



Campus São Mateus

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

HÉRYCA DA SILVA LISBOA



São Mateus
2019

HÉRYCA DA SILVA LISBOA

PODER LOCAL E GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO BÁSICO EM
PINHEIROS-ES: POSSIBILIDADES E DESAFIOS NA REGIÃO
CONTESTADA (2001 – 2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ensino na Educação Básica da Universidade Federal do Espírito Santo – Campus São Mateus, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ensino na Educação Básica. Área de Concentração: Ensino.

Orientador: Prof. Dr. Ueber José de Oliveira

São Mateus
2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

L769p Lisboa, Héryca da Silva, 1979-
Poder Local e Gestão do Sistema de Ensino Básico em Pinheiros-ES: possibilidades e desafios na Região Contestada (2001-2016) / Héryca da Silva Lisboa. - 2019.
175 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. Cultura Política. 2. Federalismo. 3. História Local. 4. Gestão Democrática. I. Oliveira, Ueber José de. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro Universitário Norte do Espírito Santo. III. Título.

CDU: 37

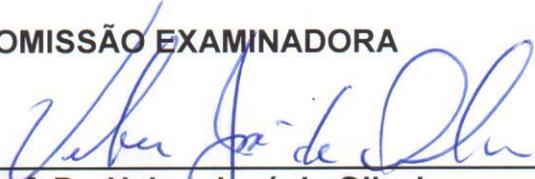
Héryca da Silva Lisboa

**PODER LOCAL E GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO BÁSICO EM
PINHEIROS-ES: POSSIBILIDADES E DESAFIOS NA REGIÃO
CONTESTADA (2001 – 2016)**

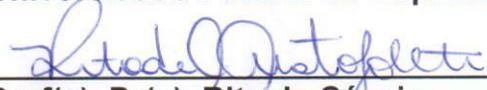
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ensino na Educação Básica.

Aprovada em 04 de junho de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA


Prof. Dr. Ueber José de Oliveira
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador


Prof(a). Dr(a). Maria Alayde Alcantara
Salim
Universidade Federal do Espírito Santo


Prof(a). Dr(a). Rita de Cássia
Cristofoleti
Universidade Federal do Espírito Santo


Prof. Dr. Sandro Nandolpho de Oliveira
Universidade Federal do Espírito Santo

Especial e unicamente à mamãe Clemência Senhorinha Lisboa (Nenzinha). Ela que sempre acredita e incentiva cada um dos meus progressos, ainda que singelos. Mamãe é a minha inspiração por querer dar o melhor de si para mim!

AGRADECIMENTOS

O primeiro agradecimento pertence a Deus por todos os milagres, por todos os dias, pela graça que nos concede de ter o presente e o dom de utilizá-lo com sabedoria.

À mamãe que me incentiva e abraça as minhas lutas como se fossem suas, que caminha comigo e agradece a Deus por todas as minhas vitórias.

Ao Miguel, meu sobrinho-neto amado, que em sua inocência é quem me tira do estresse quando estamos juntos em nossas brincadeiras de ninja e todas as outras.

Aos sobrinhos Lígia e Marcelo que ao dividirem o Miguel comigo proporcionam os momentos das brincadeiras, do cuidado e do carinho, permitindo que o amor entre nós se fortaleça.

Aos demais familiares que muitas vezes entenderam as minhas lutas, outras vezes não compreenderam as renúncias da minha jornada.

Ao professor Ueber José de Oliveira que aceitou a minha proposta de pesquisa e acreditou na possibilidade que lhe foi apresentada para orientação.

À professora Andrea Brandão Locatelli, que aos 45 minutos do segundo tempo, compreendeu as circunstâncias e acreditou na possibilidade de contribuir com o fortalecimento necessário dos resultados de um trabalho que embora não esteja inserido a sua área de pesquisa, aceitou o desafio de validá-lo para a realização da defesa.

Aos professores Moysés Gonçalves Siqueira Filho, Maria Alayde Alcantara Salim, Rita de Cássia Cristofoleti, Jair Miranda de Paiva, Franklin Noel dos Santos e Sandro Nandolpho de Oliveira que me incentivaram e, sempre que puderam, estiveram presentes e contribuíram com esta pesquisa de diversas maneiras para o meu desenvolvimento acadêmico e pessoal.

À minha amiga Elisandra Brizola de Oliveira (Mana) pela amizade, carinho, interesse e disponibilidade em se dedicar à leitura atenta do texto e pelo auxílio imensurável nos momentos de insegurança.

Aos meus amigos Ademilson Dias Ferreira, Edinéia Rosa da Silva Pereira e Marli Quinquim que estão sempre comigo enfrentando os desafios do curso. Aprendendo juntos agregamos experiências e fortalecemos os vínculos acadêmicos e de amizade.

À Daianny Priscila Avancini, minha amiga e competente linguista, que dispôs atenção, dedicação e carinho para realizar a análise e revisão ortográfica do texto.

À Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Recursos Humanos, à Câmara Municipal de Pinheiros-ES e demais secretarias por me permitirem acesso aos dados.

Aos profissionais da gestão municipal pelas contribuições através de documentos, outras fontes e memórias, especialmente, à Miraildes da Cruz Souza (Mira), que não mediu esforços para buscar documentos antigos e listas quase impossíveis de serem encontradas.

Aos entrevistados Antonio Carlos Machado, Marinete Zamprogno Ziviani, Elizete Ferreira dos Santos e às Diretoras que por pedido de sigilo não podem ter os nomes revelados. Todos eles se dispuseram a dividir suas críticas, preocupações e elogios às decisões e ações das gestões na busca pelo desenvolvimento das questões educacionais e de ensino no Município.

À Daniela Ribeiro Silva, minha amiga e competente intérprete, que realizou as traduções e revisões do resumo com carinho, atenção e dedicação.

Por fim, agradeço aos que direta ou indiretamente contribuíram de alguma maneira para que a conclusão desta análise pudesse ser alcançada.

RESUMO

O objetivo da pesquisa é analisar alguns aspectos da Gestão do Sistema de Ensino do Município de Pinheiros-ES entre os anos de 2001 a 2016 por meio de documentos que expõem a conduta da SEME ao organizar os âmbitos da Educação Básica de sua responsabilidade. Para tanto, investiga-se de quais maneiras ocorre adesão ao PDE e como se dá a gestão dos recursos do FNDE e FUNDEB. Destaca-se a progressão e alcance das metas de aprendizagem por meio dos indicadores do IDEB. Avalia-se a organização das nomeações de secretários de educação, a escolha de dirigentes escolares e a realização de concursos para provimento de pessoal. Questiona-se a instituição do Conselho de Educação e do Sistema Municipal de Ensino. Também são indicadas algumas implicações ocorridas em virtude da elaboração e aprovação do Plano de Cargos e Salários dos Servidores do Magistério Municipal. Considera-se que os dilemas e lutas regionais desencadearam características que peculiarmente se perpetuaram na história local dificultando a institucionalização da Gestão Democrática. O referido Município localiza-se no extremo norte do Estado do Espírito Santo na área que fora disputada com o Estado de Minas Gerais, questão que embora resolvida no ano de 1963, por meio de um tratado entre as duas unidades federativas, deixou marcas profundas na cultura política da região, a exemplo do patrimonialismo e do clientelismo instaurados, especialmente no modo de conduzir a política de gestão que se apresenta em situação de certa anomia, termo este utilizado por Durkheim para designar a ausência ou o afrouxamento da ordem social. Por ter sido realizada à luz da perspectiva baseada na história cultural numa compreensão de que as fontes precisam ser interrogadas para que falem por si mesmas, se buscou dialogar com as ideias de Ginzburg e Bloch para embasar a pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados do estudo demonstram que os programas político-educacionais – previstos pela Constituição de 1988 e pela LDB 9394/96 incrementados pelos demais dispositivos legais – têm tido muitas dificuldades de se firmarem enquanto políticas de Estado no Município, pois esbarram em impedimentos diretamente relacionados à cultura política local. E nesse caso, nota-se o predomínio do atendimento aos interesses individuais e particulares em detrimento de ações políticas sistemáticas e voltadas para o bem comum, prejudicando assim, o desenvolvimento da Gestão Democrática e impedindo que a participação da comunidade aconteça ativa e efetivamente nas decisões político-educacionais e de ensino em Pinheiros-ES.

Palavras Chave: Anomia. Cultura Política. Clientelismo. Gestão do Sistema de Ensino Básico. Patrimonialismo.

ABSTRACT

The aim of this research is to analyze some aspects of the Management of the Education System of the Municipality of Pinheiros-ES between 2001 and 2016 through documents that expose SEME's conduct in organizing the areas of Basic Education under its responsibility. Therefore, it is investigated in which ways PDE adherence occurs and how the resources management of FNDE and FUNDEB works. It is highlighted the progression and achievement of learning goals through IDEB indicators. The organization of appointments of Secretaries of Education, the choice of school leaders, and staff competitions are evaluated. The institution of the Education Council and the Municipal Education System is questioned. Some implications are also indicated due to the elaboration and approval of the Position and Salary Plan of the Municipal Teaching Staff. The dilemmas and regional struggles are considered to have triggered characteristics that were peculiarly perpetuated in the local history, hindering the institutionalization of Democratic Management. This Municipality is located in the extreme north of the state of Espírito Santo in the area that was disputed with the State of Minas Gerais, an issue that although resolved in 1963, through a treaty between the two federative units, left deep marks on the political culture of the region, such as the established patrimonialism and clientelism, especially in the way of conducting the management policy that presents itself in a situation of certain anomie, this term is used by Durkheim to denote the absence or loosening of the social order. Because it was held in light of the perspective based on cultural history in an understanding that sources need to be interrogated in order to speak for themselves, it was sought to dialogue with the ideas of Ginzburg and Bloch to support the bibliographic and documentary research. The results of the study demonstrate that the political-educational programs – provided for by the 1988 Constitution and LDB 9394/96, which are increased by other legal provisions – have had many difficulties in establishing themselves as State policies in the Municipality, because they run into impediments directly related to the local political culture. And in this case, there is a predominance of serving individual and particular interests over systematic political actions aimed at the common good, thus undermining the development of Democratic Management and preventing community participation from happening actively and effectively in political-educational and teaching decisions in Pinheiros-ES.

Keywords: Anomie. Political Culture. Clientelism. Management of the Basic Education System. Patrimonialism.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Convênios das Municipalizações das Escolas de Pinheiros-ES	80
Quadro 2 – Identificação das Escolas Municipais.....	84
Quadro 3 – Rotatividade de Cargos na Secretaria de Educação	95
Quadro 4 – Vínculos dos Profissionais da Educação nas Gestões	96
Quadro 5 – Situação dos Secretários de Educação nas Gestões 2001-2016	98
Quadro 6 – Cargos Divulgados para a Educação no Concurso do Edital 001/07	114
Quadro 7 – Cargos Divulgados para a Educação no Concurso do Edital 001/2009	118
Quadro 8 – Alterações na Lei 0672/2001	127

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Divisão Regional do Espírito Santo	44
---	----

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Projeção dos Resultados do IDEB do Ensino Fundamental Primeiro Ciclo ... 87
- Tabela 2 – Projeção dos Resultados do IDEB do Ensino Fundamental Segundo Ciclo ... 87

LISTA DE SIGLAS

AEE – Atendimento Educacional Especializado

AI5 – Ato Institucional Número Cinco

AMDE – Agencia Municipal de Desenvolvimento Econômico

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

ARENA – Aliança Renovada Nacional

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEUNES – Centro Universitário Norte do Espírito Santo

CMAEE – Centro Municipal de Apoio à Educação Especial

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

DEM – Democratas

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FOCO – Formação Continuada

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

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IJSN – Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves

INCAPER – Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDC – Partido Democrata Cristão

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PNE – Plano Nacional de Educação
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPL – Partido Pátria Livre
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
SEC-CMP – Secretaria da Câmara Municipal de Pinheiros
SEDU – Secretaria de Estado da Educação
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

SUMÁRIO

CONCEPÇÕES PRELIMINARES	16
1. ESTRUTURA CONCEITUAL	24
1.1 A CULTURA POLÍTICA E O FEDERALISMO BRASILEIRO: QUESTÕES DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA AUTONOMIA	30
1.1.1 O PACTO FEDERATIVO E AS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	32
1.1.2 OS ENTES FEDERADOS E O REGIME DE COLABORAÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: FNDE, FUNDEF, FUNDEB	34
1.2 O PERCURSO: INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DA ANÁLISE	36
2. DESENVOLVIMENTO DE PINHEIROS-ES E AS RELAÇÕES COM O CONTESTADO	44
2.1 A FORMAÇÃO DAS RELAÇÕES DE PODER NO HISTÓRICO POLÍTICO DO MUNICÍPIO	49
2.2 CIRCUNSTÂNCIAS DO ESPAÇO E OS TEMPOS DAS GESTÕES	67
3. A TRAJETÓRIA POLITICO-EDUCACIONAL DE PINHEIROS-ES	75
3.1 A ADESÃO AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO DOS RECUSOS DO FNDE E DO FUNDEB	79
3.2 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO E O CUMPRIMENTO DAS METAS NACIONAIS PARA O ENSINO BÁSICO	84
3.3 A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM SUA ORGANIZAÇÃO	88
3.3.1 NOMEAÇÃO DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO	97
3.3.2 ESCOLHAS DE DIRIGENTES ESCOLARES	102
3.4 CONCURSOS PARA PROVIMENTO DE PESSOAL	109
3.5 O CONSELHO DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO.....	122

4. AUTONOMIA, DEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA NO SISTEMA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE PINHEIROS-ES: POSSIBILIDADE OU DESAFIO?	136
4.1 OS LIMITES DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	138
4.2 ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM PINHEIROS-ES: RUPTURAS E/OU CONTINUIDADES	143
4.3 PERSPECTIVAS DE EDUCAÇÃO FUTURA E OS SINAIS DA CULTURA DEMOCRÁTICA NO ENSINO BÁSICO MUNICIPAL	144
5. INDICAÇÕES DA ANÁLISE.....	147
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	152
7. FONTES	158
APÊNDICES	163
ANEXOS	172

CONCEPÇÕES PRELIMINARES

A abordagem desta pesquisa é a qualitativa, de cunho bibliográfico e histórico-documental desenvolvida sob a evidência da utilidade de estudos e discussões em ciências humanas de acordo com Eco (1997); no entendimento da natureza, função e uso das hipóteses nessa área do conhecimento conforme descreveu Barros (2005; 2008). Por meio deste estudo propõe-se investigar os vínculos existentes entre a cultura política local e as gestões municipais, verificando de quais maneiras certas peculiaridades culturais penetram na gestão pública do Sistema Municipal de Ensino Básico de Pinheiros-ES, cidade localizada no extremo norte do Estado do Espírito Santo.

Diante da indefinição fronteiriça ocorrida até 1963, e que marcou a região, parte-se do pressuposto de que tal situação fez vigorar aquilo que Durkheim (1999) denominou como *situação ou estado de anomia social*, esta se define por apresentar desorganização e desregramento no modo de gerir o bem público. Assim, concebe-se a análise do caso específico desse Município estudado que é profundamente marcado pelo passado de litígio. Nele são verificadas dificuldades em se firmarem políticas de Estado que sejam duradouras e sistemáticas de maneira a se consolidarem a partir de ampla e fecunda participação democrática.

Não obstante ao incremento da legislação e dos dispositivos¹ de gestão do ensino público pautado nos moldes democráticos instaurados desde a promulgação da Constituição de 1988 no Brasil, Pinheiros-ES quase não avançou no estabelecimento de políticas efetivamente sistemáticas no campo da Gestão do Sistema de Ensino Básico. Neste caso, presume-se que a gestão desse sistema no Município indicado fora permeada por uma cultura constituída nas bases do patrimonialismo, do clientelismo e do mandonismo atrelada ao imbróglio fronteiriço que marcou o território. Entende-se que apesar da existência dos dispositivos legais e do controle exercido por esses mecanismos, a prática desregrada de governança e a ação patrimonialista são partes inerentes às gestões da região se expressando, peculiarmente, na gestão do sistema de educação de Pinheiros-ES.

¹ Entendendo-se por dispositivos, as decisões regulamentares e as medidas administrativas no conceito dado por Foucault (1996).

A rotatividade de secretários de educação nas gestões municipais; os processos de indicação dos gestores das escolas; a manutenção dos intermináveis processos seletivos anuais para professores atuarem em designação temporária; tanto quanto a existência de uma política para seleção de pessoal baseada em concurso público eventual e de caráter bastante controverso; a pouca autonomia dada ao Conselho Municipal de Educação e demais conselhos de direitos correlacionados, entre outros expedientes, redundam numa configuração político-institucional bastante vulnerável à interferência de certas lideranças políticas nos assuntos educacionais. A compreensão desses aspectos importa para a construção de uma perspectiva a respeito dos estudos sobre a questão da gestão do sistema de ensino na região.

