22	6,9	13,0	94,24

Fonte: Reproduzido de Tavares e Salomão (2016, p.259)

A tabela em seguida é uma mostra dos reajustes salariais em espécie de dois níveis, o professor com especialização (MAPB III) e o professor com mestrado (MAPB IV). Percebe-se que houve ganho real, acima da inflação, conforme os índices de inflação da tabela anterior, apesar de se demonstrar a defasagem salarial que atinge o magistério, quando comparado a outras categorias profissionais.

Tabela 4 – Mostra Parcial da Evolução Salarial entre 2008-2012

Categoria	Ano/Vencimento	%	Categoria	Ano/Vencimento	%
	2008/ 1.151,46	-		2008/ 1.416,19	-
MAPB III	2009/ 1.366,15	11,88	MAPB IV	2009/ 1.655,29	11,68
	2010/ 1.478,44	10,82		2010/ 1.798,39	10,86
	2011/ 1.672,65	11,31		2011/ 1.926,07	10,70
	2012/ 1.890,12	11,30		2012/ 2.072,04	10,75

Fonte: Cariacica/PMC, 2011

A política de gestão de pessoas modificou o quadro de professores que era constituído, em 2005, por 73,15% de profissionais temporários e 25% de efetivos,

invertendo essa lógica. Em 2010, o quadro era composto por 63,41% de estatutários e 35,57% de temporários (CARIACICA, 2011, p. 137). A tabela abaixo mostra essa inversão no quadro do magistério, ao longo da gestão:

Tabela 5 – Quantitativo de Professores por Vínculo em Cariacica 2004/2010

Ano	Contrato	%	Estatutário	%	Celetista	%	Total
2004	1.286	70,81	493	27,15	37	0,02	1816
2005	1.460	73,15	499	25,00	37	0.02	1996
2006	734	33,59	1.414	64,71	37	0,02	2.185
2007	837	34,62	1.544	63,85	37	0,02	2.418
2008	890	35,53	1.580	63,07	35	0.01	2.505
2009	891	32,51	1.818	66,33	32	0,01	2.741
2010	1.109	35,57	1.977	63,41	32	0,01	3.118

Fonte: Elaboração própria partir dos dados emitidos pela PMC (2005-2012).

Aqui nos cabe lembrar que um dos reflexos da prática clientelista no trato com a coisa pública é o menosprezo aos padrões institucionais, pois, ao se investir o profissional da posse de seu cargo, este se retira da tutela de um governante, ficando submetido às regras constitucionais estabelecidas. Esse também parece ser o entendimento da equipe gestora quando da implementação dessa política, segundo o professor Entrevistado B:

Contratação de professores, a contratação era através de fila atrás dos vereadores, a grande maioria, você tinha 17% eram efetivos então mais de 80% procuravam o vereador para contrato, então esse quadro instável, complexo, porque é difícil aceitar que o professor tem que se humilhar ir atrás de vereador para achar contrato. **Então esse quadro complexo das escolas sem estrutura nenhuma e o magistério fazendo contrato através de vereador e sem ter um plano de carreira para ele poder ver perspectiva de futuro, exatamente, foi isso que nós começamos a mudar**, a partir da criação do sistema Municipal de Ensino (ENTREVISTADO B, Cariacica, 27/10/2016, grifo nosso).

Além disso, o vínculo institucional possibilita a fixação ao sistema e concorre para o desenvolvimento de um sentimento de identidade do profissional com o seu ambiente de atuação. Dessa forma, é possível estabelecer planos e metas a serem

alcançados pela educação, como projeto político pedagógico, a formação continuada, diretriz curricular, o plano municipal de educação, melhoras no acesso e níveis de aprendizagem, entre outros.

Como foi possível observar na relação estabelecida entre a administração (2005/2012) e os professores, foi recorrente a aplicação dos mecanismos legais, os concursos públicos e outros instrumentos de valorização. Isso representou o alcance da autonomia profissional do servidor, pois as pesquisas indicaram um aumento significativo de professores com vínculo efetivo e que, por conseguinte, já não dependiam de terceiros. Ademais, a exigência de formação específica para participar dos processos seletivos, lícitos, regidos por editais dos concursos realizados, indica a formação de um quadro de profissionais mais bem preparados para atuar no exercício da função docente.

Mediante isso, se pode afirmar que a administração adotou o parâmetro institucional-legal no trato com a coisa pública, contribuindo para a construção de uma cultura política alternativa ao clientelismo, propiciando a participação social de forma transparente.

Por sua vez, a gestão democrática da educação além de estar vinculada às relações de trabalho, inclui a formação docente (DOURADO, 2007). Trata-se de um dos aspectos da autonomia da escola, a formação e valorização profissional de professores e outros trabalhadores da educação.

5.3.1 *A Formação Continuada*

A formação continuada, segundo a concepção de Santos (2011, p.03), com a qual concordamos, é entendida como um direito do professor e um instrumento de valorização profissional, a qual deve ser assegurada por meio de estatutos e planos de carreira. Sendo considerado um direito, passa a ser uma atribuição dos sistemas de ensino a responsabilidade por sua oferta, tornando-se uma política pública.

Melo e Drago (2015, p.42) consideram que um dos objetivos da formação continuada é a possibilidade de o professor pensar e decidir sobre sua própria

prática pedagógica, superando os determinismos, construindo sua identidade profissional e a gestão democrática da escola

A formação dos profissionais da educação assume as características e os princípios da gestão democrática, onde o professor participa de modo consciente da tomada de decisões do/no/sobre o cotidiano escolar [...] a formação não se constrói por acumulação [...] mas sim através de um trabalho de reflexividade crítica sobre as práticas e de (re) construção permanente de uma identidade pessoal [...] (MELO; DRAGO, 2015, p.42).

Para Carvalho (2004, p.57), a formação e a profissionalização de professores, principalmente da escola pública, faz sentido no contexto da sociedade brasileira se representar o compromisso social de educadores com uma população de crianças, adolescentes, jovens e adultos que se evadem da escola, que não tiveram ou ainda não têm acesso à educação. Isso significa que, para além do status intelectual, econômico e profissional que a formação proporciona ao profissional do magistério, o exercício de seu trabalho cumpre uma função social de emancipação do sujeito, pois a educação pública não é uma mercadoria para ser vendida a quem pode pagar, mas um serviço instituído para e pela sociedade.

A partir desse entendimento, queremos evidenciar, neste item, elementos que configuram uma política de formação continuada. Entre eles, destacamos algumas produções acadêmicas que tiveram como campo e objeto de estudo as políticas implementadas na gestão 2005/2012. Trata-se dos trabalhos de pesquisa (artigos, dissertações) desenvolvidos por professores da rede, refletindo sobre sua prática pedagógica ou mesmo sobre as políticas instituintes no Sistema de Educação.

A incidência desses trabalhos de pesquisa no sistema, em parte, reflete um importante elemento da política de formação que é a licença remunerada para estudos advinda com a revisão do Estatuto do Magistério (LC nº017\2007) incluída em seu artigo 74. Embora sua regulamentação tenha sido publicada em 2014, já era uma prática instituída no sistema, permitindo que o servidor seja liberado do seu trabalho sem prejuízo de sua remuneração e tenha tempo efetivo para se dedicar à sua formação. Outros fatores que também configuram a política de formação continuada são: encontros municipais de educação, seminários específicos sobre educação infantil, a construção de bibliotecas nas unidades de ensino e o planejamento de formação por área de conhecimento, que ocorre na rede. Aqui nos lembramos do Evento Tenda Divertida da Leitura e da Escrita, que reunia todos os

alunos e professores sob a lona de um grande Circo preenchido pelos stands de livros de diferentes modalidades, além da exposição de trabalhos e apresentações organizadas pela escola. As duas versões do evento se realizavam durante o mês de outubro em comemoração ao dia e mês das crianças. Por um período de um mês, era programada a visita de todas as escolas a esse espaço e cada criança e professor poderia escolher um livro para si. O evento foi abortado por ser alvo de denúncia, recebendo uma Notificação Recomendatória do MP, em 18 de dezembro de 2008, em que a principal alegação era ser o evento de cunho cultural sem relação com a educação, além de ter sido considerada muito elevada a variação do seu custo de um encontro para o outro (ATA COMEC, 12/01/2009, p. 2).

Os Encontros Municipais consistiam em dois dias anuais de formação, realizados com alternância de 02 anos de um para o outro, reunindo todos os professores conforme seu turno de trabalho. Nesses encontros, havia a exposição de trabalhos desenvolvidos por alunos e professores da rede e de convidados, refletindo as questões pedagógicas, políticas entre outras da educação, além de atividades lúdicas e culturais. No período de 2005 a 2012, foram realizados os seguintes encontros:

Quadro 15 – Encontros Municipais de Formação 2006/2012

Ordem	Temática	Período
I Encontro Municipal	Gestão Democrática da Escola	24 e 25 de Novembro de 2006
II Encontro Municipal	Gestão Democrática e Ética no Contexto Escolar	20 e 21 de outubro de 2008.
III Encontro Municipal I Fórum de Educação Infantil	O Direito de Aprender: Desafios da construção de uma Escola de/para todos	25 e 26 de outubro de 2010.
IV Encontro Municipal	Plano Municipal de Educação	19 e 20 de novembro de 2012

Fonte: Atas COMEC 2006/2012

Ademais, a formação por área ocorria ao longo do ano e se realizava nas dependências da SEME, reunindo os professores por área de conhecimento. Essa ação recebeu críticas, pois os professores avaliavam não haver um novo aprendizado naquilo que era proposto como formação, além de apontarem a descontinuidade das temáticas e o distanciamento entre os períodos em que

ocorriam. Porém, essas críticas que aqui registramos não podem ser tomadas de forma generalizada, pois se originam da fala dos colegas de escola e de rede que comentavam sobre sua indisposição em participar.

Melo e Drago (2015, p.42) concordam que políticas de formação sérias e que traduzimos como aquelas sistematicamente instituídas fazem com que professores se vejam como “agentes transformadores da ação pedagógica” e também como “membros descentralizadores das políticas educacionais de modo macro e micro”.

Pela lógica expressa por Melo e Drago (2015), uma política séria de formação concorre para a autonomia dos professores, levando-os a tomar sua área de trabalho, bem como sua realidade como objetos de conhecimento e investigação. Dessa forma, consideramos que as pesquisas desenvolvidas na e sobre a rede municipal de ensino sejam um reflexo das políticas de formação instituídas. Destacamos, a título de exemplificação, alguns desses trabalhos que tomam como objeto de estudo temas relativos às mudanças que são introduzidas na educação, em dado momento. Aqui destacamos o artigo publicado pelos professores Santos, Oliveira e Santos Júnior (2013). Nesse artigo, eles refletem sobre as dificuldades de atuação da comunidade local nos conselhos fiscais nas unidades de ensino do Município de Cariacica/ES. Trata-se de um estudo de caso que analisa a participação da comunidade escolar nos conselhos fiscais, concluindo que esta participação resulta numa situação binária de centralização/descentralização. Existe descentralização, pois, por meio dos caixas escolares, as escolas recebem individualmente os recursos financeiros, mas a decisão acerca do uso dos recursos ainda carece de mais envolvimento da comunidade, a fim de se ampliar a democratização.

Outro trabalho apresentado por Teixeira, Marques e Oliveira (2014) tem por objetivo, segundo os autores “[...] discutir sobre as ações e políticas educacionais que nortearam o ensino de Ciências, no município de Cariacica-ES, após constituição da municipalidade como sistema educacional no ano de 2006 [...]”.

Nascimento e Santos Júnior (2011) também realizam trabalho de pesquisa a partir da implementação da política de gestão democrática (Lei 026/2009) no Sistema Municipal de Ensino de Cariacica/ES, com o objetivo de “[...] discutir a relação de

descentralização da implementação da gestão democrática para os sistemas de ensino e as práticas de gestão escolar [...]”.

Especificamente sobre o tema da formação continuada desenvolvida no SME de Cariacica/ES, temos a dissertação de Soares (2012), que tem por objetivo:

[...] analisar o processo de implementação de um projeto de Formação Contínua (em serviço) – os Encontros de Áreas Específicas – desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação da cidade de Cariacica, no estado do Espírito Santo, Brasil, nos anos de 2006 a 2011. A problemática do estudo centra-se em um período de transição, durante o qual o modelo/estrutura do programa de formação passou a ter, como concepção de formação, a ideia de construção coletiva de saberes a partir da reflexão sobre a prática profissional [...] (SOARES, 2012, p.03).

Esses trabalhos repercutem a política de gestão se instituindo no SME. Sobre ela se tecem críticas, se apontam alcances e limites, um aspecto que, até certo ponto, pode ser considerado positivo, pois as análises poderiam ser pela ausência de políticas públicas no campo da formação de professores, o que muitas vezes é a política adotada nos sistemas.

5.4 Os Impactos na Educação Municipal

Um dos aspectos fundamentais da democratização da educação está no acesso que tem a população ao ensino, à escolarização, à formação em todos os níveis, à participação nas decisões. Nesse caso, é preciso perceber, no Município de Cariacica/ES, como se realizou esse acesso. Sabemos que ele será mais ou menos democrático conforme tenham sido possibilitadas ou não as condições efetivas para um acesso ampliado.

A educação é um processo complexo e sua realização envolve fatores de ordem econômica, política, institucional, entre outras. A própria organização da Educação em Sistemas de Ensino, nas diferentes instâncias federativas, é um reflexo dessa complexidade. A descentralização, que possibilitou ao Município gerir suas próprias políticas, representa um avanço na democratização da educação.

Temos mostrado, ao longo de nosso trabalho, a implementação da política de gestão participativa na educação municipal e também que esse processo exigiu

mais do que a melhora na institucionalização do aparato técnico\burocrático como mecanismo para bem gerir a coisa pública, ou seja, exigiu muito trabalho, empenho, envolvimento e articulação entre o poder executivo, o legislativo e as organizações da sociedade, a fim de que as propostas políticas, ainda que algumas conflituosas se concretizassem.

Assim, vamos apresentar alguns dados que mostram mudanças decorrentes da política educacional, sejam as de cunho institucional, sejam as de caráter estrutural-físico do período delimitado, combinados com outros dados que refletem as relações de poder e as concepções ideológicas subjacentes aos processos transcorridos.

Esse tipo de análise, segundo Arretche (2000, p. 11) torna mais fecunda a pesquisa, pois a análise institucional oferece “[...] uma ampla compreensão do formato e da natureza da atuação do Estado em diversas áreas [...]” e a “[...] análise política tem sido pródiga em apontar o jogo de interesses, cálculos e estratégias que resultam em políticas de governo”.

Assim, consideramos que transformar planos, projetos em realidade requer o debate, a negociação entre diferentes grupos e forças políticas, pois a realidade não é uma dádiva, mas uma construção social, uma luta mesmo, entre diferentes atores com suas concepções políticas/ideológicas.

Gadotti e Romão (2004, p.25) veem no traço patrimonial/clientelista de nossa formação um elemento que obscurece esse caráter da realidade política/social:

As normas republicanas burguesas, embora formalmente democráticas, serão lidas sob interpretações geradoras, não de direitos e deveres, mas de favores e obrigações; as administrações públicas não configurarão relações políticas mas enredarão governantes e governados nas teias do compadrio e do fisiologismo; o exercício do poder não se identificará como um serviço, mas se confundirá com a dádiva (GADOTTI e ROMÃO, 2004, p.25).

Na realidade do SME isto é emblemático. Vejamos um episódio divulgado no jornal local A Tribuna (23/02/2005, p.19) em que um processo simples de Contratação Temporária de professores provoca ameaça de morte na Câmara Municipal:

O vereador, que também é presidente da Comissão de Educação de Cariacica, acredita que tenha recebido a ameaça por estar levantando informações sobre o processo seletivo para professores da Prefeitura de Cariacica. Ele informou que a Câmara protocolou até a última sexta-feira

mais de 300 denúncias de professores e candidatos que participaram do processo seletivo e estão insatisfeitos com o resultado. 'Temos denúncias de irregularidades no processo seletivo. Há candidatos que reclamam da forma de classificação e pontuação. Há também problemas de extensão de carga horária. Tudo ainda está sendo apurado', disse o vereador (A TRIBUNA, 23/02/2005, p.19).

A notícia evidencia um processo institucional de seleção de professores que provocou uma ameaça de morte, tendo se tornado alvo de denúncias de irregularidades. O que está em jogo entre os atores do processo acima? Contrapor-se a um mecanismo formal de contratação temporária que teoricamente seria mais democrático? O processo foi feito de forma irregular como dizem as denúncias? Haveria uma tentativa de manutenção da contratação de professores pela indicação dos vereadores como ocorria em Cariacica/ES? Na visão de quem participou desse processo de gestão, o episódio guarda estreita relação com os vícios que a administração pública clientelista é responsável por engendrar. Isso é o que se depreende do fragmento a seguir:

[...] Então isso gerou desconforto nos dois segmentos, não só nos vereadores, mas também nos professores que eram acostumados a ser contratados sem precisar (não precisa) ter curso superior, às vezes não ter formação nenhuma. Nós tínhamos muitos professores que (ele) tinha começado curso superior e pararam, porque não precisava mais, era só ir a um vereador e ser contratado (ENTREVISTADO B, Cariacica, 27/10/2016).