Vale lembrar que a área territorial conhecida como Região Contestada compõe-se atualmente por vários municípios das fronteiras entre os estados do Espírito Santo e Minas Gerais, região que se caracterizou por apresentar-se praticamente sem lei e desprovida de organização social. Situação que pode ser enquadrada naquilo que Durkheim (2000, p. 501) denominou como estado de anomia e “[...] provém, com efeito, de em certos aspectos da sociedade (sic) faltarem forças coletivas, [...] grupos constituídos para regulamentar a vida social”. Nesse sentido, acredita-se que o afrouxamento da ordem social instaurada em Pinheiros-ES incide diretamente nas ações ligadas ao ensino básico, dificultando assim, a realização de uma gestão do sistema educacional regulamentado no sentido apresentado pela Constituição de 1988 e confirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Em relação à questão da ordem social, Carvalho (2008) concluiu que até 1930 não havia uma organização política por parte da população, nem um sentimento nacional consolidado no Brasil. A participação política inclusive em grandes acontecimentos era limitada a pequenos grupos, portanto, não havia sentimento de cidadania no país. Essa cidadania castrada, especialmente no que diz respeito ao pertencimento da terra se perpetuou até o século XXI.

Em razão da inexistência desse sentimento de pertencimento nesse território da contenda entre os dois estados, Espírito Santo e Minas Gerais, posseiros e imigrantes ficavam à própria sorte e sob os desmandos de grileiros que apareciam portando documentos expedidos por cartórios de Minas Gerais e aproveitando para requerer direito às terras. Essa posse de documentos forjados se fez importante aos propósitos mineiros. Madeireiros e até mesmo policiais acabavam agindo em defesa de interesses próprios e frequentemente estavam do lado dos que se diziam proprietários de áreas na região.

Mas o que interessa de fato na contenda é seu caráter particular e genérico do desregramento na ordem pública que leva ao atendimento de interesses particulares. Isso Max Weber definiu como a utilização de bens públicos em benefício próprio, tratando o que é público como propriedade privada e que, conseqüentemente, mantém a incerteza e a ordem clientelista. Relativamente, conforme Chartier (2011), os gestores se apropriam do “[...] controle e uso, como vontade de posse exclusiva [...]” (CHARTIER, 2011, p.26) do patrimônio público em detrimento do bem comum, provocando o padecimento da população ao concentrarem o poder sobre os bens públicos.

As principais características das relações de poder estabelecidas na região descritas por Pontes (2007), Garcia (2015), Muramatsu (2015), Pena (2015) e Campos (2013) sobre o Contestado, mesmo enveredando por outras visões do conflito – as violentas disputas armadas pela posse das terras; o processo de ocupação das fronteiras tomadas como se fossem vazios demográficos; a maneira como os documentos eram forjados no movimento político de ocupação e as demais representações² que as disputas proporcionaram para a história regional – ajudam a delinear os reflexos da contenda na cultura política local.

Todas as práticas adotadas na disputa pelas fronteiras entre os dois estados reverberam como um pano de fundo na área da política de gestão do sistema de ensino por meio das concepções, das crenças e dos valores que simbolicamente permeiam a cultura dos indivíduos da região em suas perspectivas sobre o significado de organização social. No entanto, observa-se que as bibliografias referentes à história e aos acontecimentos circunscritos em torno do conflito na região litigada entre Espírito Santo e Minas Gerais são bastante escassas, não sendo tarefa fácil tratar do tema proposto sem percalços, mas o desafio é que move o pesquisador nessa busca por dados pertinentes.

Nesse sentido, esses poucos trabalhos existentes sobre a Região Contestada se direcionam para outra via de análise da contenda não podendo esclarecer como e de quais maneiras nos dias atuais aspectos como a ausência e/ou deficiência de organização social impactam no processo da gestão do sistema de ensino no extremo norte do Espírito Santo. Eles apenas delineiam a cultura do conflito apontando indícios de formação da cultura política na região sem enveredar pontualmente sobre quaisquer temas relacionados à educação ou ao ensino. A

² No sentido destacado por Chartier (2011) das representações coletivas e as formas de exibição da identidade social ou os signos do poder.

pesquisa realizada, portanto, verifica e identifica a persistência das culturas política patrimonialista e clientelista na gestão do sistema de ensino, podendo proporcionar reflexões sobre a elaboração de propostas que contribuam para a melhoria na maneira de gerir o bem público da área educacional no Município de Pinheiros-ES.

Assim, enfocando nas ligações entre as regras do alto grau de clientelismo e mandonismo na cultura política local, fenômenos retroalimentados pela própria história do Município como parte da região *Contestada*, levaram as análises a se encaminharem de modo que em termos democráticos, tais elementos sejam evidenciados como interferências na implementação e incremento das políticas públicas na gestão do sistema de ensino apresentado. Importa salientar que sobre tal objeto-problema e mesmo sobre a gestão do sistema de ensino em Pinheiros-ES, não foram encontrados registros de estudos com escopo e abordagens semelhantes, sequer com direcionamento de análise sob a ótica dos vínculos existentes entre o Contestado e as formas de cumprimento dos acordos federativos firmados pelos poderes político-gestores municipais da atualidade.

Provavelmente as análises acerca de tal tema não despertaram interesse dos pesquisadores que trataram do conflito e nem dos que tratam sobre a gestão das políticas de educação e de ensino na região. Desse modo, a presente análise expressa caráter de pesquisa relevante e consideravelmente inovadora na localidade em que se dá, uma vez que nela é a gestão do sistema de ensino que está sendo estudado numa perspectiva que considera a contenda fronteiriça ocorrida na região como fator de tensão cultural e política.

A partir de uma visão pregressa sobre a organização da gestão municipal há possibilidade de se reconhecer a manutenção de práticas políticas que inviabilizam ou retardam em Pinheiros-ES, uma gestão do ensino que seja autônoma, descentralizada e participativa conforme a Constituição prevê. Assim sendo, a ênfase dada por Oliveira, Nandolpho e Oliveira (2016) às rupturas e continuidades do passado e do presente no que compete ao ensino no Estado do Espírito Santo no tocante à Gestão Democrática e com foco nas relações de poder, demonstram como neste Estado e em seus municípios no geral, existem dificuldades em modificar a cultura centralizadora. Os mesmos autores procuraram discutir sobre a relutância em se romper com a prática de atuação contínua na lógica clientelista, situação comum às instituições brasileiras. Os temas abordados por eles estão diretamente ligados ao tema ora

apresentado, uma vez que além de tratarem da questão clientelista falam também das gestões do ensino no Estado do Espírito Santo.

Tendo em vista a afirmação de Araújo (2013) de que as produções acadêmicas sobre a municipalização parecem desconsiderar a questão federativa como construção histórica. De igual modo, diante da inexistência de pesquisas publicadas que versem acerca da gestão da educação e do ensino no Município de Pinheiros-ES com alinhamento demarcando as questões representativas da cultura política, econômica e social arregimentada a partir do conflito ocorrido nessa região. Assim, resultaram-se premissas que conduziram o propósito desse estudo a perpassar de maneira abrangente por alguns dos aspectos mais importantes da gestão no âmbito do sistema de ensino municipal concedendo especial atenção à organização da Secretaria de Educação.

Em razão disso, as estruturas institucionais constituídas nessas gestões são apontadas como frágeis na medida em que mantiveram o modo particular e patrimonialista de usurpação dos bens na organização da gerência municipal. Entende-se que peculiarmente essas fragilidades estruturais atreladas ao mandonismo e ao clientelismo inviabilizaram a garantia da institucionalização permanente de políticas públicas efetivamente democráticas no sistema de ensino do Município em questão.

Quanto ao presente trabalho e sua importância, não é apenas pela limitada quantidade de pesquisas realizadas sobre essa região que torna esse estudo relevante, mas também o fato de que o mesmo poderá auxiliar na construção e/ou reconstituição da história de uma fase política, econômica e social vivenciada pela municipalidade no Contestado e adiante. O delineamento e a compreensão da quase ausência de instituições organizadas e regulamentadas em algumas fases do recorte temporal analisado entre 2001 e 2016, assim como da autoridade exercida ou a inexistência dela, poderão na atualidade ajudar no reconhecimento das implicações que o litígio deixou na forma de gerir o sistema político, especialmente no que diz respeito ao ensino da região.

De acordo com Barros (2005, p. 69), “A importância de um tema a ser trabalhado cresce sensivelmente à medida que conseguimos ligá-lo ao mundo externo, pois ele deixa de ser mero diletantismo ou exercício de erudição para se tornar uma necessidade, algo que precisa ser feito”. Por isso, além dos autores que tratam do federalismo, dos conceitos de coronelismo

e fenômenos correlatos, autores tais como Paulo Freire (1996), Pedro Demo (1994), Vitor Henrique Paro (1996), Dermeval Saviani (2010), José Carlos Libâneo (2009), Cipriano Carlos Luckesi (2009), Luiz Fernando Dourado (2006), dentre outros que estudam a gestão do ensino e a educação no Brasil, colaboraram com esta abordagem. Assim, a partir das considerações a dissertação está organizada em quatro capítulos.

No primeiro capítulo trata-se da cultura política arregimentada no Brasil e sobre a nova ordem federalista instituída através da Constituição de 1988 para a educação. Argumenta-se sobre as implicações do pacto federativo para o ensino básico brasileiro e para o regime de colaboração preconizado a partir desse novo acordo. Aborda-se especialmente, a descentralização e a autonomia concedidas aos entes federados para a gerência dos recursos financeiros do ensino no país. Conseqüentemente, demonstram-se as ações do Governo Federal no que se referem aos programas para a organização e o financiamento da Educação Básica em âmbito nacional e suas implicações para os municípios.

É nesse mesmo capítulo que o embasamento teórico da pesquisa orienta a trajetória percorrida. Nele se apresentam as delimitações e limitações do trabalho, além do percurso, dos instrumentos e dos procedimentos utilizados para que o estudo se tornasse viável e possível. Diante dos questionamentos e das reflexões sobre a investigação e para referenciar a trajetória a ser cumprida no tempo e no espaço escolhidos, os argumentos expostos em outras pesquisas sobre o tema ajudaram a fundamentar a análise.

Com intuito de compreender os principais grupos e segmentos sociais que vêm comandando a política local ao longo do tempo, no segundo capítulo trata-se da questão mais regional e histórica do Município, dentro da região extremo norte Capixaba. Delineia-se a trajetória histórica, social, econômica e político-educacional a partir dos trâmites anteriores à emancipação de Pinheiros-ES. E descreve-se o modo como o ensino foi gerido ao longo do tempo para que seja possível uma compreensão de seus desdobramentos, especialmente nas gestões analisadas. As fontes documentais existentes ora apresentam informações insuficientes, ora fragilidades no que se refere à efetividade dos fatos e acontecimentos. Todavia, é em razão disso que acabam por mostrar como se delineia a cultura política consolidada. E as configurações dessa cultura se apresentam no modo como se dá o cumprimento dos ordenamentos federativos quando se trata da implementação de políticas de gestão e desenvolvimento da Educação Básica.

No capítulo três são apresentadas as quatro gestões que se pretenderam democráticas em suas campanhas eleitorais no aspecto da política educacional e no desdobramento apresentaram-se contraditórias em seu propósito inicial. A opção por mantê-las num mesmo capítulo se deu porque embora tenham suas características próprias e particulares em determinados pontos, em outros se entrelaçam e complementam-se. De acordo com Certeau (2009) a história não é linear, nela existem encontros e desencontros no bailar das invenções culturais humanas. E como essas gestões são o ápice da investigação nas questões político-educacionais, por vezes a discussão imbricou mais em uma determinada situação e, em outras vezes noutras situações conforme as análises das mesmas exigiram dentro do tema.

A ideia de manter as gestões estudadas num mesmo capítulo se fez possível por não ser intenção compará-las, mas revelar certa manutenção dos formatos patrimonialista, clientelista e de mandonismo em algumas ações delineadas na gerência do Sistema de Ensino Básico. O propósito foi tornar viável a percepção das especificidades de cada uma das gestões analisadas, verificar as permanências dentro dos formatos descritos e as rupturas alcançadas no transcorrer do tempo. Entende-se assim, que as rupturas com os formatos delineados na história regional podem encaminhar para o desenvolvimento da Gestão Democrática.

Por meio da indicação dos acontecimentos e de como eles se forjaram dentro das gestões, essa proposta tende a direcionar para a inferência de que os procedimentos dentro dos formatos mencionados continuaram presentes em maior ou menor grau na gestão pública do sistema de ensino em Pinheiros-ES nesses períodos. E para revelar isso, as informações são conduzidas a conversarem entre si possibilitando a melhor compreensão dos fatos na lógica da história local e assim, dar congruência às análises para que elas levem ao entendimento de como as gestões municipais se comportam nessa região.

Como o tema é situado no contexto da sociedade organizada na lógica federativa em que as decisões político-administrativas são pautadas na Constituição Federal de 1988, as ações da Secretaria Municipal de Educação de Pinheiros-ES são analisadas à luz de evidências das rupturas e/ou permanências dos expedientes clientelistas na gerência da educação e do sistema de ensino. Verifica-se a influência das alianças e dos rompimentos político-partidários nas adesões aos acordos, bem como nos planos e parcerias criados pelo Governo Federal. E por fazer parte da Região do Contestado, observa-se que as políticas de desenvolvimento da Educação Básica nos eixos elencados tendem a seguir parâmetros de continuidade no

exercício de relações baseadas no favorecimento particular. Isto dificulta que as administrações instaurem a Gestão Democrática e participativa satisfatoriamente nos moldes do federalismo que “[...] pode ser caracterizado como o pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns.” (ARAÚJO, 2013, p. 34).

O quarto e último capítulo dedica-se às considerações sobre as limitações do Sistema Municipal de Ensino quanto ao desenvolvimento das políticas educacionais na trajetória histórica de Pinheiros-ES. Consideram-se as perspectivas de uma educação que demonstre sinais da cultura democrática no ensino básico para o futuro. Destaca-se o modo político-gestor adotado ao longo das quatro gestões no sentido de entender quais encaminhamentos foram direcionados para que haja rupturas com os padrões patrimonialista e clientelista. Diante disso, torna-se relevante demonstrar como as hegemonias existentes historicamente minam a permanência das políticas tanto de Governo quanto de Estado impedindo que elas aconteçam efetivamente no Município.

Entende-se que os vícios culturais, especialmente, patrimonialistas e clientelistas de governar impedem a obtenção de uma educação descentralizada, autônoma, participativa e acima de tudo democrática na forma da Lei. Por isso, torna-se fundamentalmente importante que seja esclarecido o contexto regional vigente possibilitando a compreensão sobre as decisões e ações do Município em relação às políticas públicas. Por isso, parte-se do princípio de que a Constituição de 1988 ao oferecer autonomia financeira e administrativa aos entes federados em regime de colaboração tencionou para que o sentimento de cidadania e conseqüentemente a ação e participação democráticas fossem consolidadas pelos entes, o que na prática não aconteceu em todos eles.

1. ESTRUTURA CONCEITUAL

As afirmações de Pontes (2007) indicam que a existência dos conflitos entre as jurisdições acarretou a sobreposição de autoridades levando ao enfraquecimento do poder público nos dois estados, Espírito Santo e Minas Gerais. E mesmo com a existência de várias autoridades sem que nenhuma se impusesse de fato, a lei do mais forte prevaleceu aumentando o clima de insegurança e incerteza que repercutiu no processo de ocupação da região litigada nas fronteiras dos referidos estados.

Entre o Espírito Santo e Minas Gerais, por exemplo, a contenda fronteiriça se acirrou entre os anos de 1940 a 1960. Contenda essa, verificada na região desde o período colonial. E foi marcada por intensas disputas pela posse de território, havendo na maioria das vezes a prevalência do comando nas mãos de quem possuía mais influência política. Com o interesse dos governos dos dois estados em ampliar suas jurisdições, eles foram colonizando as regiões de fronteira da maneira como podiam. Essa atuação leniente dos governos do Espírito Santo e de Minas Gerais em relação às questões de ordem pública e do desenvolvimento regional sustentado deixou à própria sorte as comunidades que ali se estabeleceram, as quais se viram sob o jugo de jagunços contratados pelos madeireiros e latifundiários ou sob a tutela e abrigo de policiais que agiam conforme suas visões e interesses particulares. Os estudos de Pontes (2007, p. 80) atestam que,

A presença do Poder Público na região não se mostrou bastante para conter o crescente quadro de insegurança que marcou as primeiras décadas da ocupação do Noroeste capixaba. Ao contrário, os representantes do Poder Público eram, por vezes, atores da desordem que subsistiu na região por décadas a fio.

Observa-se, portanto, que Pontes (2007) centrou suas pesquisas no conflito agrário, no clima de insegurança em que se deu o processo de ocupação da região e no esvaziamento populacional ocorrido pelo crescente êxodo rural no período da disputa do Contestado. O autor enfatizou que “[...] nem mesmo a permanência das forças militares na região bastou [...], às vezes, eram os próprios agentes do estado os vetores dessa violência” (2007, p. 81). Circunstância que proporcionou o padecimento dos migrantes, sobretudo, na dificuldade em alcançarem a concessão de terras para a subsistência familiar.

A história da contenda em Garcia (2015) é contada pelo viés do movimento político de singularidade sociorreligiosa de transição a partir da superação de características messiânicas e revelando um dos líderes do movimento como mobilizador na luta em favor da posse de terras para os posseiros. Garcia (2015, p. 27) disse que “[...] o norte capixaba, inclusive a sua sub-região noroeste, foi a última fronteira incorporada à civilização pelo processo de ocupação e colonização no estado do Espírito Santo”.

Em relação às tentativas do Espírito Santo em conter a expansão dos limites por Minas Gerais, Garcia (2015) afirmou que ainda no século XIX houve um projeto futurista de Moniz Freire para povoar a região por meio da implantação de uma estrada de ferro ligando São Mateus à Serra dos Aimorés. Mas somente no século XX que o governo Florentino Avidos (1924-1928) contratou de fato a construção da estrada de ferro e um ramal até Colatina que redundou na edificação, também, da ponte ligando o sul e o norte do Estado, constituindo-se como o primeiro projeto efetivo “[...] no sentido de acelerar a ocupação do norte, desde o litoral até a Serra dos Aimorés, na divisa com Minas Gerais [...]” (GARCIA, 2015, p.48).

A intenção era criar um novo padrão de ocupação territorial com a colonização por via da pequena propriedade com intuito de elevar o nível socioeconômico dos camponeses e proporcionalmente, refrearia o padrão de ocupação caracterizado pelo latifúndio. No entanto, o que ficou evidente na ocupação, além da incorporação tardia da fronteira do Estado do Espírito Santo à civilização por meio da ocupação colonizada, foi a grande relevância dada aos conflitos de resistência e à violência permanentemente praticada contra os posseiros e/ou camponeses. Conflitos esses, com intuito de desalojá-los para facilitar a derrubada das florestas, limpar a área através do desmatamento e fazer uso da madeira como financiamento para o desenvolvimento da cultura cafeeira assim como Moreira (2000) descreveu sobre os acontecimentos ocorridos no início da colonização do Brasil.

Conforme Moreira (2000) a ideia de vazio demográfico serviu em muito para forjar a ideia “[...] de que partes do Brasil eram, ou até mesmo sempre foram sertões sem gente”. E que “Como um passe de mágica, as exuberantes florestas habitadas pelos índios tornaram-se, com a chegada do colono europeu, florestas vazias de gente, graças ao poder imagético do conceito de ‘vazios demográficos’” (MOREIRA, 2000, p.138). Inclusive essa categorização de vazios demográficos foi difundida pelo Estado do Espírito Santo como

[...] um *clichê* produzido pelo Estado e por parcelas da sociedade brasileira, com profundas raízes na história nacional do século XX. Na maior partes (sic) das vezes, indica senão a completa ausência de traços humanos em dado território, pelo menos a existência de uma densidade demográfica muito baixa (MOREIRA, 2000, p.144).

A autora indica que o conceito de vazios demográficos possui uma correlata na história norte-americana na qual as novas terras, progressivamente incorporadas à dinâmica da sociedade dominante, foram qualificadas com um conceito indicativo de “[...] lugares selvagens, desabitados, ou no máximo, muito eventualmente pisados por gente” (MOREIRA 2000, p.144), demonstrando que a presença de indígenas foi ignorada ou na melhor das hipóteses, desqualificada por ter sido equiparada aos demais elementos da natureza como as árvores, rios, cachoeiras, animais, insetos, dentre outros. O fato de se ignorar a existência de habitantes nas terras que se pretendiam explorar foi uma constante na ocupação das fronteiras do território Contestado. Diante dos relatos, firma-se a convicção de que na contenda ocorrida na região, os posseiros e imigrantes foram ignorados assim como os índios na colonização. E as terras da fronteira foram consideradas “vazios demográficos”.

Em se tratando da ocupação social da região norte Capixaba, Campos (2013) traz informações sobre a existência de terras férteis e madeiras nobres na Serra dos Aimorés que atraíram muitos imigrantes mineiros, baianos e também aqueles provenientes do sul Capixaba, gerando grande crescimento demográfico da região, principalmente com maior ênfase nas proximidades da área localizada entre os municípios de Colatina, Conceição da Barra e São Mateus. E nessa localidade entre Espírito Santo e Minas Gerais, Região do Contestado, é onde se situa o Município de Pinheiros-ES que à época era distrito pertencente à Conceição da Barra-ES. E ainda nos escritos de Campos (2013, p.1010) é possível verificar que “A não definição dos limites entre os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, ao longo de séculos, permitiu uma ocupação conflituosa da Zona Contestada [...]”. Essa falta de definição dos limites que se estende também às práticas políticas e não apenas geográficas ajuda a contextualizar o estudo sobre Pinheiros-ES no recorte temporal deste estudo.

O pressuposto do presente trabalho é o de que as gestões administrativas municipais na Região Contestada, assim como na maioria dos municípios brasileiros, possuem deficiência de uniformidade nas ações, não apresentando coerência com a ordem federativa conforme descreveu Leal (2012). Sendo assim, peculiarmente público e privado se misturam mantendo aspectos de beneficiamento e uso particular do bem público que confunde o caráter legítimo

de governar. A presunção deste estudo é a de que a questão da indefinição fronteiriça na região e a instabilidade dela decorrente são fatores de acentuação dessa cultura política que se verifica em grande parte dos municípios brasileiros. Esses fatores redundam na falta de distinção entre o público e o privado. Nesse fenômeno, a manifestação de compromisso e troca de proveitos obedecem às regras de favorecimento, no qual há um sistema de reciprocidade que possibilita à autoridade sobre a situação política da ocasião de controlar não apenas a máquina pública, mas também os cargos, funções e o erário, enfeixando-os nas mãos de poucos, de maneira a validar o estado patrimonial no federalismo brasileiro.

É um poder que se manifesta por meio do controle sobre a vida dos cidadãos e estes sabem que “[...] o chefe manda e ao seu mando se conforma [...]” (FAORO, 2001, p.713). É como se a vontade do superior se fizesse confundir com a própria vontade dos que estão submetidos ao seu domínio. Essa sujeição toma um lugar tal que o processo se assenta natural e espontâneo. É nesse lugar que o favorecimento concedido se organiza em trocas de fidelidade e de serviços e, acima de tudo ocorre um abrandamento da hierarquia pelos vínculos particulares que vão sendo formados nessa trama. Nessas condições e para legitimar a necessidade de se compreender o funcionamento do sistema político de Pinheiros-ES à luz das representações constitucionais democráticas, entende-se que enquanto ente federado, o Município obedece a uma hierarquia constitucional nas bases do federalismo.

E tal problemática é pensada no interior das discussões acerca de políticas públicas voltadas para a educação no Brasil, bem como do problema do federalismo que conforme Abrucio (1998) considera-se como variável chave para explicar a lógica do sistema político brasileiro. O mesmo autor afirmou que as condições de garantia para o sucesso do arranjo federativo não existiram ao longo da história brasileira e as que existem hoje são no mínimo insuficientes.

Arretche (2012) confirma tal tese acrescentando que a autonomia dos estados e municípios para a tomada de decisões nas funções de execução das políticas públicas é limitada por uma legislação federal extensa e detalhada que prevê iniciativas territoriais normativamente regulamentadas por parte da União, uma vez “[...] que a federação brasileira concentra autoridade nas arenas decisórias federais, posto que, para exercer suas próprias competências, estados e municípios precisam de prévia autorização da legislação federal” (ARRETICHE, 2014, p.108).

Alinhando-se a esse pensamento Oliveira (2014) diz que os movimentos de centralização e descentralização ocorridas ao longo da história brasileira interferem nas políticas educacionais e impactam, conseqüentemente, na organização de um sistema nacional de educação. No entendimento da autora, a transferência de competências sobre a gestão de políticas sociais implica a necessidade de barganhas no âmbito federativo, isto é, para que estados e municípios adiram à gestão dos programas de políticas públicas, o próprio Governo Federal na maior parte das vezes sucumbe à exigência de incentivar os demais entes através de iniciativas e estratégias de indução. Essa ação indutiva conduz os estados e municípios à adesão das políticas sociais por iniciativa própria ou vinculados a programas propostos em nível central. É nessa perspectiva da iniciativa dos entes em aderir aos programas federais e na dificuldade de mantê-los permanentemente ainda que com aparatos centralizadores na autonomia alcançada com a Constituição de 1988, que o caso de Pinheiros-ES é analisado.

A análise ainda respalda-se em concordar com Abrucio (1998) que desde a Proclamação da República, a cultura política constituída no Brasil se desenha movida por conciliações nos atos, decisões e nas estratégias de gestão. E que elas tendem ao beneficiamento dos governos e da elite. Além do que, o mesmo autor afirmou que os mecanismos de refreamento e contrapesos criados para favorecer a dinâmica de transição para a democracia nascidos desta gléba, foram extremamente enfraquecidos para conseguirem dar conta de sustentar o molde democrático.

Abrucio (1998) destacou ainda que as peculiaridades demarcadas do político padrão que ressalta o caráter social da classe política no país passavam pelo forte controle e definição do Estado. O sistema político no Estado Novo e no regime militar tinha como contrapeso o poder concentrado nas mãos dos governadores e este poder se empenhava em impor-se maior que o do próprio Governo Federal numa lógica de favorecimento ao comando sobre os municípios através de vereadores e prefeitos. Conforme o mesmo autor, isso se dava a tamanha importância dada para essas personagens na redemocratização do país.

Com esse destaque, Abrucio (1998) demonstrou o quão importante e peculiar é o federalismo do Brasil e discutiu as conseqüências políticas dessa ordem. Para o autor, a utilização de influências dos cargos políticos e das alianças com outros governadores sempre foram uma constante no início de nosso federalismo. Essas influências o incorporaram de tal forma,

especialmente nos municípios interioranos, que elas são postas como legítimas desses governos ainda na atualidade.

Procurando fazer uma análise do fenômeno do federalismo, Abrucio (1998) levantou questionamentos sobre que tipo de federação foi sendo construída no Brasil a partir das eleições de 1982, entendidas por ele como o início da redemocratização. O autor chamou de Federalismo Estadualista o imbróglie entre os interesses regionais e os de âmbito nacional nos quais se destacam as fragilidades do contrato federativo. Abrucio (1998) buscou entender também o desenvolvimento histórico dessa circunstância política instaurada no país e a permanência de algumas características ainda incorporadas na cultura política posterior à promulgação da Constituição de 1988. E nessa lógica de incorporação do federalismo nas características conservadoras de certa cultura política, situa-se a estrutura político-organizacional da gestão do sistema de ensino municipal analisado nesta pesquisa.

Sobre cultura política as interpretações são bastante variadas e muitas vezes divergem entre si por se tratar de conceito multidisciplinar. Almond e Verba (1963) descreveram que a cultura política diz respeito não ao conjunto de membros de uma sociedade, mas antes disso é constitutiva da identidade de um grupo. Isto significa que a expressão do sistema político em determinada sociedade se evidencia nas percepções, sentimentos e avaliações da população que nela habita.

Lena Junior (2012) ao tratar sobre o conceito fez uma análise da interpretação de vários autores sobre o tema e chegou à conclusão de que existem três caminhos delimitados por uma tríade de concepções para se analisar uma cultura política “[...] onde estão englobadas: a construção de uma ‘memória coletiva’, a efetivação de uma ‘ação política’ – representada pela capacidade de inserção e de exercício da cidadania e a ‘institucionalidade’” (LENA JUNIOR, 2012, p.174).

Na concepção entendida como a mais apropriada para exemplificar o terreno político de que trata a pesquisa em questão, a cultura política é uma espécie de renovação contínua das identidades individuais e coletivas com múltiplos parâmetros que permitem a adaptação dos comportamentos humanos com todas as suas complexidades. Isso significa dizer que se em Pinheiros-ES há uma determinada tipologia de cultura política, ela precisa ser analisada dentro da lógica do tempo, pois os acontecimentos do passado podem ajudar nas

compreensões sobre a gestão do ensino no presente e auxiliar nas perspectivas futuras de uma sociedade que se circunscreva nos moldes democráticos. Assim, “A percepção do homem como um ser no tempo, dimensionado pelo espaço, é apreendido tão somente nas temporalidades representativas da cultura” (NANDOLPHO, 2014, p.43). No caso de Pinheiros-ES, as peculiaridades político-gestoras são a assimilação do caráter histórico, político, social, e simbólico de uma cultura arregimentada ao longo do tempo na região Contestada que reverberam na condução da Gestão do Sistema de Ensino na Educação Básica Municipal.

1.1 A CULTURA POLÍTICA E O FEDERALISMO BRASILEIRO: QUESTÕES DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA AUTONOMIA

De acordo com Arretche (2014), a Constituição de 1988 fortaleceu os municípios e os estados mediante os programas de financiamento do Governo Federal, embasando uma federação extremamente descentralizada e constituída por um cerne de valores democráticos compartilhados que se fortalecem mais com a participação popular. O que define a atmosfera política envolvida na longa elaboração desta Constituição eleita *cidadã*. À vista disso, torna-se necessária a compreensão do longo processo de redemocratização do país e a construção do sentimento de pertencimento e de cidadania. Ideia que traz à tona as particularidades dos expedientes clientelistas na região de maneira que seja fomentada a discussão sobre o encaminhamento de políticas públicas nos moldes promulgados para o Brasil a partir de 1988, especialmente no que tange ao ordenamento das políticas voltadas para a gestão do ensino básico.

Conforme afirmou Abrucio (1998), para que haja um arranjo federativo de sucesso é preciso haver a garantia de autonomia, do princípio de interdependência e a busca da cooperação para a resolução dos conflitos entre as instâncias do governo, no entanto, na experiência brasileira as condições de garantia do sucesso para o arranjo federativo são praticamente nulas. O autor considerou que os atributos de legitimidade, hegemonia política e econômica do Governo Federal e da União que poderiam garantir tal sucesso no país, atualmente são minimamente insuficientes para dar conta da complexidade e dos desequilíbrios referentes à distribuição de poder entre os entes federados. Acompanhando essa ideia de trajetória nacional é preciso ter claro que ao conceder a descentralização das ações, o Estado fez os entes perderem de certa maneira o controle sobre as decisões no âmbito restrito, uma vez que a federação brasileira é

marcada por distribuição desequilibrada de poder. A consequência disso apresenta-se por meio dos reverses entre os interesses regionais e o nacional.

Em conformidade com o próprio Abrucio (1998, p. 23), compreende-se que no início da redemocratização formou-se um federalismo estadualista em que os estados se fortaleceram, mas sem com isso “[...] estabelecerem coalizões hegemônicas de poder no plano nacional para reconstruir o Estado e o sistema político”. Para este autor, o novo ordenamento dado a partir da Constituição de 1988 e com o aumento dos recursos das unidades subnacionais deveria ter se fortalecido efetivamente a União e liquidado com o federalismo estadualista. Contudo, as competências de cada ente não foram distribuídas claramente. Sendo assim, “Essa indefinição quanto às atribuições de cada esfera de governo prejudicou o processo de distribuição de encargos” (ABRUCIO, 1998, p.105). Nessa questão Araújo (2013) salienta que “O regime federativo seria, portanto, aquele capaz de levar em conta a diversidade dos lugares e dos costumes sem prescindir da unidade governamental da nação” (ARAÚJO, 2013, p. 63).