Outro episódio ocorreu no momento de dúvida sobre as eleições para diretores de escola. Vimos as forças políticas se movimentarem e aqui relatamos um processo a favor da manutenção das eleições. Trata-se de Audiência Pública com o objetivo de aprofundar o debate sobre a gestão democrática nas escolas do Município de Cariacica/ES, provocada pelos vereadores da Bancada do PT do ES, o SINDIUPES e professores da rede. Na página oficial do mandato do vereador Celso Andreon, de maio de 2014, o episódio é assim retratado:

Para aprofundar o futuro da gestão democrática nas escolas do município de Cariacica, [...] realizaram uma Audiência Pública no auditório do SEST SENAT, na tarde de quinta-feira, 08 de Maio. O evento contou com a presença de profissionais da educação e a participação do Dr [sic] Edinaldo Loureiro Ferraz, Procurador Geral do Município de Cariacica; Alberto Mollo, Secretário de Educação Municipal; professor Christovam de Mendonça, Presidente do Sindiupes; professor Vitor Luiz Gonçalves, membro da Comissão do Fórum de Diretores de Cariacica; professora da UFES, Ana Lucia Coelho Heckrt, que juntos ao líder da Bancada, o parlamentar Celso Andreon, compuseram à mesa de debate (ANDREON, Página Oficial, 09/05/2014).

Assim, consideramos que aquilo que se faz, enquanto ações políticas, ou o que se deixa de fazer, não é obra do acaso, mas resultado de planos e projetos pensados e articulados com as forças políticas, econômicas e sociais de uma determinada conjuntura.

Dessa forma, segundo os documentos produzidos pela municipalidade do período 2005/2012, são reflexos dessa gestão, além das políticas implementadas, a revitalização e ampliação da infraestrutura física e de apoio à aprendizagem, que já destacamos, a ampliação do número de matrículas, principalmente na educação infantil, do número de escolas reformadas e construídas, e a diminuição do número de profissionais contratados temporariamente, aumentando o percentual de efetivos na rede.

Na tabela abaixo podemos verificar a evolução das matrículas no Sistema educacional e em específico na rede pública municipal de Cariacica/ES, principalmente na educação infantil. Se considerarmos o período a partir de 2006, quando se introduz o 1º ano dos seis anos em diante e se reduz o número de matrículas da Ed. Infantil, que migram para a 1ª etapa do fundamental, houve um aumento de aproximadamente 75% (setenta e cinco por cento) no número de matrículas. Significativo, ainda que este aumento possa ser justificado com a obrigatoriedade criada pela emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que passa a determinar a inclusão das crianças a partir dos 04 anos, pelos sistemas de ensino.

Em relação ao Ensino fundamental, o número de matrículas teve um aumento aproximado de 37% (trinta e sete por cento) entre o período de 2004 a 2012. A mensuração do número de matrículas tem como objetivo evidenciar a ampliação continua do acesso, pelos usuários do sistema, no período que pesquisamos, constituindo uma ação política permanente.

Tabela 6 – Demonstrativa do Número de Matrículas na Educação Básica 2004-2012

Redes e Etapas da Educação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ed. Infantil Municipal	7363	7639	5601	6176	6434	8429	8597	8911	9839
Ed. Fund. Municipal	21941	24093	32994	32198	32962	32415	33063	28353	26733
Ed. Infantil Privada	2274	2398	2467	3392	3261	2998	3057	2503	2711
Ed. Fund. Privada	8330	7857	7817	8056	8317	8481	8651	7715	7457
Ed. Fund. Estadual	37426	30825	25202	24455	23652	23458	23927	20163	20002

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PMC/INEP

Contudo, Oliveira (2014, p. 95) assevera que, mesmo com o aumento do número de vagas, estas não foram suficientes para atender a demanda municipal:

Não obstante o aumento no atendimento aos alunos da Educação Infantil, os dados disponibilizados pelo município reconhecem que, diante da distribuição da população do município por faixa etária, segundo o Censo 2010, Cariacica não conseguiu atender a necessidade educacional do município, de modo que em torno de 16 mil crianças de 0 a 5 anos de idade estavam fora da escola naquele ano em Cariacica (OLIVEIRA, 2014, p.95).

Apesar da ampliação do número de matrículas não coincidir com o número de vagas, há o aumento do número de unidades de ensino: 43 (quarenta e três) foram reformadas e ou ampliadas e 25 (vinte e cinco) foram construídas e ou adquiridas além da construção de 22 (vinte duas) quadras poliesportivas segundo dados da PMC (CARIACICA, 2011). .

O aumento do número de matrículas, a ampliação da estrutura física, a aquisição de equipamentos (laboratórios de informática), o desenvolvimento de projetos (Semearte, hortas escolares, bandas marciais, entre outros) compõem a política pública de educação que, como observamos anteriormente, passava pelo crivo do COMEC. Nas atas, há um acompanhamento e fiscalização das obras de construção das quadras, da falta de vagas para alunos nas escolas, até mesmo uma das empresas de engenharia contratadas para fiscalizar as obras (Dan Engenharia) foi

alvo de denúncia junto ao MP. Isso denota o direcionamento dos recursos públicos segundo padrões institucionais que podem ser acompanhados, fiscalizados pela sociedade, serem alvos de denúncias de aceitação ou recusa pela comunidade escolar. Pelo contrário, quando a gestão se realiza por critérios particularistas, os recursos são destinados de maneira obscura, desigual, prevalece o favorecimento pessoal, não existe registro ou transparência na sua aplicação, impossibilitando o controle social.

Ainda sobre os reflexos da política de gestão democrática no período 2005/2012, estão aqueles que incidem sobre os índices alcançados no desenvolvimento da aprendizagem medido pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Apesar das críticas aos objetivos das avaliações (não contemplam as diferentes realidades educacionais, não levam em conta contextos socioeconômicos, sua organização é externa à escola, etc.), a educação municipal apresentou uma melhora, conforme se pode verificar na tabela abaixo:

Tabela 7 – Resultados da Prova Brasil 2007/2015 – Cariacica/ES

	Anos Iniciais		Anos Finais	
Ano	Matemática	Português	Matemática	Português
2007	186,35	170,13	228,29	216,36
2009	194,06	177,87	236,58	236,76
2015	202,2	209,27	239,33	243,19

Fonte: PMC/INEP

Também foram ampliados os investimentos por aluno, que passaram de R\$ 2.123,00 em 2007 para R\$ 4. 271,66 em 2010, ocorrendo um aumento de mais de 100% (cem por cento) de investimento médio por aluno da rede (CARIACICA, 2011, p.127).

A partir do exposto até aqui sobre os impactos na educação da política de gestão de 2005/2012, podemos observar um conjunto de ações institucionais, bem como a criação de uma estrutura física e de pessoal em que se materializa esta política. Com isso, concluímos que esses elementos estão articulados, os de ordem

institucional (instrumentos legais, sistêmicos, etc.), os de ordem estrutural-física, e os de ordem financeira e político/administrativa, dando suporte à política implementada. Subjacentes a eles, estão as disputas políticas entre as forças conservadoras, que tentam obstruir e retardar o processo democrático, e aquelas que impulsionam a abertura e a participação política democratizando a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo compreender a política de gestão democrática implementada no Sistema Municipal de Ensino de Cariacica/ES, no período de 2005/2012, considerando que o contexto político no qual se implementa essa gestão democrática era historicamente oligárquico, clientelista e de grande instabilidade política.

Esse contexto também se refletia no campo da educação, o que tornava as escolas e os profissionais que dela se ocupavam (professores, diretores, funcionários administrativos) controlados e sujeitados aos políticos locais. Então, nossa questão foi saber se as ações políticas implementadas no período 2005/2012 teriam sido capazes de romper com essas práticas políticas, trazendo uma ambiência mais democrática ao sistema.