Mas o federalismo brasileiro fundamentou-se na importância dada à hierarquia patrimonial que sempre garantiu comando dos processos político-decisório às elites. Nesse sentido, as conciliações sempre se pautaram mais pelo prestígio social dos políticos e dos coronéis do que propriamente pelo patrimônio. No âmbito municipal a complementação e/ou apoio dado à administração pública sempre encobriram as ambições e interesses particulares. E como diria Leal (2012),

Muitos chefes municipais, mesmo quando participam da representação política estadual ou federal, costumam ser tributários de outros, que já galgaram, pelas relações de parentesco ou amizade, pelos dotes pessoais, pelos conchavos ou pelo simples acaso das circunstâncias, a posição de chefes de grupos ou correntes, no caminho da liderança estadual ou federal (LEAL, 2012, p.63).

Por esse ângulo é possível perceber que a base política no Brasil é fundamentalmente municipalista. Conquanto, na regra do federalismo, os mecanismos de efetivação das políticas públicas são executados descentralizando-se os recursos, mas mantendo o poder de decisão centrado no Governo Federal. Dessa forma, há dificuldade em se firmarem as permanências de projetos implementados para a melhoria na saúde, segurança e educação, visto que essas ações não se institucionalizam como políticas de Estado, mas de cada governo. Ou seja, os sucessores na gestão decidem dar prosseguimento ou não ao projeto do gestor anterior em conformidade com o que melhor represente seus próprios interesses e propósitos. Eles

vislumbram garantir que sua própria permanência no governo seja firmada em maior prazo possível, isto é, não são gestões baseadas nos interesses comuns, mas nas particularidades dos que estão no poder.

Quanto à desconfiança em relação aos interesses dos políticos Arretche (2012, p.16) acrescenta que:

A bem-sucedida construção da ideia de nação combinada à desconfiança em relação aos políticos locais implicou que, no processo de construção do Estado Brasileiro, o princípio de que a União está autorizada a regular e supervisionar as unidades constituintes teve supremacia sobre a defesa da autonomia decisória destas últimas.

Assim, o Governo Federal dispõe de autoridade regulatória para interferir nas decisões políticas dos governos subnacionais na federação brasileira. Arretche (2012) afirmou que essa regulação afeta o modo com que as políticas descentralizadas passam a ser executadas, haja vista, que essa conquista ainda se apresenta como desafio. Em Pinheiros-ES esse desafio se apresenta mais peculiar dada à complexidade de ordem clientelista consolidada.

1.1.1 O PACTO FEDERATIVO E AS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O federalismo é constituído na forma como o Estado se organiza territorialmente, assim sendo, estabelece impactos significativos na organização dos governos e em como estes lidam com os indivíduos. O sistema federativo é o instrumento político territorial mais bem arregimentado para dar conta das condições de heterogeneidade existentes em países como o Brasil. Para tanto, é necessário que coexistam maneiras de consolidar e alicerçar a construção do senso de unidade nessa extensa diversidade econômica, social e cultural, necessitando por isso, de adequação às particularidades das quais, Oliveira (2010) defende ser com a instituição de arenas de mútuas decisões e cooperação intergovernamental. Assim, com vistas à integração nacional, a garantia dos direitos que levam à diminuição das assimetrias entre os níveis de governo asseguram a coordenação de todas as políticas públicas, bem como dos processos de construção da cidadania.

Anuindo ao que diz Carvalho (2008), considera-se que a construção da cidadania, principalmente no Brasil trilhou um longo caminho. Para o autor, “[...] a maneira como foram

distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa” (CARVALHO, 2008, p. 110). Isto significa que ela é um fenômeno complexo definido historicamente e não existe apenas um, mas vários caminhos possíveis para que se possa construí-la. Contudo, é possível afirmar que a promulgação da Constituição de 1988 foi um passo bem direcionado no alcance desta cidadania. Não é à toa que recebeu o título de Constituição Cidadã, pois nela os direitos dos cidadãos é preocupação central.

Essa reestruturação constitucional abrangeu toda a administração pública incluindo o ensino e todas as ações que desencadeiam o desenvolvimento da Educação Básica. A implementação do sistema federativo se justifica pela preocupação em reconhecer a necessidade de um Estado regulador capaz de garantir a unidade e autonomia dos governos de modo a tornar o território nacional mais homogêneo. Nesses termos, o funcionamento da federação estabelece um poder capaz de dar condições e soberania a todos os entes dentro do país, fazendo com que eles sejam autônomos e interdependentes. O que deve resultar na divisão de poderes e funções entre os níveis de governo.

Os novos mecanismos de participação social instaurados após a Constituição de 1988 apresentam-se institucionalmente com itens cooperativos e ampliam o número de indivíduos possibilitados a tomarem decisões. Com a opção pelo regime político normativo que se estabelece com princípio pluralista e descentralizador, a Constituição de 1988 exigiu que os entes federados participassem mutuamente cooperando entre si na abertura de novos padrões para deliberação dos bens públicos e também na inserção da participação ativa dos cidadãos nas decisões. Na área do ensino, essa temática possui papel importante na compreensão da gestão, especialmente em se tratando das relações que se estabelecem entre o financiamento e as políticas educacionais. Nessa lógica, os programas de financiamento criados através do Governo Federal devem dar conta da consolidação do senso de unidade nacional nas ações a serem compartilhadas entre os entes federados.

A organização do sistema de ensino brasileiro é caracterizada pelo compartilhamento de competências entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Ela se estende também ao financiamento da educação para a garantia e manutenção do direito ao acesso dos cidadãos nas diferentes etapas e modalidades de ensino. Mas nem sempre foi assim na história da educação no Brasil, pois a garantia da educação como um direito aconteceu apenas em

períodos considerados democráticos. Nos períodos autoritários houve desvinculação dessa garantia. O que vem anuir às afirmações de que neste país as descontinuidades de projetos governamentais são evidentes características que incidem sobre o desenvolvimento e manutenção das políticas públicas.

Assim, torna-se indispensável entender como se estabelece o financiamento da educação no Brasil, importando nesse processo a responsabilidade de cada ente federado e o regime de colaboração entre eles, bem como, o emprego dos fundos destinados às modalidades da Educação Básica. A Constituição Federal estabelece no artigo 212, os percentuais de recursos que cada ente deve aplicar para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, delegando as obrigações da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

1.1.2 OS ENTES FEDERADOS E O REGIME DE COLABORAÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: FNDE, FUNDEF, FUNDEB

Ao organizar a Educação Nacional a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) também trata do regime de colaboração entre os entes federados e do amparo financeiro. O Art. 8º, § 1º, esclarece a incumbência da União em coordenar e articular “[...] os diferentes níveis e sistemas exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias” (BRASIL, 2017). E além de confirmar as disposições constitucionais referentes à organização, financiamento e oferta do ensino, a LDB também determina o que se constitui e o que não se constitui como despesas.

As transferências dos recursos obedecem à Lei orçamentária e são realizadas entre as unidades para que, como a responsabilidade é igual, possa também haver equilíbrio na qualidade dos serviços prestados pela administração pública ao ensino. Uma das modalidades de transferência dos recursos da União é o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal que tem por objetivo fazer a redistribuição de recursos arrecadados em regiões mais bem desenvolvidas e transferi-los para as menos desenvolvidas. Outra modalidade é o Fundo de Participação dos Municípios. Nesse, a transferência dos recursos é diretamente da União aos municípios. No artigo 212, §5º da Constituição Federal preveem-se os recursos adicionais. Assim, “[...] a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei” (BRASIL, 2016).

Conforme Dourado (2006), essa fonte adicional advém do percentual de 2,5% da contribuição para a previdência social arrecadado pelas empresas e após dedução de 1% em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A distribuição desse recurso é responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e acontece da seguinte maneira: 10% são utilizados para o financiamento de projetos, programas e ações da educação básica. Os 90% restantes são desdobrados em duas quotas.

A quota federal, que corresponde a um terço do recurso, fica mantida no FNDE para ser aplicado no financiamento de programas e projetos na educação básica com intuito de reduzir os desníveis sócio educacionais entre os municípios, estados e regiões do país. A quota referente aos Estados, Municípios e Distrito Federal correspondente aos dois terços restantes é integralmente redistribuída entre os próprios entes para financiamento de programas e projetos da Educação Básica, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de ensino, isto, porém, em conformidade com os dados do censo educacional monitorado pelo Ministério da Educação. Todo esse movimento começou a partir da promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, que estipulou um prazo de dez anos para que o ensino fosse universalizado e o analfabetismo erradicado. Contudo, depois de decorridos oito anos desse prazo, os entes pouco haviam avançado para o alcance dessa meta.

Por meio da Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996, sancionada pela Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996, foi criado e instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que passou a vigorar como a renovação da sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental. Esse financiamento teve por objetivo principal direcionar parte dos recursos destinados à educação especificamente ao nível fundamental de ensino.

A nova sistemática de redistribuição dos recursos converteu-se no repasse de 60% dos recursos arrecadados nos estados e municípios para a referida modalidade, partilhados de acordo com o número de alunos de cada rede e complementados pela União sempre que o valor mínimo por aluno não fosse atingido pelos Estados e pelo Distrito Federal. O fundo, de natureza contábil, dava maior agilidade aos estados e municípios na captação e distribuição dos recursos entre eles. O recebimento automático facilitava a redistribuição e partilhava responsabilidades no âmbito da federação entre os governos estaduais e municipais (DOURADO, 2006).

O FUNDEF foi substituído por via da Emenda Constitucional nº 53 de 19 de Dezembro de 2006, convertida na Lei 11.494 em 20 de junho de 2007, em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que alterou de maneira significativa aspectos importantes do FUNDEF, especialmente no que diz respeito à abrangência, pois passou a amparar toda a Educação Básica ao invés de apenas o ensino fundamental. O que era um dos grandes problemas do plano anterior (DOURADO, 2006).

O FUNDEB representa grande avanço para o ensino, uma vez que inclui todas as modalidades e prevê garantia de acesso à educação para todos e, conseqüentemente, melhores condições para o alcance da cidadania. A diferença obtida com a mudança no plano é bem relevante, pois além da abrangência já mencionada, abarca as fontes das quais os recursos são originados, a quantia repassada e progressiva expansão, o tempo de vigência e até o número de alunos que se beneficiam com os repasses do fundo (DOURADO, 2006).

Para a fiscalização e controle desse fundo em cada uma das unidades da federação criaram-se os conselhos que acompanham a partilha, transferência e aplicação dos recursos. Esses conselhos visam ao gerenciamento que contribui na garantia de eficiência e lisura no uso dos valores transferidos ao sistema de ensino. A verba repassada via FNDE e FUNDEB, proporciona certa autonomia na utilização dos recursos financeiros, mas devem cumprir as normas preestabelecidas.

1.2 O PERCURSO: INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DA ANÁLISE

Neste trecho da narrativa faz-se necessário salientar que toda a dissertação foi escrita em terceira pessoa devido à impessoalidade necessária e apropriada para tal estudo, exceto neste tópico por se tratar do discurso referente à trajetória percorrida no desenvolvimento da pesquisa e das inquietações que despertaram o desejo de investigar a Gestão do Sistema Municipal de Ensino de Pinheiros-ES. Por esse motivo, a escrita no presente tópico está posta em primeira pessoa.

As inquietações sobre o tema surgiram durante o tempo em que trabalhei no âmbito da educação municipal de Pinheiros-ES, na condição de professora e de gestora pedagógica. Ouvir sobre os acontecimentos de antes e durante o meu trabalho na gestão resultaram no

fortalecimento do interesse em melhor compreender o modo como as representações e os valores simbólicos da cultura política local podem se apresentar inseridos em maior ou menor grau nas práticas exercidas dentro do sistema de ensino municipal, responsável pela gerência e implementação das políticas educacionais.

O incentivo para esse estudo partiu dos burburinhos nos corredores das repartições públicas, privadas e nas ruas entre os munícipes sobre a evidência de características *sui generis* na condução da gestão pública municipal ao longo dos anos. Esses fatos e/ou indícios incentivaram meu desejo de investigar se as ações e os acontecimentos descritos nas informações e nos discursos ouvidos se efetivavam na prática das gestões.

Com as provocações no decorrer do período de coleta dos dados e da delimitação do tema o interesse se intensificou ganhando contornos mais perspicazes e incitando o entusiasmo de compreender a gestão do sistema de ensino de Pinheiros-ES. Nessa perspectiva, busquei recursos para obter entendimento sobre a organização da Secretaria Municipal de Educação e do alinhamento dado por ela para as decisões que envolvem as ações nos demais âmbitos da educação que estão atreladas à Gestão do Sistema Municipal de Ensino.

Por isso, a pesquisa refere-se à análise da implementação e do incremento das políticas públicas voltadas para a oferta de ensino básico, considerando os dilemas e lutas regionais, observando as peculiaridades políticas, sociais e econômicas desse Município. Por meio do estudo sobre a cultura política de Pinheiros-ES verifica-se como e de quais formas as características políticas e gestoras percebidas na região se perpetuaram na história, e impediram e/ou dificultaram a institucionalização do processo democrático no âmbito do ensino básico.

A compreensão de cultura política é colocada tal qual propõe Berstein (1998), que a concebe como um fenômeno de múltiplos parâmetros permitindo adaptação à complexidade dos comportamentos humanos. Para ele, a cultura política está estreitamente ligada à cultura global, mas não se confunde com ela por ter sua aplicação incidindo diretamente no campo político. Berstein (1998) afirma ser a cultura política um corpo vivo que continua a evoluir, se alimenta e se enriquece com múltiplas contribuições de outras culturas políticas e, portanto,

Ela é apenas um dos elementos da cultura de uma dada sociedade, o que diz respeito aos fenômenos (sic) políticos. Mas, ao mesmo tempo, revela um dos interesses mais importantes da história cultural, o de compreender as motivações dos actos (sic) dos homens num momento da sua história, por referência ao sistema de valores, de normas, de crenças que partilham, em função da sua leitura do passado, das suas aspirações para o futuro, das suas representações da sociedade, do lugar que nele têm e da imagem que têm da felicidade. (BERSTEIN, 1998, p. 363).

O citado autor deixa claro que na visão dos historiadores o interior de uma nação é composto por uma pluralidade de culturas políticas, mas que cada uma delas por sua vez, possui zonas de abrangência que correspondem à área dos valores partilhados. É, portanto, a zona da abrangência que corresponde aos valores partilhados na cultura política de Pinheiros-ES e seus rebatimentos na Gestão do Sistema Municipal de Ensino que analiso neste estudo.

Ainda de acordo com Berstein (1998), a cultura política se inscreve no campo das normas e dos valores que determinam a representação, no sentido descrito por Durkheim (2000), que uma sociedade faz de si mesma, do seu passado e do futuro. Berstein (1998) entendeu cultura política como uma pluralidade de culturas dentro de uma mesma sociedade e que está diretamente ligada com a cultura global, sem, contudo, se confundir com ela. Para o autor existe a dimensão individual e a dimensão coletiva da cultura política. E a segunda dimensão fornece a chave para se compreender a coesão dos grupos que se organizam numa cultura.

Contudo, para Chartier (2011, p.281),

Conduzir a história da cultura escrita escolhendo como pedra angular a história das representações é, logo, aliar a potência dos textos escritos através dos quais elas serão lidas ou ouvidas, com as categorias mentais, socialmente diferenciadas, impostas por elas e que são as matrizes das classificações e dos julgamentos.

Aqui, portanto, a história da cultura local é descrita, inclusive, através das representações político-gestoras que envolvem não apenas categorias mentais e sociais, mas também o caráter histórico-político de um Município que esteve numa área de conflitos territoriais e estes influenciaram direta ou indiretamente o gerenciamento e o direcionamento da organização do sistema de ensino.

Desse modo, faz-se necessário perpassar sucintamente pelo histórico dos acontecimentos anteriores à emancipação e somente então chegar às gestões apresentadas para a análise. O propósito é evidenciar através dos dados obtidos, quais as permanências dessa cultura instaurada ainda se mantém e quais as rupturas foram alcançadas dentro dos eixos ordenados

pelas gestões municipais investigadas nesta pesquisa. E nessa referida lógica de fragilidades, demonstrar o que compete à Gestão do Sistema de Ensino Básico Municipal.

As limitações da pesquisa direcionam ao entendimento de que ela não alcança tratar sobre os pormenores de cada questão elencada, por isso firma-se como o primeiro passo em direção à continuidade dos estudos sobre a Gestão do Sistema de Ensino do Município de Pinheiros-ES. O período escolhido foi justamente o que abrange quatro gestões municipais (2001-2016) que a priori se propuseram em campanhas eleitorais a modernizar a forma de gerir o bem público e cumprir o estabelecido constitucionalmente. Tinham a proposta de romper com o passado e com a política pautada no desregramento e nas relações de poder baseadas em trocas de favores clientelistas.