Escolhemos alguns eixos estruturantes dessa política, haja vista a amplitude do que se entende por Sistema de Ensino. Desse modo, aprofundamos apenas alguns aspectos, a saber: a criação e reestruturação jurídica do Conselho Municipal de Educação e sua atuação no período em questão; a criação e implementação da lei de gestão democrática e seus desdobramentos, com a previsão de eleição de diretores das unidades de ensino pela comunidade escolar, mais a criação das caixas escolares, que passaram a conferir autonomia financeira às escolas, e, por fim, a política de formação continuada e de provimento de pessoal por meio dos instrumentos legais: os concursos públicos e processos seletivos para a contratação de temporários.

Acreditamos que essas ações políticas trouxeram novas formas de trato para com a educação, propiciando, por exemplo, o abandono de práticas clientelistas no provimento de pessoal e a adoção de instrumentos legais para sua efetivação. Ademais, essas ações favoreceram a criação de maiores espaços de participação social, arejando e democratizando o sistema.

Para o alcance de nosso objetivo, no campo empírico, realizamos uma pesquisa do tipo histórico/ documental complementada pela história oral construída por meio do

diálogo direto, ou seja, entrevistas temáticas semiestruturadas com sujeitos partícipes do processo investigado. Fizemos um levantamento do contexto histórico, político, econômico e social do Município, por meio da literatura de documentos produzidos pela municipalidade, complementada por outras fontes, como notícias de jornais que retrataram esse contexto. Também foram analisados outros documentos oficiais, como leis, as atas produzidas pelo COMEC, programas e relatórios de governo. Além disso, entrevistamos atores ligados à educação de Cariacica, antes da gestão de 2005, e que participaram diretamente da gestão de 2005/2012. Para tanto, lançamos mão da história oral, estimulando, através de entrevista semiestruturada, o resgate das memórias relativas à educação municipal por esses sujeitos.

No campo teórico, aprofundamos concepções, mais amplas, relativas ao nosso objeto, como democracia, democratização, descentralização, clientelismo político, gestão democrática da escola, entre outros. Outras temáticas se fizeram necessárias para a compreensão de nosso objeto, como, por exemplo, a investigação sobre a política nacional voltada para a descentralização político/financeira da educação, que culminou com a criação dos programas de incentivo de formação dos conselhos deliberativos. Nesse caso, enfatizamos os Conselhos Municipais de Educação, e a criação do PDDE e PDE que, a nível municipal, levaram à criação das Caixas Escolares nas Unidades de Ensino.

Vimos que a política de gestão democrática adotada no sistema municipal de ensino de Cariacica/ES se insere no contexto do processo de democratização da sociedade brasileira da década de 1980, que culminou com a Constituição de 1988, reconhecida como uma das Constituições em que houve ampla participação da sociedade na sua elaboração. Vimos ainda que a novidade principal do texto constitucional são as novas relações federativas em que os municípios ganham maior autonomia política e financeira. A partir da década de 1990, o país adotou a política de descentralização, por meio da qual a União iniciou um processo de transferência de responsabilidades pelas políticas sociais a Estados e Municípios.

Os Municípios passaram a ser instâncias federativas com capacidade de gerir suas próprias políticas e acreditou-se, naquele momento de democratização e

descentralização, que a gestão das políticas sociais pelos Municípios possibilitaria maior participação e controle pela sociedade, já que se tratava de uma instância mais próxima e acessível à população.

No campo da educação, os Municípios tiveram autonomia para instituir seu próprio Sistema Municipal de Ensino e gerir sua política de educação. Inclusive, isso foi estimulado pela política nacional, com a criação da LDBN de 1996, que confere a responsabilidade pela Educação Infantil e Ensino Fundamental aos Municípios, além de indicar a gestão democrática da educação, deixando esta proposição, porém, para Estados e municípios regulamentarem.

Contudo, enquanto esses processos se faziam a nível nacional, a Educação Municipal era objeto de desmandos pelos políticos locais, que loteavam as escolas com a finalidade de negociar funções e postos de trabalho por votos, expressão explícita do clientelismo político. Isso acontecia em meio ao contexto mais amplo da realidade municipal, dominada por oligarquias locais que, na disputa pelo controle do Município, usavam da fraude, da violência, da corrupção, gerando grande instabilidade política e descontinuidade administrativa, o que tornava impossível uma administração municipal voltada para a organização dos serviços municipais que atendessem às necessidades da população. Mergulhado neste contexto por várias décadas, o Município de Cariacica/ES teve seu desenvolvimento econômico, político/administrativo e social, extremamente prejudicado, apesar de se localizar na região metropolitana, em tese, suscetível a um desenvolvimento mais positivo e favorável nestes aspectos.

Entretanto, o contexto histórico, a realidade política/econômica do Município de Cariacica tem seu lastro na história do país que, do ponto de vista da constituição política do Estado, é feita de continuidades e rupturas. Isso significa dizer que, ao longo dessa formação, convivemos mais tempo com relações de poder político oligárquicas/autoritárias, atravessadas por períodos de democracia, quando tivemos experiências de gestão pública democrática, com espaço aberto à participação social.

Mais especificamente, nossa experiência democrática foi mais forte e durável a partir da década de 1980, em que se instituiu a Constituição Federal de 1988, pois nela a sociedade consegue inscrever muitas de suas demandas, inclusive a gestão democrática da escola.

Entendemos que todo o processo de autonomia municipal, a descentralização de recursos e da gestão foi reflexo desse período, atravessado, em 1990, por uma forte política neoliberal, que tinha por prerrogativa a diminuição da interferência do Estado no investimento em políticas sociais.

Notadamente, cabe ressaltar, compreendemos que o desenvolvimento de um senso político social de participação, no Brasil, está também relacionado às conquistas dos direitos sociais, tornados políticas públicas pelo Estado. Mais: concluímos que o Estado tem grande influência na construção de comportamentos políticos, que tanto podem levar a população à dependência, a assimilar o clientelismo político, como podem também incentivar o comportamento ético/participativo, em que a sociedade valorize a participação e faça parte também das deliberações.

Com relação ao contexto municipal de Cariacica/ES, entendemos que essa compreensão faz sentido. Ocorrendo num contexto político conservador, o pleito eleitoral de 2004, elegeu novos dirigentes municipais, que se identificavam enquanto forças políticas de esquerda e se propunham a gerir o município sob os princípios da democracia, com ampla participação social. Esse grupo ficou à frente do Município pelo período de 08 (oito anos), de 2005 a 2012.

No campo da educação, alvo de nossa pesquisa, a primeira medida tomada pelo grupo foi a criação do Sistema Municipal de ensino, que passou a conferir autonomia ao município para realizar sua própria política educacional, que antes era dependente das diretrizes estaduais. A partir daí, foram organizados outros mecanismos jurídicos e institucionais, como a reestruturação do CME, o provimento de pessoal por meio de concursos públicos, a criação de caixas escolares com a consequente descentralização de recursos financeiros da prefeitura para as escolas e a criação da lei de gestão, que trazia, no seu texto, a eleição de diretores pela

comunidade escolar. Todos esses elementos foram eixos da política que analisamos neste trabalho.

O COMEC, já legalmente criado desde 1990, passou por duas reestruturações, que trouxeram modificações importantes quanto a sua natureza, assumindo feições mais participativas, em decorrência da ampliação do número de membros e também da mudança na qualidade de seus componentes, que passaram a ser mais representativos do campo da educação.

Contudo, percebemos que, em se tratando de um Conselho que delibera sobre as políticas para o conjunto da sociedade, sua configuração representativa paritária não garantia um equilíbrio na participação, pois de um lado estavam os representantes do poder executivo – não eleitos, mas indicados, o que os deixava, em tese, a serviço do governo – e do outro lado, os representantes da sociedade civil, que encontravam, muitas vezes, mais dificuldades em participar, pois nem sempre dispunham de tempo e informação. Dessa forma, o poder executivo teria maiores possibilidades de influenciar nas deliberações. Então, a questão que se coloca é: por que todos os representantes do conselho não poderiam ser escolhidos pelo conjunto da sociedade, já que estão ali não para se auto-representarem, mas à sociedade? Ademais, poderíamos até avançar nos perguntando: por que a escolha do secretário de educação não passa pelo crivo do conselho?

Não obstante, o COMEC, na gestão 2005/2012, teve importante papel nas políticas de educação municipal. Organizou-se internamente por meio de Câmaras, normatizou o sistema de ensino, acompanhou e fiscalizou a construção de escolas, o transporte escolar. Além disso, discutiu e encaminhou proposta quanto aos problemas de violência nas escolas, à criação dos caixas escolares e foi fundamental no acompanhamento da eleição de diretores nas escolas, sendo responsável pela sua última edição, em 2014, através da resolução que lhe deu amparo quando suspensa pelo MP e pela secretaria de educação, entre outras deliberações.

A realidade da educação sofreu alterações positivas com a descentralização dos recursos financeiros e com a política de provimento de pessoal, além da valorização

profissional, com a reformulação do PCV do magistério. Essas ações foram fundamentais para retirar as escolas do círculo político-clientelista com o qual conviviam e que já estava assimilado por muitos professores e diretores.

Ao final da gestão, os dados mostraram aumento no número de escolas reformadas e construídas, ampliação do número de vagas, mesmo que ainda insuficientes, aumento e inversão na composição do quadro de professores, sendo ampliado o número de efetivos e diminuído o número de contratados temporários. Além disso, houve uma melhora, ainda que não a esperada, nos índices de aprendizagem dos alunos, segundo as avaliações nacionais.

Diante desse quadro, consideramos que a gestão municipal de 2005 a 2012 implementou políticas que foram construídas com a participação social e que se refletem na realidade da educação municipal na atualidade, embora exista um movimento de retrocesso, perceptível quando ouvimos relatos de que a atual administração municipal tenta retornar com a centralização dos recursos, além da tentativa de minar a eleição de diretores, aliada à pouca capacidade deliberativa do COMEC. Entretanto, cabe reforçar, a gestão 2005 a 2012 foi um divisor de águas, deixando bases que permanecem como diretrizes da educação na atualidade do Município de Cariacica/ES reforçando o caráter próprio de políticas de Estado e não somente de governo.

A importância desta pesquisa está no fato de trazer para debate o papel do Estado e da administração pública na implementação das políticas sociais. Todo seu conteúdo nos permite afirmar que, quando as políticas são acompanhadas de discussão e participação social, contribuem para minar o ranço patrimonial da administração pública, favorecendo o processo de democratização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES

ADRIÃO, T; PERONI, V. **Implicações do dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública**. Educ. Soc., Campinas, n. 98, vol. 28, p. 253-267, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 03 mai 2016.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Hucitec, Departamento de Ciências Políticas, USP. São Paulo, 1998.

AGUIAR, M. A. da S. **Gestão da Educação básica e o fortalecimento dos conselhos escolares**. Educar, Curitiba, n.31, p. 129-144, 2008. Editora UFPR. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/er/n31/n31_a09>. Acesso em: 06 de abr. 2016.

ANDREON, C. **A luta pelo futuro da gestão democrática escolar continua**. Página oficial. Cariacica/ES, 09/05/2014. Disponível em: <<https://vereadorcelsoandreon.wordpress.com/>>. Acesso em: 07out. 2016.

ARAUJO, Gilda C.de. **Mapeamento da gestão da educação básica no Espírito Santo**. Disponível em: <www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/122.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2016.

ARRETCHE, Marta T. da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta T. da Silva. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em perspectiva, v. 18, nº 02, p.17-26, 2004. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/316774401/arretche-artigo-pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

AVRITZER L. **Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. Opinião Pública, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>. Acesso em: 19 set. 2016.

BARROS, José D'Assunção. **O Projeto de pesquisa em história: da escolha do tema ao quadro teórico**. 10 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

BARROSO, J. **O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal**. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 11-32.

BASTOS, João Batista (org.). **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo/Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: Lei 9394/1996 – Rio de Janeiro: Lamparina, 2008. 288 p.

BRASIL. MEC/SEB. **Conselhos Escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. In:_____Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília, Nov. 2004. Disponível em:portal.mec.gov.br/sel/arquivos/pdf/concescol/ce_genpdf. Acesso em: 10 jul. 2016.

BRASIL. MEC. **Criação de Conselho e Sistema**: Pro-Conselho-TO, 2007. Disponível em: <portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pró_cons/cme-to.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Ideologias econômicas e democracia no Brasil**. Estudos avançados, São Paulo, v. 3, n.6, p. 46-62, mai/agos 1989.

_____. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S. Paulo: Cia. das Letras, 2001: p. 222-259.

CAMACHO, Luiza M. Y. **Relatório da 1ª fase da pesquisa políticas públicas de juventude na região metropolitana da grande Vitória–ES**. Disponível em: http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/2368/1/rel_es.pdf. Acesso em: 17 out. 2016.

CARIACICA (Município). **Lei n. 2.067, de 21 de dezembro de 1990**. Cria o Conselho Municipal de Educação de Cariacica. Câmara Municipal, 1990.

CARIACICA (Município). **Lei n. 4.172, de 08 de agosto de 2003**. Dispõe sobre a Reestruturação do Conselho Municipal de Educação de Cariacica e dá outras providências. Cariacica: Câmara Municipal, 2003.

CARIACICA (Município). **Lei nº 4.354, de 09 de dezembro de 2005**. Autoriza as unidades de ensino da rede municipal de Cariacica a criarem as caixas escolares e institui os programas dinheiro direto na escola e municipal de alimentação escolar e dá outras providências. Cariacica, 2005.

CARIACICA (Município). **Decreto nº 017, de 25 de janeiro de 2006**. Regulamenta o programa dinheiro direto na escola (PDDE) municipal e dá outras providências. Cariacica, 2006.

CARIACICA (Município). **Lei Complementar n. 017, de 17 de janeiro de 2007**. Altera o Estatuto do Magistério e dá outras providências. Cariacica: Câmara Municipal, 2007.

CARIACICA (Município). **Lei n. 4.460, de 17 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a Reestruturação da lei n.2067/90 que cria o Conselho Municipal de Educação de Cariacica e dá outras providências. Cariacica: Câmara Municipal, 2007.

CARIACICA (Município). **Lei n. 4.473, de 11 de maio de 2007**. Dispõe sobre a alteração de artigos da lei n. 4.460/07 de 17 de janeiro de 2007, que reestrutura o Conselho Municipal de Educação de Cariacica. Cariacica: Câmara Municipal, 2007.

CARIACICA (Município). **Lei Complementar n. 026, de 23 de abril de 2009**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Cariacica e dá outras providências. Cariacica: Câmara Municipal, 2009.

CARIACICA (Município). **Lei Complementar n. 035, de 23 de abril de 2009**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Cariacica e dá outras providências. Cariacica: Câmara Municipal, 2011.

CARIACICA (Município). **Lei n. 4.701, de 24 de abril de 2009**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação. Cariacica: Câmara Municipal, 2009.

CARIACICA. **Agenda Cariacica (2010-2030)**: planejamento sustentável da cidade. Cariacica: PMC [s.n], 2012, 240p.

CARIACICA: a marca de um novo tempo, **A Gazeta**, Vitória, 14 jun. 1991. Caderno Especial, p. 04.

CARIACICA. **Cariacica em dados**: Indicadores Socioeconômicos. Ed. 1, vol. un. (ago. 2011). Cariacica: PMC, 2011.

CARIACICA. **Relatório de gestão da cidade (2005-2012)**, Ed. 1, vol. un. Cariacica: PMC, 2012.

CARVALHO, Janete M. **Formação e valorização do magistério**. In: FERREIRA, E. B. (Org.). **Política educacional do Espírito Santo**: a educação é um direito. Vitória: SEEB/SEDU, 2004, p. 55-93.

CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo**: uma discussão conceitual. Dados, v. 40, nº 02, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br//scielo.php?.pid=s0011>. Acesso em: 05 nov. 2015.

CASASSUS, Juan. **A Centralização e a descentralização da educação**. Caderno de Pesquisa, São Paulo, n. 95, p.37-42, nov. 1995.

COSTA, Leila M. B. **Formação do Estado brasileiro e democracia**: lições de Faoro e Fernandes. Publ. UEPG. Soc. Apl, Ponta Grossa, n. 20 (2), p. 203-211, jul/dez. 2012. Disponível em <www.revistas2.ueppg.br/index.php/sociais> Acesso em 05 mar. 2016.

CODATO, Adriano N; PERISSINOTTO, Renato M. **O Estado como instituição.** Uma leitura das “obras históricas de Marx”. *Crítica Marxista*, São Paulo, Boitempo, v. 1, n. 13, p. 9-28, 2001. Disponível em: <www.ifch.unicamp/artigo79Artigo%201.pdf> Acesso em: 07 de mar. 2016.

CRUZ, Rosana E. da; GONÇALVES, Francisco W. de A. S.; LUZ, Liliene X. **O programa dinheiro direto na escola (PDDE) como política educacional do Estado contemporâneo.** Ufpi, 2004. Disponível em: leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/.../GT5_6_2004.pdf. Acesso em: 08 abr. de 2016.