Dentre as quatro pesquisas e um artigo sobre o Contestado que são utilizados como fontes secundárias neste estudo não se constatam o tema especificamente voltado para as políticas educacionais, tampouco com direcionamento focando as incertezas que o conflito fronteiriço pode instaurar nas gestões municipais. Esses trabalhos não indicam a situação do litígio nas fronteiras da região como fator de tensão para a gerência do bem público e nem que isso rebata diretamente no sistema de ensino. Os estudos de Pontes (2007), Garcia (2015), Muramatsu (2015), Pena (2015) e Campos (2013) focalizam as questões relacionadas ao conflito agrário propriamente dito.

Mesmo assim, é possível constatar que as referidas pesquisas apresentam implicitamente as configurações da ordem social, a maneira violenta e desregrada como as ocupações aconteceram, as manobras políticas para impor a posse das terras através de documentos forjados, tanto quanto as representações e os valores simbólicos desenvolvidos na cultura política da região. E tal conjuntura reverbera no desregramento político que ora se identificou como característica ainda existente em Pinheiros-ES e está diretamente atrelada ao afrouxamento ou inexistência das influências reguladoras das quais tratam Durkheim (2000).

Quanto à questão da Gestão Democrática na educação, os indicadores da CAPES e da própria UFES apontaram poucas opções de pesquisas que chegassem próximas ao tema abordado na análise. Generalizando a busca sobre a Gestão Democrática em várias linhas dentro da Educação Básica no Estado do Espírito Santo, apareceram cento e vinte e seis artigos em diversos segmentos do tema relativo à gestão da educação e do ensino. Quando restringida

para políticas educacionais e gestão do sistema de ensino foram indicadas cinco dissertações que trataram das políticas de gestão no Estado Capixaba. Inclusive, uma se destacou por apontar as questões do federalismo e do poder local no Espírito Santo, mas o enfoque principal da referida pesquisa realizada por Kuyumjian (2016), foi direcionado para o Programa Bolsa Família.

Em relação às fontes primárias, foram utilizados jornais impressos de circulação estadual e regional. As agências de jornais locais em sua maioria foram extintas e o acesso aos arquivos passou a ser restrito por insuficiência de profissionais que cuidem do acervo. Em alguns casos tornou-se impossível adquirir exemplares por não haver mais cópias das antigas edições. Poucas versões foram aproveitadas em arquivos digitalizados que pertencem a uma agência de jornal remanescente no Município. Mesmo assim o editor alegou ter perdido muitas edições numa infestação de cupins, logo, apenas os que puderam ser aproveitados passaram por digitalização. O recurso, portanto, foi procurar pelos arquivos de jornais locais no Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) onde não existem muitas edições e as que foram digitalizadas por eles, muitas vezes não estão completas ou não trataram de notícias que fossem relevantes para esta pesquisa.

Ademais, com o consentimento da gestão municipal foram feitas cópias digitais de documentos da Secretaria de Educação e da Câmara Municipal de Vereadores. A gestão jurídica e a de recursos humanos da prefeitura concederam cópias impressas e digitalizadas de Portarias, Pareceres, Leis e documentos oficiais que dizem respeito à educação municipal. Entretanto, os registros documentais dos gêneros mencionados não foram encontrados para todos os períodos das gestões analisadas e os funcionários não conseguiram informar o motivo dessa inexistência documental.

Apesar da Secretaria de Educação ter concedido empréstimo de livros de pontos existentes do recorte temporal estabelecido e de alguns períodos anteriores a ele, também não foi possível encontrar algumas portarias expedidas para determinadas nomeações e outras decisões importantes de certas épocas dentro do referido segmento da gestão municipal. E como este estudo trata-se de uma análise de dados e conteúdos documentais, as supressões dificultaram o entendimento de ações praticadas em alguns períodos entre as gestões.

A cooperação foi uma marca importante e bastante observada nas pessoas, tanto é que funcionários de outras repartições públicas e que já trabalharam para a gestão municipal não se negaram em ajudar emprestando documentos de seus arquivos pessoais, dos quais a municipalidade não mais dispõe de cópias. Outros contribuíram emprestando seus trabalhos de conclusão de curso relacionados à história do Município e que se mantêm em fase de pré-publicação. Também foram examinados dois livros memoriais escritos por um ex-prefeito, um deles de publicação autônoma. Importa salientar que pelas características de trabalhos memorialísticos, tais livros apresentam fragilidades e ambiguidades nas informações descritas, por isso mesmo foram tensionados nos indícios, vestígios e testemunhas para que fornecessem pistas do tema abordado conforme sugerem Bloch (2001) e Ginzburg (2002).

Para a elaboração dos roteiros das entrevistas³ considerei o período demarcado para a investigação; a instituição dos Conselhos relacionados à Educação e do Sistema de Ensino; o âmbito da gestão; as testemunhas e suas respectivas funções na municipalidade. Houve, porém, certa relutância por parte de algumas pessoas em concederem entrevistas através de gravações com os questionamentos que foram propostos a elas. Os motivos do protelar foram vários, mas um deles deve-se justamente ao tema da pesquisa que por se enveredar nas fissuras das práticas gestoras incomoda aos políticos e até mesmo às testemunhas. Tanto que algumas delas quando convidadas tiveram receio em aceitar ou disseram que a posição que ainda ocupam não lhes daria liberdade de dizerem o que pensam de fato sobre as gestões. À primeira vista, essas declarações deram sinais de que o estudo estava seguindo pistas coerentes.

Mas justamente por causa da dificuldade de encontrar pessoas dispostas a fornecer informações por meio de entrevistas gravadas, que elas acabaram acontecendo somente depois da qualificação. Na ocasião, os membros da banca disseram que sem entrevistar as personagens da história o trabalho ficaria prejudicado. Por conseguinte, para a realização das entrevistas esta análise passou pela apreciação e aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa do CEUNES/UFES sob o número: CAAE 03479718.3.0000.5063 do Parecer: 3.109.479. Logo após, as entrevistas foram marcadas e agendadas.

³ Ver Apêndices A, B C e D.

Não obstante, após o envio dos convites, com as assinaturas nos documentos do Comitê de Ética em Pesquisa devidamente recolhidas e organizadas, o ex-prefeito que geriu o Município nas duas gestões entre 2001 e 2008, ficou impossibilitado momentaneamente de conceder entrevista em virtude de um suposto atropelamento sofrido por ele. Isso fez com que o formato do questionário semiestruturado (Apêndice A) fosse modificado para questões estruturadas, além disso, o envio das perguntas se deu por meio de endereço eletrônico para que esse entrevistado em potencial pudesse participar. Entretanto, o ex-prefeito Gildevan Alves Fernandes, mesmo tendo concordado em conceder a entrevista não apresentou as devolutivas apesar das adaptações solicitadas por ele terem sido atendidas e enviadas de acordo com o pedido. Ele também não justificou o recuo.

Isto posto, seguiram-se as gravações que aconteceram no mês de outubro de 2018 por meio de áudio e vídeo com aparelho Smartphone PIXI4 Alcatel 6” 3G e câmera de 13MP. Concederam entrevistas: o ex-prefeito Antonio Carlos Machado (Apêndice B) que me recebeu no escritório de sua residência; a Secretária de Educação da atual gestão (Apêndice C) que também atendeu à entrevista em sua casa; uma Professora da Educação Básica municipal (Apêndice D) que respondeu aos questionamentos da entrevista no horário de seu planejamento na biblioteca da E.M.E.F. “São José do Jundiá”, localizada no bairro Canário em Pinheiros-ES.

Entre as duas diretoras escolares entrevistadas (Apêndice D), uma delas, inclusive solicitou não ser identificada. Nesse caso, me restrinjo a revelar apenas que uma diretora foi entrevistada na escola onde atua e a outra diretora gravou a entrevista em sua residência. A descrição de mais informações dessas testemunhas comprometeria o sigilo requisitado. E por causa dessa condição de não identificar as diretoras, ao tratar sobre elas utilizei os nomes de dois bairros de Pinheiros-ES escolhidos aleatoriamente. Escrevi diretora Colina e diretora Canário, respectivamente. Os nomes das demais profissionais da educação foram apenas substituídos pelos nomes dos cargos exercidos por elas: Professora e Secretária de Educação.

As informações obtidas por meio das entrevistas se incorporaram à narrativa de acordo com as exigências do processo de construção do texto considerando que a dissertação já havia percorrido uma trajetória significativa utilizando com maior robustez os dados documentais. Nessas condições, os dizeres dos entrevistados auxiliaram a construção da escrita na medida

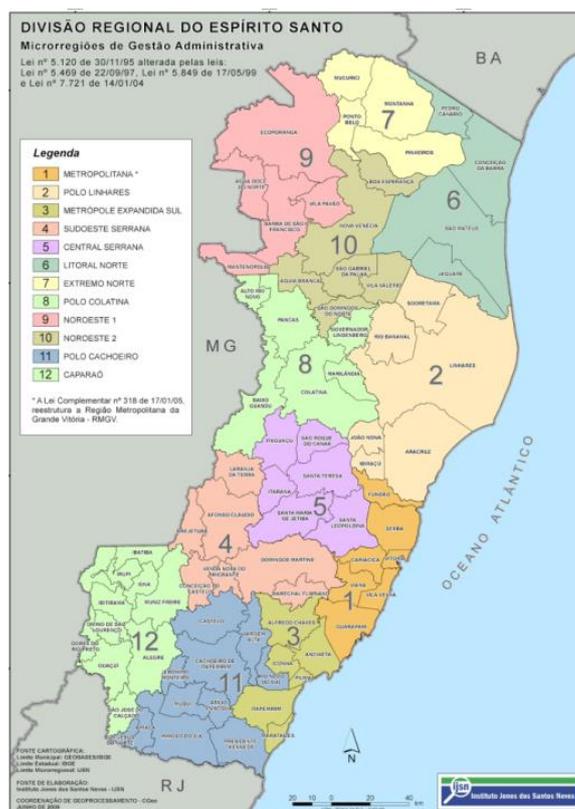
em que cada assunto do tema já exposto com base nos documentos examinados exigia a tensão necessária para fazer com que os dados contidos neles revelassem as características das gestões em pauta com as contribuições das testemunhas.

Assim, o volume de esclarecimentos que a pesquisa se propôs a encontrar foi se delineando baseado nos dados e instigado na tensão provocada pelos relatos dos entrevistados. Nesse caso, entrevistar as personagens da gestão municipal foi fundamental para que as informações dos documentos tivessem as condições favoráveis de serem analisadas com olhar mais apurado e tendo opiniões que as confrontasse, pois estando mais bem fundamentada a análise pôde mostrar melhores resultados.

2. DESENVOLVIMENTO DE PINHEIROS-ES E AS RELAÇÕES COM O CONTESTADO

Ocupando uma área de 973,136 Km² (IBGE, 2015) o Município de Pinheiros-ES compõe-se da sede, um distrito denominado São João do Sobrado e alguns povoados, sendo os mais conhecidos: Lagoa Seca, Capitão, Brunelli, Vila Fernandes, Assentamentos Nova Vitória, Maria Olinda e Olinda I (INCAPER, 2011). Limita-se ao norte com Montanha e Pedro Canário; ao sul com Boa Esperança e São Mateus; ao leste com Conceição da Barra e a oeste com Ponto Belo. O referido Município é cortado pela rodovia federal BR 101 na altura de Floresta do Sul que fica próximo à Lagoa Seca, as estaduais ES130, ES137 e ES313, além de rodovias municipais, que são utilizadas como principais meios para o escoamento de suas produções. A figura a seguir mostra em amarelo a região sete do Estado (7 – Extremo Norte), da qual Pinheiros-ES faz parte:

Figura 1 – Mapa da Divisão Regional do Espírito Santo



Fonte: <http://www.ijsn.es.gov.br/mapas>

A população é composta de 23.895 habitantes de acordo com dados do último censo realizado em 2010. Para 2017 estimou-se 27.130 habitantes (IBGE, 2015). A densidade demográfica é de 24,55 habitantes por quilômetro quadrado e o salário médio mensal da população está em torno de dois salários mínimos. Conforme dados obtidos, as atividades econômicas referentes ao Produto Interno Bruto (PIB) municipal do ano de 2008 demonstraram-se nas porcentagens de 63,96% na agropecuária, 31,89% no comércio e 4,15% na indústria (INCAPER, 2011). O que significa uma base de economia apontando para a composição de uma população extremamente vulnerável às influências políticas e à dependência de empregos em cargos públicos.

Pinheiros-ES faz parte atualmente da denominada microrregião do extremo norte Capixaba junto com os municípios de Montanha, Mucurici e Ponto Belo. De economia basicamente agrícola, possui a cafeicultura ao lado da pecuária de leite e corte, além dos cultivos de mandioca, feijão e milho, que são algumas das atividades econômicas desenvolvidas. O Município dispõe da fruticultura como sua principal fonte de renda e se destaca como o maior produtor e exportador de mamão das propriedades do extremo norte. Recebeu o título de *'Capital da fruta'*, pois também produz coco-anão, maracujá, limão, abacaxi, graviola, banana, goiaba, melancia, dentre outras. Possui algumas atividades de comércio em expansão considerando-se as empresas de pequeno e médio porte (INCAPER, 2011).

E ainda conforme dados do Incaper (2011), de Coelho (2014) e outras fontes documentais utilizadas, a base da colonização da bacia na região de Pinheiros-ES estava ligada à notícia de terras devolutas que atraíram alguns fazendeiros provenientes de várias regiões, especialmente da Bahia e de Minas Gerais, que no intuito de adquirirem terras para instalarem suas fazendas exploraram a área localizada na altura onde estão os córregos São José do Jundiá e Santo Antônio por meio do desmatamento, corte e exploração da madeira. Essa localidade que no presente faz parte do Município de Pinheiros-ES, à época era pertencente à Conceição da Barra-ES.

Dentre as fontes analisadas⁴ há concordância de que o povoamento se deu em meados do século XX, entre os anos de 1940 e 1960, no estopim do conflito do Contestado. A verificada

⁴ QUEIROZ, M. M.; OLIVEIRA, M. A. S. **Resgate da História do Município de Pinheiro**. [S.I.: s.n., 1992], COELHO, U. S.; *et. al.* **Memória Histórica de Pinheiros-ES**. [S.I.: s.n., 1992], Pontes (2007), Incaper (2011), Campos (2013), Garcia (2015), Coelho (2014), Muramatsu (2015) e Pena (2015).

devastação da área também é consenso entre elas, porém, em Pontes (2007) evidenciou-se a disputa pela posse das fronteiras entre Espírito Santo e Minas Gerais demonstrando que o intento de ampliação das jurisdições era obstinado nos dois estados. Já Garcia (2015) se concentrou na maneira como documentos foram forjados nos cartórios de Minas Gerais para dar posse da região fronteira aos mineiros e no comportamento do Espírito Santo diante da tentativa de expansão dos limites pelo Estado vizinho.

E Campos (2013) harmonizou o processo da invasão chamando os ocupantes da área do conflito de imigrantes. Esses de acordo com o autor foram atraídos pelas notícias de terras férteis e possibilidade de ascensão econômica e social. De igual modo, Coelho (2014) tratou os exploradores como pioneiros que transformaram trechos da área devastada em pequenas povoações. Esse autor ousou ainda atenuar o ocorrido considerando-o como uma consolidação da fronteira agrícola. E ponderou afirmando que os plantios de café e pasto faziam jus à expansão das jurisdições do Espírito Santo.

Para Coelho (2014) o governo do Espírito Santo se viu obrigado a vender áreas de terras em suas fronteiras para pecuaristas e proprietários de serrarias de Minas Gerais, ao mesmo tempo alegou que essa ação Capixaba serviu para conter a invasão mineira. Ora, o próprio autor deixou claro que a regularização para a compra dessas terras era feita numa delegacia de terras criada em Conceição da Barra-ES especificamente para esse fim. Então, tornou-se no mínimo controverso que o pagamento para a subsequente posse dada aos compradores acontecia por meio da venda de madeiras nobres e carvão, retirados da própria mata devastada na região, isto é, “tiravam a correia do mesmo couro” conforme o dito popular⁵.

Aliás, o próprio Coelho (2014) afirmou que “A falta de transparência nessas vendas de terra, entre outros fatores, foi motivo de acirradas críticas na imprensa e na Assembléia (sic) Legislativa do Estado. Além disso, elas foram a causa de acirradas desavenças entre colonos e donos de Serrarias” (Coelho, 2014, p. 39). Tanto na obra “Memória Histórica de Pinheiros-ES” de autoria de Ubaldo Souto Coelho *et.al.*, editada em 1992 (em fase de “pré-publicação”)⁶ quanto em Coelho (2014), o desenrolar *sui generis* do povoamento da área hoje pertencente à Pinheiros-ES é descrito a partir da chegada das pessoas em quatro frentes. Essa

⁵ Provérbio Português utilizado na cultura popular para designar que os lucros vêm da própria produção. É um jargão que ouço todos os dias desde a infância nas palavras de minha mãe.

⁶ COELHO, U. S.; *et. al.* **Memória Histórica de Pinheiros-ES**. [S.I.: s.n., 1992], p. 11.

fonte tratou os primeiros ocupantes como desbravadores da área afirmando que a primeira frente foi composta por baianos e mineiros de poucas posses, sendo alguns até oriundos da Região do Contestado. A descrição da ocupação é citada como se a área de Pinheiros-ES não fizesse parte do litígio. A mesma fonte descreveu a segunda frente como consequência da existência de uma Serraria na região de Nanuque-MG. A terceira formada por colonos de considerável poder aquisitivo e também vindos da Bahia e de Minas Gerais com intuito de adquirirem fazendas. E a quarta frente, Coelho (2014) indicou ter sido composta por trabalhadores de uma Serraria instalada em São Mateus-ES, chamada Cacique.

Em relação à instalação dos primeiros moradores em Pinheiros-ES, Coelho (2014) expôs duas situações: a extração da madeira gerenciada nessa região por Lousival Carvalho para a então Serraria Cacique de São Mateus-ES; e outra pela instalação do povoado nas imediações de um armazém construído pelo mesmo gerente e administrado por José Pinheiro Gama, seu auxiliar na extração de madeira e em outros trabalhos, dos quais Coelho (2014) não dá detalhes. Portanto, essa fonte indica que o povoamento teve início com a instalação do comércio e a vinda da família do seu administrador para a localidade.

Coelho (2014) afirmou que essas condições da movimentação de pessoas possibilitaram a transformação da abertura na mata em povoado e que este passou a ser chamado pelos novos moradores de “Patrimônio do Pinheiro” em alusão a José Pinheiro Gama. O mesmo autor argumentou ainda que essa chegada dos primeiros desbravadores aconteceu por volta de 1953. E que não demorou muito para que as famílias se fixassem no povoado e começassem a controlá-lo política, econômica e socialmente. Mas são possíveis alguns questionamentos referentes às afirmações do autor sobre a ocupação da área.

Primeiro Coelho (2014) interpretou que o terreno não pertencia a ninguém e foi realmente desbravado pelos recém-chegados. Ele descreveu essa ocupação nas quatro frentes desbravadoras mencionadas e apresentou o ocorrido como se as pessoas estivessem apenas em busca de novas terras. Se assim o for, ele corrobora com a ideia da existência de vazios demográficos dos quais tratou Moreira (2000). Outra inconsistência nas análises de Coelho (2014) se achou na omissão de que esse terreno fizesse parte da Região Contestada, uma vez que o autor também incluiu as pessoas da própria região como desbravadoras da área.

Ocorreu na exposição de Coelho (2014) a chegada dos donos de serrarias de Nanuque-MG como se estes fossem compradores de terras para desenvolvimento e expansão pacífica de seus negócios. Entretanto, mais à frente quando se trata da emancipação do Município esta questão poderá ser mais bem verificada à luz do próprio autor. Por fim ele relatou a vinda dos trabalhadores a serviço da então Serraria Cacique, fato que pode levar ao entendimento de que o terreno já pertencia a essa serraria. Portanto, não foi possível identificar por meio dessa fonte a quem pertenciam as terras antes da ocupação pelos recém-chegados.

Já na obra “Resgate da História do Município de Pinheiro” de autoria de Mirian Mendonça Queiroz e Miralva Azevedo dos Santos Oliveira, lançada em 1992 (em fase de “pré-publicação”⁷) as afirmações sobre o povoamento dão conta de que as terras pertenciam a um morador do sul do Estado Capixaba chamado Germano Sterlim, e que ele quando soube da ocupação de suas propriedades veio acompanhado de polícia para expulsar os possíveis invasores. De acordo com as autoras, quando o proprietário constatou a precariedade das instalações que eram utilizadas pelos trabalhadores como abrigo, acabou por doar um alqueire do terreno para a construção dos primeiros barracos.

Considerando o ocorrido com base no que foi encontrado nessas fontes citadas identifica-se que Coelho (2014) ignorou a questão da propriedade particular e baseou seus relatos mencionando as frentes desbravadoras mesmo tendo relatado sobre a venda irregular de terras na região no caso do povoamento de Pinheiros-ES. Queiroz e Oliveira (1992) descreveram o terreno como propriedade do então doador do sul do Estado e procuraram se respaldar indicando que obtiveram essas informações nos registros dos cartórios de Conceição da Barra-ES e de Pinheiros-ES. Essas autoras podem não ter se interessado sobre a situação da posse de terras reconhecida em virtude de documentos lavrados nos cartórios de Conceição da Barra-ES de maneira contraditória como mencionado por Coelho (2014).

Sobre tal argumento é possível afirmar baseado no que disseram Bloch (2001) e Ginzburg (2002), que os pontos de vista sobre uma realidade são seletivos e parciais, isto é, dependem da força que os condicionam através da possibilidade de acesso a documentos para que se possa revelar a imagem que uma sociedade deixa de si. Contudo, Bloch (2001) alertou que um

⁷ QUEIROZ, M. M.; OLIVEIRA, M. A. S. **Resgate da História do Município de Pinheiro**. [S.l.: s.n., 1992], p. 6.

testemunho para ser reconhecido como autêntico, há exigência da apresentação de certa similitude com os testemunhos vizinhos. Porém, esse preceito não deve ser levado ao pé da letra para não comprometer as descobertas possíveis nas entrelinhas dos testemunhos. Logo, “[...] o vocabulário dos documentos não é, a seu modo, nada mais que um testemunho: precioso, sem dúvida, entre todos; mas como todos os testemunhos, imperfeito; portanto, sujeito à crítica” (BLOCH, 2001, p. 142).

Por isso mesmo, as relações de poder estabelecidas para a construção de Pinheiros-ES são verificadas à luz da formação histórica e política do Município. Os vestígios históricos encontrados nos relatos das testemunhas tornam-se componentes necessários à elaboração de conceitos que se referem ao desenvolvimento da gestão político-educacional.

2.1 A FORMAÇÃO DAS RELAÇÕES DE PODER NO HISTÓRICO POLÍTICO DO MUNICÍPIO

Com o aumento de moradores na localidade que administrativamente pertencia ao Município de Conceição da Barra-ES, o “Patrimônio do Pinheiro” elevou-se à categoria de Distrito em 30 de Dezembro de 1955 e recebeu o nome Barrinha. O desmembramento para se tornar independente administrativamente data de 30 de Dezembro de 1963, sob a Lei Estadual 1.917/63. Porém, oficialmente a instalação como Município aconteceu no ano seguinte, em 22 de abril de 1964, com o topônimo Pinheiros, mas que deveria ter sido registrado no singular em homenagem a José Pinheiro Gama, conforme já mencionado. A instalação da Comarca aconteceu treze anos mais tarde em 10 de dezembro de 1977, de acordo com o exposto na obra “Resgate da História do Município de Pinheiro” de autoria de Mirian Mendonça Queiroz e Miralva Azevedo dos Santos Oliveira, lançada em 1992 (em fase de “pré-publicação”)⁸ e nos documentos da Câmara Municipal.

Observa-se pelo histórico de ocupação da região que as relações políticas para o desenvolvimento e emancipação de Pinheiros-ES não ficaram alheias a certas incongruências. Os testemunhos denotam a participação de muitos indivíduos e famílias exercendo forte controle sobre a organização política e desenvolvimento social ao longo do tempo a exemplo dos irmãos Jacson, Joel, José e Jonas Nascimento Mendonça, que enriqueceram através do

⁸ QUEIROZ, M. M.; OLIVEIRA, M. A. S. [S.I.: s.n., 1992], p. 15.

abuso de poder em suas fazendas e transgressões às leis, especialmente sob o comando de um deles, o “Coronel Jackson”. Conta-se que esse fazendeiro fez fortuna construindo império de terras, provocando muitas mortes e colecionando inimigos (A TRIBUNA, p. 20, 11 nov. 2012). É possível compreender por meio dos documentos analisados que a maneira de se reconhecer o bem público apresenta um modo particular. Este impõe a garantia da influência pessoal na tomada de decisões para driblar os trâmites constituintes legais se fazendo valer sob o jugo do poder. No entanto, essa característica não se aplica apenas a este Município como atesta Leal (2012),

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com frequência, por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. (LEAL, 2012, p.58).

Seguindo essa lógica apresentada pelo autor, os parlamentares do distrito adquiriram mais influência na tomada de decisões na Câmara de vereadores e passaram a reivindicar construção de escolas, contratação de professores e iniciando as primeiras ideias sobre a emancipação. Os relatos denotam que esse processo teve início desde a eleição de 1954, na qual foram eleitos dois vereadores da região. E nas eleições seguintes, outros mais ganharam espaço e assumiram vagas na Câmara de vereadores em Conceição da Barra-ES até que em 1963, culminou na elevação de Distrito à Município. Dentre as fragilidades desse processo, em especial os fatores discutíveis apresentados por intermédio das fontes documentais, encontram-se lacunas referentes à efetividade dos acontecimentos. A existência de diferentes registros e pontos de vista sobre um mesmo fato permite a afirmação, que segundo Bloch (2001), as testemunhas são mais ou menos suspeitas e nenhuma delas é digna de fé em todos os assuntos e nem em todas as circunstâncias ainda que pareçam seguras.

Assim sendo, para melhor ilustrar os episódios anteriores à ideia de emancipação, em Coelho (2014), encontrou-se o registro de que Bento Daher, prefeito eleito de Conceição da Barra-ES pela segunda vez em 1954, empenhou-se para a elevação do povoado a Distrito em dezembro de 1955. Apresenta-se, nesse caso, uma primeira alusão à troca de favores, pois em seguida um de seus cabos eleitorais, Manoel Lapa de Souza, foi nomeado subdelegado de polícia no Distrito de São João do Sobrado. O próprio autor deixou escapar que o motivo da nomeação foi amizade entre os dois políticos agregada ao pioneirismo do nomeado num dos povoados fazendo vigorar o conformismo político que [...] traz como consequência, entre outras

vantagens, a nomeação de delegados e subdelegados por indicação dos dirigentes dos municípios [...] (LEAL, 2012, p. 204). Em eleições seguintes essa mesma personagem beneficiada pelo amigo prefeito elegeu-se vereador em Conceição da Barra-ES.

Como relatou Coelho (2014), nas eleições para presidente da República de 1960, houve comício em Barrinha e nesse cenário surgiram os rumores de emancipação. É bom lembrar que nesse período da década entre 1950 e 1960, as eleições eram realizadas a cada dois anos e em etapas alternadas. Isto é, somente se realizavam eleições em todo o território nacional para Presidente e Vice Presidente. No caso dos demais cargos, dividiam-se os vinte Estados da Federação existentes em dois grupos: num ano aconteciam eleições em onze estados e no ano seguinte nos nove restantes.

Durante o regime militar a legislação eleitoral foi marcada por sucessivos atos institucionais. Nessa circunstância, os processos eleitorais adequavam-se aos interesses do regime e os mandatos tiveram duração alterada. Portanto, a movimentação para a emancipação de Pinheiros-ES enquanto Município deu-se num período conturbado da política nacional, ou seja, o estopim preliminar para o golpe militar de 1964 e dentro da área do conflito do Contestado. É indiscutível a interferência desses fatores nacional e regional na conjuntura política de decisões e ações das autoridades locais. O primeiro prefeito eleito de Pinheiros-ES tomou posse em janeiro de 1967, quatro anos após o fim dos conflitos regionais e pouco mais que um ano antes de ser baixado o Ato Institucional número cinco (AI5). Antes desse prefeito, existiram três administrações provisórias no Município entre os anos de 1964 e 1966.

Em relação ao processo da emancipação propriamente dita, encontra-se obviamente nas fontes, que o requerimento para a emancipação de Pinheiros-ES sofreu resistência e oposição por parte do prefeito e vereadores de Conceição da Barra-ES, mas a Lei estadual 1.913 de 31 de dezembro de 1963 a efetivou. Não sem a mediação característica de membros de instituições religiosas, famílias e deputados influentes que gozavam “[...] de prestígio e amizade de políticos da região [...]” (COELHO, et.al.)⁹. Nessa lógica, parafraseando Leal (2012, p. 58), pode se dizer que “[...] com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais só dependem do seu empenho e prestígio político [...]” é que se constrói a posição de liderança partidária do chefe local. Portanto, a emancipação se processou de maneira

⁹ COELHO, *et.al.* 1992, [S.I.: s.n., 1992], p. 21.

conciliada e mediada para a construção de lideranças municipais interessadas no prestígio e no poder proporcionado através de seus serviços de utilidade pública.

As declarações de Coelho (2014) indicam que diante de um empate na Câmara de vereadores de Conceição da Barra-ES, o voto do presidente na época, o mineiro Jorge Reuter, garantiu que o documento para a emancipação fosse aprovado para o encaminhamento à Assembleia Legislativa. Mas o autor, apesar de ter declarado que o vereador tinha familiares e amigos donos de serrarias na região de Barrinha, atenuou o fato de que o mesmo estava de acordo com a emancipação e também porque via nessa conjuntura benefícios para sua família e para seus amigos que possuíam negócios na região. Assim, refutam-se as declarações de Coelho (2014) sobre a chegada dos donos de serrarias de Nanuque-MG como pioneiros do povoado que deu origem a Pinheiros-ES e os coloca na condição de exploradores desejosos da expansão mineira. Nessa perspectiva, o próprio Jorge Reuter pode ter entrado para a vida política em Conceição da Barra-ES com as mesmas intenções, apesar de não terem sido encontradas declarações nesse sentido.

De acordo com as fontes que tratam sobre a emancipação¹⁰, Adelar Xavier foi o primeiro prefeito nomeado pelo governador do Estado na época, Francisco Lacerda de Aguiar, que realizou a nomeação por intermédio de indicação da liderança política mais influente no Município. Esse prefeito permaneceu no cargo por apenas cinco meses. As declarações dão conta que ele renunciou por alegar dificuldades financeiras. Sobre o sucessor, Agenor Luiz Heringer, colocou-se que numa reunião de vereadores houve escolha consensual para que o mesmo assumisse o cargo. Ele governou durante aproximadamente um ano e meio. Coelho (2014) indicou que este segundo prefeito provisório também renunciou em setembro de 1966 com as mesmas alegações da falta de recursos financeiros para a administração. E que o último prefeito a assumir o cargo por nomeação, José Cirino do Carmo, permaneceu por apenas 90 dias, pois em 15 de novembro desse mesmo ano aconteceu a primeira eleição legislativa para o cargo.

Uma informação que Coelho (2014) não evidenciou sobre Agenor Luiz Heringer é que este era dono de serraria em Pinheiros-ES e que no período da administração dele no Município,

¹⁰ COELHO, *et.al.* 1992, [S.I.: s.n., 1992], QUEIROZ, M. M.; OLIVEIRA, M. A. S. [S.I.: s.n., 1992], Coelho (2014).

seu genro, Alberto Andrade da Silva Freire, tocou seus negócios na região. O autor relatou diversas intercorrências nos quase dois anos da administração de Agenor Luiz Heringer, mas não esclareceu sobre o ato de renúncia para além da dificuldade financeira. Contudo, o prefeito eleito para o mandato a partir de 1967 foi Alberto Andrade da Silva Freire, genro do então recém-renunciado. Nesse caso, Coelho (2014) apaziguou mais uma vez o fato de que nesse período, assim como em todo o país, vivia-se um momento de intensa pressão sobre a classe dominante por causa da iminência de uma baixa sobre a ala conservadora da política que a fez sentir-se perdendo domínios. Assim sendo, o caso descrito indica certa preocupação por parte da liderança política de Pinheiros-ES com uma possível baixa de seus domínios no Município.

Tavares (2015) afirmou que esse sentimento de insegurança quanto ao domínio político por parte da ala conservadora se deu em função da criação do “grupo dos onze” em todos os estados. E explicou que essa era uma organização idealizada pelo então deputado Leonel Brizola, e tinha como objetivo reivindicar direitos e a aprovação de reformas de base. A mesma autora esclareceu que o imaginário conservador da sociedade caracterizou esse movimento como comunista e a partir dessa ideia travaram embates contra o grupo que na prática era formado de trabalhadores que buscavam apenas seus direitos sociais, econômicos e políticos.