CUNILL GRAU, N. **O que tem acontecido com o público nos últimos trinta anos?** In: MEINICUCCI, T. (Org.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais.* Rio de Janeiro. Ed. FIOCRUZ, 2016.

DAHL, Robert A. **Poliarquia:** participação e oposição. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DELGADO, Lucilia Neves. **História Oral:** memória, tempo, identidades. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

DOURADO, L. Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil:** limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, n. 100, vol. 28, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 03 maio 2016.

FÁVERO, Edison. **Desmembramento territorial:** o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais / E. Fávero. São Paulo, 2004. 278 p. Tese (Doutorado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil. 2004.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 12 ed. São Paulo: Globo, 1997.

FERREIRA, Jorge. **1946-1964:** a experiência democrática no Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tem/v14n28/a01v1428.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2016.

FREIRE, P. Educação de adultos: algumas reflexões. In: GADOTTI, M; ROMÃO, J. E. (Org.). **Educação de Jovens e adultos:** teoria, prática e proposta. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1995.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). **Autonomia da Escola:** princípios e propostas. 6ª Ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004 – (Guia da escola cidadã; v. 1).

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

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.

GUTIERREZ Gustavo L.; CATANI, Afranio M. **Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades**. In **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**/Naura S. C. Ferreira (Org.) – 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados do Censo do IBGE/ 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2016.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo, Nova fronteira, 1997.

LIMA, Tatiana P. Pinto de. **O Partido dos Trabalhadores e a educação: concepções em um período de transição**. ANPUH-XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina, 2005.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: Origens e evolução**. Rio de Janeiro. Zahar, 1978

MANTIDA prova em Cariacica, **A Tribuna**, Vitória, 17 jun. 2000. Economia, p. 26.

MARTINS, Angela M. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MELO, Douglas Ferrari de. **Entre a proposição e a crítica: o partido dos trabalhadores e as políticas públicas em educação**, 2007. 261 f.: II. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

MELO, Douglas F. de; DRAGO, R. **Participação e gestão democrática na formação de professores**. Laplage em Revista, Sorocaba, v. 1, n.1, p. 36-45, jan-abr. 2015.

MENDONÇA, Erasto F. **Estado Patrimonial e Gestão democrática do ensino público no Brasil**. Educ. Soc. v. 22, nº75. Campinas, 2001.

MOREIRA, A. M. **Gestão financeira descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola**. Fineduca-revista de financiamento da educação, Porto Alegre, n.1, v. 2, 2012. Disponível em:< <http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em 03 maio 2016.

NASCIMENTO, Luciane da S.; HORA, Dinair L. da. **O programa dinheiro direto na escola: um estudo de caso**. In: Simpósio Nacional de Educação, 1. Semana de Pedagogia XX., 2008, Unioeste - Cascavel/PR, p. 1-14. Disponível em: <www.unioeste.br/cursos/cascavel/pedagogia/eventos/.../Artigo%2014.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2016.

NATAL, Cirlane M. **O Conselho municipal de educação como espaço de produção das políticas educacionais: a constituição de uma esfera pública?** 2011.

164 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

NEM conversa por telefone, **A Tribuna**, Vitória, 16 dez. 2004. Política, p. 35.

OLIVEIRA, Dalila A. **Das políticas de governo à política de Estado**: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. Educ. Soc., Campinas, v. 32, nº 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: www.scielo.br/pdf/es/v.32,n115/v.32n115a05pdf. Acesso em: 10 agosto 2016.

OLIVEIRA, Elisângela dos S. de. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de organização do Sistema Nacional de Educação**: estudo de caso dos municípios de Cariacica e de Vitória/ES, 2014. 195 f.: il. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

OLIVEIRA, João F. de; **FONSECA** Marília; **TOSCHI** Mirza S. **O programa fundescola**: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. Educ. Soc., Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, Jan./Abr. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 03 maio 2016.

OLIVEIRA, J. Ueber de. **Relações de poder e políticas educacionais no Município de Cariacica-ES**: aspectos históricos e mudanças institucionais (2005/2008). Disponível em: <www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=alunos&id=376>. Acesso em 05 mar. 2016.

OLIVEIRA, Luzia P. de. **Um novo olhar sobre Cariacica**: paisagens, história, cultura, arte e turismo. Vitória-ES: Bios, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo P. de; **SANTANA**, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PANHOCA, Ivone; **BONINI**, Luci de M. **Responsividade e consciência política**: posicionamento de universitários brasileiros diante de temas como pagamento de impostos e obtenção de melhorias. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 18, n. 1, p. 205-215, jan./jul. 2014. Disponível em: <<http://www.umc.br/artigoscientificos/art-cient-0047.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

PARO, Vitor H. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1998.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 3ª Ed. São Paulo, SP, Ática, 2005.

ROCHA, H. Corrêa. **O futuro de Cariacica**. A Gazeta, Vitória/ES, 18 de agosto 1997. Opinião, p. 5.

SALOMÃO disputa Cariacica, **A Tribuna**, Vitória, 07 maio 2000. Política, p. 30.

SANTIN, Janaina R. **O município no constitucionalismo brasileiro e o tratamento histórico do poder local.** In: Congresso Sul-Americano de História, 2, 2005, Passo Fundo/RS. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/municipio.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2016.

SANTOS, E. O. **Políticas de formação continuada para os professores da educação básica.** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0141.pdf>> Acesso em: 03 set. 2016.

SARMENTO, Diva C. **Criação dos sistemas municipais de ensino.** Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez, 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 maio 2016.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada.** Vol.1: O debate contemporâneo. São Paulo: Ática. (1994 [1987]).

SILVA, Cleber de Deus P. da. **O novo arranjo federativo brasileiro, o regime multipartidário e a competição política municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004.** 2006. 199f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: www.fundaj.gov.br/geral/.../livros-e.../tesedoutorado-cleberdedeus.pdf> Acesso em: 30 mar. 2016.

SOARES, J. A.; GONDIM, I. **Novos modelos de gestão:** lições que vêm do poder local. In: SOARES, J. A. BAVA, S.C. (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 61-96.

SOARES, F. R. **Entre o querer e o fazer em formação contínua de professores/as:** discursos e práticas em uma rede municipal de educação. 2012, 140 f. Dissertação (Mestrado em ciências da educação) – Faculdade de psicologia e ciências da educação da Universidade do Porto. Portugal.

SOUZA, Ângelo R. de. **Reformas Educacionais:** descentralização, gestão e autonomia escolar. Educar Curitiba, nº 22, p. 17-49. UFPR, 2003. Disponível em: www.scielo.br/pdf/er/n22/n22a02.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2016.

SOUZA, Celina. **Reinventando o poder local:** limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. São Paulo em perspectiva, 1996, v. 10, nº 03, p. 103-111. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/ssp/v10n03/v10n03_pdf>. Acesso em: 05 mar. 2016.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista **Sociologia Política**, Curitiba, 24, p.105-121, jun. 2005.

TAVARES, C. V.; SALOMÃO, H. **A educação como política pública estratégica.** In: POCHMAN (Org.). **Desafios das cidades:** desenvolvimento com participação e inclusão social. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

TEIXEIRA, Lucia H. G. **Conselhos Municipais de Educação**: autonomia e democratização do ensino. Cadernos de Pesquisa, v. 34, nº 123, p. 691-708, set./dez., 2004. Disponível em: <www.scielo.br/pdf//cp/v.34n123/a09v34123.pdf>. Acesso em: 10 agosto 2016.

VACCARI, Ana B.L. **Política educacional Brasileira**: um olhar sobre a perspectiva do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/19.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

VEREADOR ameaçado de morte. **A Tribuna**, Vitória, 23 fev. 2005. Policia, p.19.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**, 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

ANEXOS

ANEXO A - Perguntas direcionadas a atores (professores) que acompanharam a educação de Cariacica antes e depois de 2005

Roteiro da Entrevista

- 1) Faça um breve relato da sua vida pregressa ao início da sua trajetória no campo da educação, e, em seguida, de quando e como ocorreu sua entrada na educação municipal de Cariacica/ES.

Atuou nas escolas, quais? Foi professor, diretor?

Atuou diretamente na SEME, em que função?

- 2) Em sua percepção como era a situação das escolas, antes da gestão iniciada em 2005, com Helder Salomão?
- 3) Como eram tratadas as escolas pelos gestores municipais, antes de 2005?
 - Como se fazia o repasse dos recursos financeiros às escolas?
 - Como eram escolhidos os diretores escolares?
 - Como era o provimento de professores para as escolas?
- 4) A partir de 2005 você percebe mudanças no campo da Educação em Cariacica/ES, quais?