Nítidamente essa situação condicionante de temor conservador e anticomunista interferiu nas relações políticas de Pinheiros-ES, que também sofreu consequências. Nas considerações de Tavares (2015), nota-se que o temor da ala conservadora de perder seu prestígio estimulou a violência e os embates contra os grupos que reivindicavam direitos. Mas Coelho (2014) generalizou a caracterização do movimento narrando que os vereadores opostos ao Governo e ao regime militar foram caçados como subversivos em todos os municípios.

Assim, as desavenças políticas violentas que geraram perseguições e mortes em Pinheiros-ES no período, receberam de Coelho (2014) uma conotação como se apenas o Governo Militar houvesse perseguido os oponentes ao regime. O autor mencionou que certo vereador chamado Vitor José da Silva foi perseguido por ter se posicionado contra o regime militar e que as alegações da perseguição eram por ele apresentar comportamento comunista. Porém, Bloch (2001) e Ginzburg (2002) afirmaram que o que está implícito no texto também é parte dele e, portanto, faz-se necessário que venha a tona e fale por si mesmo.

Em razão disso, percebem-se fendas no texto de Coelho (2014) e nas fissuras dessa história, as peculiaridades se revelaram. Como já verificado, Coelho (2014) fez questão de frisar que o vereador acusado e perseguido por subversão era da oposição ao governo militar, mas não denunciou a disputa dentro do Município pelo poder local. O referido autor apenas declarou sem dar muita ênfase, que houve alegações de que a denúncia contra o vereador teria sido uma armação para prejudicar sua possível candidatura a prefeito de Pinheiros-ES nas eleições de 1966, pois ele era político da oposição ao grupo conservador e destacava-se como um dos nomes mais cogitados para o cargo entre a população.

Acontece que Coelho (2014) ao mencionar o ocorrido, inclinou-se em atribuir a Vitor José da Silva certa culpabilidade pelo Município ter perdido o apoio do Governo e pelas dificuldades administrativas enfrentadas em decorrência disso. Portanto, às avessas desse testemunho expõem que, possivelmente, parte da perseguição se deu também em virtude da possibilidade do então vereador candidatar-se a prefeito e vencer as eleições arruinando com os planos da elite conservadora. Ao logo das narrações do mesmo autor foi possível extrair os embustes da afirmação e constatar que a perseguição a Vitor José da Silva mais tinha a ver com a iminente vitória dele nas urnas.

E sem a participação do aludido vereador no referido processo eleitoral quem ganhou a eleição foi Alberto Andrade da Silva Freire do Partido ARENA¹¹ que era escrivão de cartório e como já descrito, genro de Agenor Luiz Heringer o prefeito proprietário de serrarias que havia renunciado dois meses antes das eleições. Esses fatos corroboram com as afirmações de Leal (2012) sobre o sistema de reciprocidade coronelista em que de um lado estão os chefes municipais e de outro a situação política dominante do Estado.

Na sequência, o primeiro prefeito eleito também não concluiu o mandato porque solicitou afastamento para candidatar-se a deputado estadual, sendo sucedido pelo vice-prefeito Ângelo Bonifácio Borsoi que assumiu o cargo e permaneceu até o fim do mandato. Entretanto, Alberto não se elegeu para deputado, mas fez jus à posição de relevo descrita por Leal (2012) e em 1977, com a instalação da comarca de Pinheiros-ES, assumiu permanentemente o cargo

¹¹ Partido político Aliança Renovada Nacional de apoio ao Governo, fundado em 4 de abril de 1966 sob o sistema de bipartidarismo instaurado após a edição do Ato Institucional nº 2 (27/10/1965). Extinguiu-se em 29 de novembro de 1979, quando o Congresso decretou o fim do bipartidarismo e abriu espaço para a reorganização de um novo sistema multipartidário. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/.../ha-50-anos-pais-passava-a-ter-so-2-partidos>>. Acesso em 03 ago. 2018.

de oficial do cartório de registro geral de imóveis, função na qual permaneceu até sua morte. Antes disso, porém, cedeu o “direito” de tal cartório aos descendentes.

Todas as relações políticas delineadas desde o início do povoamento da região até Pinheiros-ES ser emancipado demonstram o que Leal (2012) intitulou como desorganização do serviço público, visto que a estruturação política e administrativa do Município em questão aconteceu mediante favorecimentos a famílias e/ou grupos influentes de modo que as gestões foram se estabelecendo para garantirem o poder e o prestígio de um grupo e de seus aliados. Os vínculos de amizade ou camaradagem entre patrões e empregados se fizeram presentes nas relações políticas. E prevaleceu o jogo de interesses individuais tanto nas primeiras negociações para a instalação do povoado, quanto no processo para elevação à categoria de distrito e em seguida na emancipação.

Nas eleições de 1970, Wilson Tótola elegeu-se prefeito. Conta-se que ele ainda era apenas um comerciante recém-chegado ao Município na ocasião da perseguição ao vereador por denúncia de subversão e foi quem deu fuga ao vereador. Todavia, existem informações de que antes de se eleger prefeito Wilson Tótola foi presidente da Câmara na administração anterior. Mas se assim aconteceu, na época das perseguições mencionadas ele já exercia alguma influência, porém não se encontram referências sobre esse hipotético prestígio.

Encontram-se poucos relatos sobre o mandato de prefeito de Wilson Tótola. A gestão foi descrita com duração de apenas dois anos e os argumentos denotam ter sido dessa maneira devido a um acerto de datas para eleições municipais e em virtude dos interesses do regime militar. Outro episódio exposto sobre o mandato desse gestor foi uma busca de aliança junto ao governador do Estado no intuito de apaziguar, em Pinheiros-ES, as pressões impostas pelo regime vigente.

E na eleição de 1972, assim como na anterior, mais uma vez foi eleito para o cargo de prefeito um ex-presidente da Câmara de vereadores, Antônio Alves Fernandes, que vem a ser pai de um dos ex-prefeitos que são destaques desta pesquisa. Porém, ele exerceu mandato por apenas três meses porque faleceu num acidente ocorrido quando voltava junto com um de seus secretários do evento de inauguração da BR 101 realizada em Porto Seguro-BA, em abril de 1973. Coelho (2014) descreveu que nessa mesma eleição de 1972 houve pela primeira vez um vereador eleito pelo MDB, partido que de acordo com o autor, na ocasião representava a

oposição. Na época do acidente com o ex-prefeito falecido, por coincidência ou ao acaso, o ex-vice-prefeito Edeilton Ribeiro de Souza também estava em viagem. Em virtude disso quem assumiu o cargo durante oito dias foi o presidente da Câmara de vereadores, Antônio Gonçalves Lança, que Coelho (2014) mencionou como representante da oposição pelo MDB.

No trabalho “Resgate da História do Município de Pinheiro” de autoria de Mirian Mendonça Queiroz e Miralva Azevedo dos Santos Oliveira, lançada em 1992 (em fase de “pré-publicação”)¹² destacou-se que o feito importante no curto mandato do ex-prefeito Antônio Alves Fernandes foi a extinção de um controverso sistema de vales utilizado para pagamentos dos funcionários públicos nas gestões anteriores. Os impasses sobre a utilização desse sistema de vales somado à extinção do mesmo, mais os desdobramentos das investigações relacionadas a essa configuração estabelecida para o pagamento dos vencimentos salariais, possivelmente podem ter sido o motivo da supressão de informações nas obras de Coelho (2014) sobre a gestão de Wilson Tótola como prefeito. Essa teoria se justifica porque os relatos da obra de Queiroz e Oliveira (1992)¹³ insinuam que o controverso sistema de vales foi criado na gestão de Wilson Tótola, contudo não dão nenhum detalhe adicional sobre o assunto.

Em 1973 após assumir como prefeito, Edeilton Ribeiro de Souza administrou o Município por apenas cinco meses, logo foi caçado sob as acusações de improbidade administrativa e corrupção. Sobre esse político encontram-se arquivos documentais¹⁴ indicando o mandato de vereador na gestão anterior (1970-1972). Nenhuma das fontes se aprofundou na questão do afastamento de tal prefeito, porém, Coelho (2014) ao narrar o fato, dentre outros nomes no grupo dos que impetraram a cassação citou a si mesmo e ainda alegou que não houve interesse do presidente da Câmara de vereadores em assumir o cargo até o fim do mandato, embora anteriormente esse mesmo autor tivesse afirmado que o presidente da Câmara representava oposição.

Assim como citou Coelho (2014), os líderes políticos de Pinheiros-ES em consenso decidiram solicitar a nomeação de interventor para o Município ao governador do Estado. Todavia, “As

¹² QUEIROZ, M. M.; OLIVEIRA, M. A. S. [S.I.: s.n., 1992], p. 12.

¹³ Ibid.

¹⁴ Histórico dos Vereadores da Câmara Municipal de Pinheiros. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018. Além das atas de sessões da Câmara da época, os livros memoriais e os trabalhos acadêmicos analisados também dão nota do ocorrido.

eleições invariavelmente homologam as decisões do alto e confirmam os gabinetes” (FAORO, 2001, p.397). Quando isso não acontece os chefes locais encontram um meio de manterem sua posição de liderança. A despeito disso, Galdino Luiz Zaganelli foi nomeado em apenas dois dias após a cassação do prefeito num processo presumivelmente bastante ágil para a época. Indica-se que esse interventor tratava-se de um fiscal de tributação aposentado que apresentava características de administrador autoritário e que não tinha nenhum vínculo político com o Município, tampouco com a população. Apesar de todas as declarações em torno de Galdino Luiz Zaganelli, ele se elegeu prefeito por dois mandatos no Município: o primeiro de seis anos (1983-1988) em conformidade com o que foi descrito anteriormente sobre o acerto de datas para as eleições; e o segundo mandato de quatro anos (1997-2000). Nesse último sofreu acusações de má gestão e foi afastado do cargo por um período.

Nesses casos de Pinheiros-ES, o grupo que sempre se apresentou como oposição recebeu atributos peculiares ao longo do tempo: algumas vezes foi perseguido e noutras caracterizado como omissos. Contudo o que se observa no Município é a presença de uma liderança exercida por um grupo bastante conciliado e que por sua influência, inclusive junto aos governos estaduais, mantém o poder de reverter decisões importantes politicamente a seu favor. E em razão desse mesmo prestígio e das referidas conciliações ao longo da história municipal, o grupo influente não perdeu espaço nas relações de poder e conseguiu manter o controle pleno sobre a política local sem grandes percalços.

No caso do período da intervenção, por exemplo, ainda que tenha sido administrado por um indivíduo supostamente considerado desconhecido da política local, verificou-se uma forte influência do grupo da ocasião e de certa maneira uma oposição silenciada por falta de representatividade. Além disso, entre os membros do próprio grupo influente havia sabotagens quando não acontecia o consenso nas decisões a serem tomadas.

Outra situação bastante recorrente nas exposições sobre as gestões administrativas de Pinheiros-ES se deram em torno da falta de recursos financeiros. E quanto a isso, Leal (2012) esclareceu que as municipalidades não dispunham de recursos para muitas necessidades, em consequência disso, os serviços públicos eram muito deficientes. O mesmo autor atestou que essa fraqueza de recursos nos municípios contribuiu para a manutenção da expressão de governos clientelistas.

Na eleição após a intervenção, João Soares de Moura Filho, também funcionário estadual sob o cargo de coletor da inspeção municipal, foi eleito prefeito em 1976 e tomou posse em janeiro de 1977, ano da instalação da Comarca de Pinheiros-ES. Ele administrou por pouco mais de três anos, pois veio a falecer em dezembro de 1980 vítima de doença cardiovascular, sendo sucedido pelo vice-prefeito, Joaquim Veríssimo de Souza, que concluiu o mandato. Nessa gestão houve uma prorrogação do período de mandato até 1983 por meio de emenda constitucional.

Coelho (2014) argumentou que esse prefeito sucessor permitiu a construção de uma farinheira de propriedade particular num terreno pertencente à prefeitura que havia sido adquirido na gestão de Alberto Andrade da Silva Freire, através de uma cessão de direito público. Esse consentimento para a construção empresarial gerou inconformismo na população que revidou com desavenças e invasões. Singularmente, mais uma vez Coelho (2014) se inseriu na história e tomou para si a resolução da confusão. O autor relatou que houve a anuência do prefeito na concessão da permissão para que o terreno fosse dividido em lotes para serem doados a pessoas carentes. Essa prática da cessão de direito do bem público a empresários é exercida até os dias atuais no Município, mas esse é um tema a ser tratado em outra ocasião.

O que se destaca nessas informações é a evidência de que há conformidade com o modo patrimonialista na maneira como se organizam as ações políticas em Pinheiros-ES. E que ela visa à manutenção do poder nas mãos de um mesmo grupo com a garantia de benefícios aos chefes locais e seus aliados. Assim como a prática de conciliação acontece em muitos municípios de interior do país conforme atestou Leal (2012), também nos municípios da Região Contestada essa ação apresenta notória permanência e com acentuado predomínio de peculiaridades. Portanto, faz jus relatar que na eleição de 1976, Crescêncio Alves de Aguiar elegeu-se vereador e teve cargo de presidente da Câmara na gestão (1981-1982). Nas eleições seguintes veio a ser vice-prefeito no primeiro mandato eletivo de Galdino Luiz Zaganelli, já mencionado anteriormente.

A partir de 1979 extinguiu-se o bipartidarismo e iniciou-se uma nova fase política. ARENA foi substituída pelo PDS; MDB por PMDB e em 1980 foram criados PDT, PTB e PT, que puderam disputar as primeiras eleições em 1982. Essa descrição faz-se necessária para justificar que mesmo com a criação de novos partidos, a sublegenda permaneceu dando

direito aos candidatos a lançarem seus nomes para concorrerem aos cargos eletivos, ainda que pertencessem à mesma legenda partidária. Em consequência disso, nas eleições de 1982 o partido governista se dividiu em dois e teve Wilson Tótola concorrendo pelo PDS I, contra Galdino Luiz Zaganelli representando o PDS II na disputa ao cargo de prefeito em Pinheiros-ES. Essa situação também causou a divisão da elite do Município e aumentou a concorrência pelo apoio do governo estadual, pois “[...] o primeiro dever do chefe local é alcançar a vitória, o que significa obter para sua corrente o apoio da situação estadual” (LEAL, 2012, p. 62). A competição entre candidatos de um mesmo partido como adversários apresentava-se comum, no entanto, no caso do Município mencionado esse acontecimento se apresentou como se fosse deveras entre grupos oponentes politicamente, o que de fato não se pode afirmar diante dos episódios narrados.

O candidato do PDS II, cujos vínculos com o Governo Estadual se mostraram evidentes nos relatos acima, venceu a eleição sem grandes dificuldades. Essa conjuntura, conseqüentemente melhor favoreceu os propósitos dos líderes políticos locais e corrobora com o que Abrucio (1998) expôs sobre os acordos de dependência estadualista. Coelho (2014) apontou que foi a partir dessa eleição que as rixas políticas mais intensas e acirradas começaram a se fazer notar. Primeiro dentro de um mesmo grupo que se desentendeu, em seguida entre os novos grupos criados no cenário eleitoral de Pinheiros-ES. O mesmo autor considerou que um dos motivos das intensas desavenças se deu pela divisão do grupo influente em dois. O outro motivo sugerido por Coelho (2014) se estabeleceu a respeito de um homem desconhecido ter ganhado as eleições, enquanto um morador da terra sequer conseguiu apoio dos próprios correligionários.

Com o correr dos acontecimentos, tais como: o fim da sublegenda, a criação de novos partidos e a desobrigação da fidelidade partidária tornou-se inviável o clima político para que Galdino Luiz Zaganelli e Wilson Tótola permanecessem num mesmo grupo. Por isso, nas descrições de Coelho (2014) os dois se separaram politicamente e cada um reuniu seus seguidores conforme as predisposições ideológicas que lhes eram convenientes, não que por isso fossem muito divergentes sob a ótica patrimonialista e clientelista de governar.

Mas é a partir da gestão administrativa de 1982, que Ubaldino Souto Coelho despontou com evidência nas ações políticas em diversas ocasiões. Até mesmo num comodato para cessão de terreno destinado a instalação de viveiro para mudas de café e depois como presidente do

MOBRAL¹⁵ inaugurado em Pinheiros-ES pelo prefeito Galdino Luiz Zaganelli. Essas participações indicaram que a proximidade política de Ubaldino Souto Coelho com o interventor, decerto era anterior aos acontecimentos narrados por Coelho (2014). Embora obviamente não tenham sido encontradas narrativas a respeito dessa hipótese.