Perguntas direcionadas a atores que assumem diretamente a gestão municipal a partir de 2005

Roteiro da Entrevista

- 1) Faça um breve relato de quando e como ocorreu sua entrada na educação municipal de Cariacica/ES.

Atuou em quais escolas? Foi professor, diretor?

Atuou diretamente na SEME, em que função?

- 2) Como era a realidade das escolas municipais em Cariacica/ES antes de 2005.
- 3) Como foi o processo de descentralização dos recursos financeiros? Como foi a criação das Caixas escolares, houve dificuldades para sua implantação?
- 4) A realização de Concursos públicos e processos seletivos para a contratação de professores encontrou algum tipo de resistência para se realizar?
- 5) Como foi aprovar e EXECUTAR a lei de gestão que prevê eleição de diretores das unidades de ensino pela comunidade escolar?

ANEXO B – Quadros com a descrição pormenorizada da atuação do COMEC extraído das Atas do período de 2006 a 2014.

Ano	Ações Normativas	Ações Consultivas	Ações Deliberativas
2006 Fev. a Dez.	Regulamentação da EJA; Aprovação da Res. da Ed. Infantil; Construção/apreciação da minuta de lei de reestruturação do COMEC; Finalização do PCV; Regulamentação da Ed. Especial Parecer 003 indica alternativas para a oferta de educação básica e modalidades; Parecer 004 regulamenta a nomenclatura das escolas; Parecer 06 trata da migração de alunos para outra modalidade de ensino;	Compra de imóveis e áreas com recursos do FUNDEF ou orçamento próprio da prefeitura; Falta de recursos para a educação especial; Acompanhamento a implantação de Cx. Escolares (até outubro de 2006 a AFICE informa que 15 escolas ainda não haviam implantado mas 73 unidades já haviam instituído e mais de 4 milhões já haviam sido repassados), e Equipe de gestão democrática acompanha a prestação de contas das escolas;	Aprovação de calendário das plenárias; Criação das Caixas Escolares lei 4354/2005; dec. 17/2006. Foram atingidas 74 das 83 escolas; Alteração na composição do COMEC; Participação em Conf. sobre Ed. Cidadã; Criação de equipe para coordenar implementação de conselhos Escolares; Repasse a SEME dos pareceres 04,05 e 06/2006; Formação continuada para conselheiros, e Plano de Trabalho para 2007.
Ano	Ações Normativas	Ações Consultivas	Ações Deliberativas

<p>2007 Fev. a Dez.</p>	<p>Aprovação da minuta 002 que regulamenta a nomenclatura das escolas;</p>	<p>Análise da lei 4.460/2007 que reestrutura o COMEC e apresentação do projeto de lei que cria a Câmara do FUNDEF como parte do COMEC; Apreciação do Plano de Melhoramento da Educação para 2005/2008; Releitura da lei 4373/06 que institui o SME; Lei de Gestão democrática que não foi enviada à Câmara Municipal, pois passa por revisão da Câmara de Legislação e normas; Acordo entre SEB/MEC e PMC – Habilita o COMEC a receber equipamentos técnicos para informatização e uso exclusivo das necessidades do MEC; Apresentação e análise de programa de combate à violência nas escolas; Apresentação de problema sobre depredação de transporte escolar; Protocolo de denuncia no Ministério Público (MP) de superfaturamento do m² de áreas e imóveis compradas pela PMC.</p>	<p>Aprovação de calendário das plenárias e das câmaras; Liberação de licença para mestrado (proc. 25849) não favorável; Eleição para presidência do COMEC deixa de ser por voto secreto e passa a ser voto em aberto; Encaminhamentos sobre adequação de escolas; Participação dos conselheiros no Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF); Parecer sobre depredação de transporte escolar; Procedimentos para adequação das escolas municipais e particulares que ofertam a educação infantil/criação de critérios; Proposta de adequação dos pareceres 04, 05 e 06/2006/conclusão dos pareceres; Aprovação da minuta 002 que regulamenta a nomenclatura das escolas; Chamada de professores aprovadas no concurso de 2006. Plano de trabalho para 2008.</p>
<p>Ano</p>	<p>Ações Normativas</p>	<p>Ações Consultivas</p>	<p>Ações Deliberativas</p>

<p>2008</p> <p>Fev.</p> <p>a</p> <p>Dez.</p>	<p>Criação da lei 4620/2008 que proíbe a venda de produtos em cantinas nas escolas;</p> <p>Regulamentação de CMEI's como prioritário, pois a não regulamentação impede o recebimento de verbas;</p> <p>Unificação das resoluções do COMEC;</p> <p>Parecer que regulamenta TDLE;</p> <p>Parecer Ensino Religioso.</p>	<p>Esclarecimento sobre aquisição de mobiliário (cadeiras) objeto de denuncia de irregularidade junto ao MP;</p> <p>Elaboração de Carta de esclarecimento a Comunidade Escolar sobre a suspensão do projeto TDLE;</p> <p>Apreciação de minuta de resolução sobre Educação Básica;</p> <p>Esclarecimento sobre realização de concurso para profissionais MAPA de nível médio;</p>	<p>Aprovação de calendário das plenárias e das câmaras;</p> <p>Aprovação de pareceres de autorização de funcionamento de EMEF's;</p> <p>Criação de comissão Municipal de assessoramento às escolas no combate à violência;</p> <p>Reprovação de parecer de autorização de funcionamento de CMEI (espaço inadequado para Ed. Infantil);</p> <p>Reunião com executivo sobre problema de violência nas escolas;</p> <p>Segundo encontro Municipal de Cariacica "Gestão Democrática e Ética no contexto escolar".</p> <p>Aprovação de parecer que regulamenta a Tenda Divertida da Leitura e da Escrita;</p> <p>Aprovação de parecer sobre Ens. Religioso;</p> <p>Plano de trabalho para 2009.</p>
Ano	Ações Normativas	Ações Consultivas	Ações Deliberativas

<p>2009</p> <p>Jan.</p> <p>a</p> <p>Dez.</p>	<p>Minuta de reestruturação do COMEC;</p> <p>Alteração da Res. De normatização da Ed. Básica;</p> <p>Análise da lei de gestão Democrática;</p> <p>Reestruturação do regimento interno do COMEC;</p> <p>Elaboração de normas para o transporte escolar;</p>	<p>Notificação da procuradoria de justiça municipal quanto a Carta aberta sobre a TDLE;</p> <p>Progressão na carreira do Magistério;</p> <p>Avaliação de estágio probatório (por que não foi feita?);</p> <p>Problemas com construção de quadras-esportivas nas escolas (obras paralisadas), formação de comissão para acompanhamento;</p> <p>Recebimento de denuncia de creche clandestina;</p> <p>Parecer sobre licença com ônus;</p> <p>Validade do concurso de 2005;</p> <p>Relatório das visitas às quadras de esportes;</p> <p>Transporte escolar-esclarecimentos e encaminhamentos;</p> <p>Secretaria de finanças apresenta relatório dos recursos aplicados na educação; Problemas para organização do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).</p>	<p>Aprovação de calendário das plenárias e das câmaras;</p> <p>Aprovação de unidades de ensino;</p> <p>Aprovação/autorização e adequação da Ed. Infantil pública/privada;</p> <p>Participação na CONAE;</p> <p>Aprovação de licença com ônus (não consentida).</p> <p>Aprovação de licença para cursar doutorado;</p> <p>Reunião sobre violência nas escolas realizada nas unidades que tenham EJA;</p> <p>Aprovação de licença para mestrado;</p> <p>Seminário sobre legalidade da Escola privada;</p> <p>Composição de Comissão Eleitoral para organizar eleição de diretores;</p> <p>Acompanhamento do processo eleitoral nas escolas.</p>
Ano	Ações Normativas	Ações Consultivas	Ações Deliberativas

<p>2010</p> <p>Fev.</p> <p>a</p> <p>Dez.</p>	<p>Parecer de normatização de escolas particulares.</p>	<p>Plenária Itinerante; Falta de professores nas escolas; Comissão de acessibilidade se reúne com corpo de bombeiros/Esclarecimento sobre influência política que gera diferentes critérios na emissão de certidões e liberação dos estabelecimentos; Programa Saúde na Escola; Parecer das câmaras internas; Processo seletivo p/contratação temporária de professores; Falta de vagas para Ed. Infantil demanda a construção de mais escolas; Esclarecimento sobre programa federal Projeja Fic/Projovem; Mapeamento das matrículas; Esclarecimento sobre o projeto arquitetônico das escolas; Problemas com violência e polícia na escola; SEME nem sempre compartilha informações com o COMEC (ponto de conflito); Dificuldades na incorporação do PDE devido a rotatividade de professores; Debate sobre superlotação de turmas de alunos; Necessidade de mudanças na lei de gestão devido a incoerências. Instalações das escolas não ser possível resolver tudo numa única gestão.</p>	<p>Aprovação de calendário das plenárias e das câmaras; Formação para conselheiros; Reunião com promotora de Justiça; Formação sobre os programas PAR, IDEB, PDE e +Educação; Avaliação de Plenária Itinerante; Informações do Corpo de Bombeiros deixam claro que as licenças concedidas sob a influência política não minimizam os riscos de morte, mas os agravam; Plenária Extraordinária sobre Violência nas escolas; Notificação para o MP sobre escolas clandestinas; Planejamento de Matrículas 2011; Cobrança dos custos aos conselheiros que não participaram da formação; Participação em encontros Estadual e Nacional da UNCME; Concessão de licença para cursar mestrado e doutorado; Procedimentos para lidar com a violência; Terceiro encontro Municipal de Educação; Carta ao executivo sobre falta de escolas para Ed. Infantil;</p>
Ano	Ações Normativas	Ações Consultivas	Ações Deliberativas

2011 Fev. a Dez.	Alteração na lei de Gestão Democrática; Aprovação do Calendário letivo; Aprovação de resolução da Ed. Básica	Dificuldades com a participação do seg. de pais na Câmara do FUNDEF; Legitimidade do COMEC é afetada pelo não atendimento das solicitações feitas a SEME/Presença da secretária para esclarecimentos da questão; Comunicação interna da SEME deficiente atropela decisões; Denúncia de maus tratos a aluno; Resposta da SEME sobre construção de escola; Fiscalização sobre contratos terceirizados; Segmentos de pais manifesta preocupação com greve do magistério; Plenária Itinerante; Parecer de Câmaras internas; Avaliação de desempenho não efetivada pela SEME; Remanejamento de professores das turmas de 1º ano.	Aprovação de calendário das plenárias e das câmaras; Soluções para as quadras de esporte/Nova visita pelo COMEC/Banir do município empresas que não cumprem contratos; Ofício do MP sobre escola do Campo gera necessidade de conhecimento do projeto pedagógico da escola; Formação de conselheiros/organização de ciclo de palestras; Composição de comissão para organização de eleição de diretores escolares; Formação de Comitê para tratar do problema de violência nas escolas; Relatório sobre escola do campo enviado ao MP; Organização de Seminário sobre violência nas escolas com MP; Seminário sobre Bolsa família;
Ano	Ações Normativas	Ações Consultivas	Ações Deliberativas
2012 Fev. a Dez.	Publicação res. 007/2011 Decreto 112/2012 autoriza concessão de vale transporte para repres. da soc. Civil no COMEC;	Escolas particulares ofertam Ed. Infantil em condições precárias; Acompanhamento e fiscalização de escolas; Avaliação de desempenho não efetuada; Fortalecimento dos Conselhos escolares; Licenças para mestrado: há desenvolvimento e conclusão das pesquisas? Parecer do FUNDEB não é solicitado pelo Tribunal de Contas na fiscalização das contas da PMC. Crítica a ações pontuais sem relação com o PME sobre aplicação das leis 10639/03 e 11645/00;	Aprovação de Calendários das plenárias e das câmaras; Seminário sobre violência nas escolas; Cobrança sobre verbas do FUNDEF repassadas às escolas; Contratação de empresa de engenharia para fiscalização de obras; Lei 10639 e 11645– cobrança à SEME da aplicação das leis no sistema de ensino; Plenária Itinerante; Seminário sobre PME; Formação de comissão para discutir tipologia das escolas modificadas com a lei de gestão; Aprovação de calendário para 2013.
Ano	Ações Normativas	Ações Consultivas	Ações Deliberativas

<p>2013 Fev. a Dez.</p>	<p>Regimento interno e reestruturação; Regimento Comum das Escolas; Mudança/finalização no decreto sobre licença com ônus;</p>	<p>Parecer das Câmaras específicas; Apreciação de minuta sobre regulação dos saberes de Fil/CSo na rede; Resposta da SEME sobre tipologia das escolas; Presença Secretário de Educação Retomada da avaliação de desempenho profissional; Processo do MP sobre irregularidade na contratação de empresa de engenharia; Preparação para participar na Conf. Mundial de Educação; Escola pública em condições precárias; Discussão da lei 4.701/2009/Dependência financeira do COMEC/Corte de verbas pela PMC; Parecer sobre fazeres de Fil/CSo (pedido de vistas); Informação sobre royalties destinados à educação (5 milhões); Programa pró-infância- presta assistência financeira aos municípios na construção de EU para Ed. Infantil; Verificação de medida punitiva as empresas que abandonam obras nas escolas; Diálogo com secretário sobre corte de verbas; Debate sobre liberação de licença com ônus para pesquisas com mesmo objetivo/Faculdades devem ser reconhecidas pela Capes/Faculdades estrangeiras não são reconhecidas pelo município/os liberados devem trazer retorno para o município.</p>	<p>Aprovação de calendários das plenárias e das câmaras; Formação de conselheiros; Assembléia Itinerante; Criação de nova comissão de avaliação de desempenho profissional; Representação no Fórum Municipal de Educação; Fomentar a criação de grêmios estudantis; Formação de comissões especiais: violência nas escolas, formação de conselheiros e acompanhamento das reformas das UE; Vistoria as escolas particulares clandestinas; Construção de diretrizes curriculares; Comissão para revisão do Estatuto do magistério; Formação entre conselhos Cariacica/Vitória aberta aos conselheiros de escola; Aprovação e realização de pesquisa junto as escolas a fim de quantificar os índices de violência; Participação na CONAE; Envio a SEME do resultado de pesquisa sobre violência nas escolas; Criação de equipe multidisciplinar para tratar da regulamentação dos fazeres de FII/CSo; Planejamento e calendário para 2014; Formação de comissão para acompanhamento da gestão democrática no município; Planejamento para 2014.</p>
Ano	Ações Normativas	Ações Consultivas	Ações Deliberativas

<p>2014 Fev. a Dez.</p>	<p>Regulamentação de escolas irregulares; Reestruturação de regimento interno; Resolução 001 que regulamenta eleição de diretores; Reformulação Estatuto do Magistério;</p>	<p>Formação de comitê com a função de auxiliar o executivo a elaborar estratégias para melhorar a educação em Cariacica; Parecer das Câmaras específicas; Obrigatoriedade do município em construir casa de acolhida para criança em situação de risco; Retorno de ofício ao MP sobre escolas de Ed. Infantil irregulares; Reunião junto ao setor de gestão democrática sobre proposta de escolha de novos gestores da rede; Discussão acerca de decreto que cria grupo comitê gestor da educação em Cariacica; Comissão de Controle e transparência Congresso da ASSOPAES; Debate sobre resolução do COMEC viabilizando eleição de diretores pela comunidade escolar; Presença de integrantes do Comitê Gestor explicando seu papel e função; Apresentação de minuta de resolução sobre gestão democrática; COMEC é substituído pelo Conselho Tutelar na Comissão de Controle e transparência; Dúvidas quanto ao parecer 06 e 07 da Câmara do FUNDEB; Comissão de Legislação e normas esclarece sobre reconhecimento de diplomas no âmbito do MERCOSUL e Portugal; Comissão sobre Violência nas escolas tabula pesquisa e quer ampliar comissão com MP, Conselho Tutelar e outros; Melhora nos índices do IDEB (escola atinge 6,7 pontos); Apresentação da minuta de resolução sobre fazeres de Fil/CSO; Nova secretária de Educação; Esclarecimento feito por técnico da SEME sobre situação de irregularidades das escolas; Apresentação de minuta do regimento interno das escolas</p>	<p>Apresentação de calendário de plenárias e planos; Encaminhamento de ofício ao MP cobrando informações de escolas de Ed. Infantil irregular; Plenária itinerante; Participação em fórum sobre uso arriscado de álcool e outras drogas; Formação de comissão de gestão democrática; Reunião com promotora de justiça sobre escolas irregulares, envio de nota a PMC sobre situação; Reformulação da comissão de formação; Retomada da comissão sobre violência nas escolas; Congresso das Escolas particulares (15 vagas para participação do COMEC); Plenária extraordinária para tratar da gestão democrática; Organização da Comissão Eleitoral Central que organiza eleição de diretores;</p>
-------------------------------------	---	--	--