As observações sobre o “saber oculto não revelado” do qual ressaltou Ginzburg (2002), nesse caso, podem apresentar perspectivas do significado tangível para a participação aparentemente sutil de Ubaldino Souto Coelho nas relações políticas do Município desde os primeiros acontecimentos. Isto é, as fissuras na história narrada pelo próprio Coelho (2014), encaminham para indicações do entendimento de que ele apareceu em situações no mínimo discutíveis. Um exemplo está na descrição dos dados sobre a lenta e metódica participação dessa e de outras personagens nas decisões políticas em Pinheiros-ES. Mesmo aparentemente não fazendo parte do grupo de chefes locais, suas interferências deram rumos às ações que teoricamente não teriam o mesmo desfecho sem a participação delas.

Nota-se, portanto, que Coelho (2014) se inseriu propositalmente e de modo sutil na história de Pinheiros-ES em momentos de tensão nas relações políticas e os testemunhos narrados por ele mesmo nesse decurso levam à presunção de que além das relações conciliadas, o prestígio social agregado às forças das circunstâncias de que tratam Leal (2012), colaboram para a formação e fortalecimento dos grupos controladores do poder político no Município. Desse modo, no rol das decisões político-partidárias e nas ações gestoras de Pinheiros-ES, perpetua-se a manutenção de uma liderança hegemônica da elite econômica e partidária.

É através dessa elite que certos indivíduos são inseridos na política local. Conseqüentemente, eles auxiliam a continuidade dos grupos e aliados que os favoreceram politicamente no comando do Município. Partindo dessa lógica, talvez essas movimentações sejam a chave que define a transição de algumas personalidades de coadjuvantes a personagens principais na história. Exemplo disso é o caso do próprio Ubaldino Souto Coelho que se expôs aparentemente inofensivo, mas no transcorrer dos fatos mencionados sobre ele tornou-se possível compreender sua astúcia e seus propósitos dentro do arranjo político municipal. Isso

¹⁵ Movimento Brasileiro de Alfabetização, criado em 15 de dezembro de 1967 para cumprimento da Lei 5.379. Disponível em: <<https://www.materias.com.br/educacao/mobral-e-alfabetizacao>>. Acesso em 03 ago. 2018.

porque todas as ações em que ele esteve envolvido o levaram à posição de destaque no âmbito social e político de Pinheiros-ES de modo bastante discutível.

A partir de 1985 com a criação do PFL surgiu também em Pinheiros-ES os diretórios municipais de partidos como PSDB/PTB/PDT e PT, que começaram a se organizar e passaram a fazer parte da trama dos impasses nos quais a estrutura política e administrativa se alicerçou. E assim como também atestou Leal (2012), repleta de disputas entre dois grandes grupos de políticos conservadores que ao mesmo tempo em que se digladiam pelo poder, também se conciliam para garantirem que o controle político permaneça nas mãos de um ou de outro grupo. Sem deixar que um terceiro grupo consiga desbaratá-los.

É desse contexto em que há disputas entre grupos conservadores com certa influência social e econômica dentro do Município, que o presente estudo se utiliza para a compreensão do período de seu recorte. Ao que tudo indica, dentro da estrutura clientelista que utiliza o patrimônio público e o prestígio individual ou de grupos como barganha para a manutenção do poder político, podem ser encontradas as respostas que levarão ao entendimento sobre a estrutura organizada para a formação das lideranças partidárias em Pinheiros-ES atualmente.

Logo, apesar do fato de Ubaldino Souto Coelho estar no exercício de secretário municipal de administração e finanças em Teixeira de Freitas-BA, concorreu ao cargo de prefeito em Pinheiros-ES na eleição de 1988 numa aliança entre os partidos PFL/PTB e com o apoio do prefeito em exercício Galdino Luiz Zaganelli. O referido candidato concorreu contra o advogado Emanuel Arcanjo de Souza Gagno PDT/PMDB e contra o professor Hélio Sussai PSDB/PT. Dentre os concorrentes venceu Ubaldino Souto Coelho, validando o que Leal (2012) disse sobre o poder dos chefes políticos locais que mantêm o conservadorismo através do apoio aos aliados para a permanência do grupo na liderança, além de corroborar com as ilações sobre a ligação política entre o eleito e seu padrinho político ter sido anterior à intervenção. Em Pinheiros-ES o fator da conciliação e apoio aos correligionários significou uma tendência de vitória certa ao candidato da situação por muito tempo.

Algumas áreas progrediram nessa gestão de Ubaldino Souto Coelho, mas não é o caso de se afirmar que houve uma ruptura da situação política de jogo entre grupos, porém é possível admitir que o contexto gestor aproximou-se bastante no sentido de organização político-administrativa. Coelho (2014) afirmou, por exemplo, que na época ele logo percebeu a

manutenção do poder e do controle sobre as decisões político-gestoras de Pinheiros-ES nas mãos do executivo. E que ao constatar a inexistência de secretarias municipais que pudessem ajudar na descentralização desse poder controlador, ele mesmo tomou a iniciativa de criar em seu mandato uma estrutura com secretarias para descentralizar e trazer eficiência aos serviços públicos, facilitando também o acesso da população. Data-se, pois, dessa época a organização da gestão pública municipal de Pinheiros-ES dividida em secretarias.

Dentre as várias secretarias e cargos criados nessa gestão está a chefia de gabinete; a secretaria de administração e finanças; a secretaria de educação, cultura e esportes; a secretaria de saúde e bem estar social; a secretaria de transporte e serviços urbanos; a secretaria de obras e agricultura. Também se criou o cargo de auditor técnico para fiscalização permanente das contas da prefeitura para o qual foi nomeado o ex-prefeito Galdino Luiz Zaganelli. O acúmulo de secretarias foi justificado por Coelho (2014) em virtude dos poucos recursos de que dispunha a prefeitura e ao elevado índice de inflação da época, que de acordo com ele girava em torno de 500% ao ano. Não obstante, atualmente pouca coisa foi alterada nessa estrutura criada para as secretarias da gestão municipal.

O desentendimento e o rompimento entre Galdino Luiz Zaganelli e Ubaldino Souto Coelho não tardou para acontecer. As alegações são de um impasse referente aos recursos com fins específicos de um convênio com a LBA¹⁶. O atrito se deu em torno das decisões sobre o destino desse financiamento e acabou por ocasionar o pedido de demissão do cargo de auditor técnico pelo ex-prefeito Galdino Luiz Zaganelli. Coelho (2014) alegou ter sofrido perseguições e denúncias vindas de Galdino Luiz Zaganelli a respeito de fraudes que não foram comprovadas. Mas adversamente, confessou que abriu uma conta para depositar dez por cento de todos os recursos recebidos pela gestão. O autor justificou que a intenção era garantir o décimo terceiro salário dos funcionários e que as dificuldades financeiras da época o impediram de realizar obras públicas no primeiro ano de mandato.

Se as observações sobre os desdobramentos da conjuntura político-gestora estiverem adequadas, darão margem para a compreensão que vai além das exposições linearmente postas na história. A título de exemplo é pertinente traçar o arranjo político-eleitoral montado

¹⁶ Legião Brasileira de Assistência, fundada por Darcy Vargas em 28 de agosto de 1942. BARBOSA, M. T. 2017.

por Ubaldino Souto Coelho e seus aliados para enfrentar seu antigo correligionário e padrinho político, Galdino Luiz Zaganelli, nas eleições de 1992. Aconteceu que com o apoio do prefeito em exercício os partidos PDT/PSDB/PMDB uniram forças para divulgarem como candidato a prefeito José Ângelo Rodrigues Borsoi, vice-prefeito na gestão em vigência. E Galdino Luiz Zaganelli concorreu novamente ao cargo numa coligação também bastante peculiar que juntou os partidos PFL/PDC/PSB/PTB/PCdoB. Seguindo a lógica dessa conjuntura, torna-se possível afirmar que as continuidades conciliadas de determinada cultura política são uma constante nas relações desse Município, já que o líder da ocasião sempre pode elevar seu aliado ou derrubá-lo dependendo das intenções encobertas. E nesse contexto até as coligações arranjadas podem ser consideradas casos de análise.

Teoricamente, Galdino Luiz Zaganelli previa que seria impossível ganhar as eleições após a quebra de aliança com Ubaldino Souto Coelho. Nesses termos, o veterano político compreendendo os trâmites de poder já consolidados nas relações do Município, buscou aliar ao seu nome um candidato a vice-prefeito pouco conhecido com a intenção de projetá-lo mais tarde em sua chapa e conseguir voltar ao grupo dos chefes locais utilizando as estratégias já conhecidas. Foi nesse contexto que Gildevan Alves Fernandes apareceu pela primeira vez entre os candidatos nas eleições municipais e também que seu irmão Gildécio Alves Fernandes, candidatou-se a vereador e foi eleito. Os dois são filhos do ex-prefeito falecido na inauguração da BR101 e a visibilidade deles na política local até então era essa. Contudo, o candidato da situação José Ângelo Rodrigues Borsoi é que se elegeu prefeito nessa disputa.

A gestão de José Ângelo Rodrigues Borsoi (1993-1996) não foi atingida por nenhum impedimento, mas depois de transcorrido seu tempo como prefeito municipal o mesmo respondeu a processos judiciais relativos a irregularidades em obras realizadas com recursos federais (BRASIL, 2000). Sobre esse assunto existem insinuações de que tal gestor foi usado como *laranja* para beneficiar certa família tradicional do Município. Como essas intercorrências *sui generis* se mostraram comuns no curso histórico-político de Pinheiros-ES e serviram de motivação para instigar as disputas entre os grupos partidários, era de se esperar que em 1996, Galdino Luiz Zaganelli voltasse a pleitear o cargo de prefeito, dessa vez numa coligação entre PPB/PMDB que trouxe como vice Willis Jantorno, um grande proprietário de fazendas na região.

Outra singularidade dessa competição eleitoral de 1996 foi Gildevan Alves Fernandes se ter candidatado para concorrer pela primeira vez ao cargo de prefeito na coligação PT/PTB/PSB, tendo Suelena Martins Denti como sua vice. Ele que antes havia sido candidato a vice-prefeito aliado à Galdino Luiz Zaganelli. Além dessas quatro personagens que ainda aparecerão mais à frente, teve Valter José Matielo candidato a prefeito na coligação PDT/PFL/PSDB/PCdoB, que trouxe Wilson Tótola de vice. Quem venceu a concorrência foi Galdino Luiz Zaganelli que tinha o apoio do Governo Estadual. Mas a justificativa dada por Coelho (2014) para essa vitória se estabeleceu em afirmações de que o grupo do prefeito em exercício havia escolhido como o candidato de sua base aliada, Valter José Matielo, um recém-chegado ao Município e sem passado político que acabou por não obter a vitória nas urnas.

Porém, na eleição de 1982 havia sido utilizada essa mesma estratégia de pôr em concorrência um candidato desconhecido para a obtenção do resultado favorável que atingiram. E na ocasião o grupo ainda era homogêneo. Logo, não se justifica a afirmativa de que a estratégia do grupo nesse contexto tenha sido equivocada. O que eles não tinham nessa eleição de 1996 era o apoio do Governo Estadual que apoiou e/ou continuou apoiando nessa aludida eleição, o grupo no qual Galdino Luiz Zaganelli se fixou após o desmembramento.

Portanto, a não obtenção do sucesso nas urnas com a utilização de estratégia política repetida, além de demonstrar o enfraquecimento de parte do antigo grande grupo conservador por causa das referidas divisões partidárias, evidenciou que a desvinculação dos indivíduos que possuíam o apoio do Governo Estadual desestruturou a elite partidária do Município. Assim sendo, Abrucio (1998) novamente é convocado para ratificar que o poder do Governo Estadual, além de estar acima dos partidos políticos como pôde ser percebido no estabelecimento das filiações e das coligações partidárias mencionadas, que o seu apoio aos prefeitos também decidiam e ainda decidem eleições no Brasil, especialmente em municípios do interior.

Galdino Luiz Zaganelli, porém, governou sem o apoio dos antigos correligionários nessa que foi a sua terceira e última gestão. Existe até insinuações entre os munícipes que o pedido para o impedimento do exercício no cargo pelo então prefeito eleito beneficiaria a ascensão do vice-prefeito Willis Jantorno na política local. Porém, a Câmara de vereadores também contava com bom número de oposição e levou adiante as pressões sobre as relações políticas já estremecidas entre os dois grupos, que apesar de divididos se mantinham vinculados na

alternância do poder no Município. E ainda que o então prefeito tenha conseguido finalizar a gestão, teoricamente a fiscalização do legislativo viabilizou certa quebra do poder alternado entre os dois grupos de liderança política que ainda se mantinham estáveis em Pinheiros-ES. Este, pois, é o argumento mais bem configurado para explicar o motivo do prefeito em exercício não ter conseguido eleger seu sucessor.

Verifica-se com a quebra da sucessão eleitoral de Galdino Luiz Zaganelli, que a tendência da ascensão social e da construção de carreiras políticas baseadas no patrimonialismo e na manutenção de cargos eletivos foi diminuída a partir de então. Ainda que na trajetória político-municipal o prestígio e a autopromoção social entre os indivíduos que pertenciam às lideranças partidárias servissem para sempre manter membros dos mesmos grupos no poder. Percebeu-se por meio dos dados que houve certo enfraquecimento da mencionada estrutura em pontos importantes a partir da entrada de Ubaldino Souto Coelho no rol político do Município, por conseguinte inaugurou-se a desarticulação dos currais eleitorais.

E nesse novo formato de organização política o indivíduo cria seu próprio grupo para dele obter vantagem e se manter no poder após alcançar a evidência política necessária aos seus propósitos. Mas, se nessa outra estrutura de gestão existisse alguma “[...] dose de espírito público [...] as coisas se passariam de outra forma” (LEAL, 2012, p.239), pois nela o modo patrimonialista foi apenas modernizado. Com o passar do tempo, mesmo com a flexibilização das leis e a melhor conscientização política por parte da população, os cartéis partidários continuaram a se consolidar, mas a cada eleição os chefes locais foram perdendo força e os grupos de liderança partidária foram se desestabilizando e ao mesmo tempo buscando modernizar as estratégias para manterem-se no topo.

Outra questão discutível do ponto de vista da análise é a maneira extensa e tanto quanto incomum nas coligações de legendas partidárias que se estabeleceram nas eleições municipais de Pinheiros-ES. Após o surgimento de novos partidos e da flexibilidade para a junção partidária, infere-se que de certa forma as legendas inviabilizaram a consolidação dos interesses de grupos aliados entre si. E em razão disso, na eleição municipal de 2000, Gildevan Alves Fernandes concorreu ao cargo de prefeito, tendo Wilson Tótola de vice numa coligação estabelecida entre os partidos PSB/PT/PTB/PSL/PCdoB/PMDB/PSDB, que o levaram à vitória nas urnas com vantagem relativamente considerável em relação ao principal

adversário José Ângelo Rodrigues Borsoi, que na ocasião tinha o apoio do gestor em exercício e já havia sido prefeito do Município.

É a partir dessa primeira gestão de Gildevan Alves Fernandes como prefeito, que as análises político-educacionais de Pinheiros-ES são expostas nesta pesquisa, mas para isso foi especialmente necessário tecer a teia da história política e administrativa para dar compreensão que os expedientes patrimonialistas e clientelistas presentes no Contestado encontram-se presentes nas ações do Município na atualidade. É esse caráter *sui generis* de constituição histórica dos processos políticos, sua equivalência com a contenda que vigorou na época da formação do povoado e a maneira como imbrica nos processos educacionais e de gestão do sistema de ensino que a trajetória da pesquisa se encaminha.

Contudo, antes de continuar é preciso esclarecer que o período que antecede as eleições municipais ainda é bastante conturbado em Pinheiros-ES e normalmente, os dois últimos dias que antecedem a votação são marcados por denúncias de doações de cestas básicas, Eternit, bem como, todo tipo de materiais para construção e outras doações, além de perseguições noturnas e pichações em muros com ofensas entre os adversários. No dia da eleição costumava-se apreender muitos cabos eleitorais e até candidatos por infração de boca de urna, brigas, discussões acaloradas e também transporte ilegal de eleitores. Numa eleição para uma das gestões dentre as pesquisadas um dos candidatos a prefeito recebeu advertência sobre a possibilidade de ser apreendido por tentar fotografar o próprio voto dentro da cabine. O registro da ocorrência foi lavrado pelas mesárias e comunicado imediatamente ao cartório eleitoral (informação verbal)¹⁷.

Há também coações tácitas para que os funcionários públicos votem nos candidatos a prefeito e vereadores que sejam apoiados pelo prefeito da ocasião ou até nele mesmo quando é caso de reeleição. Por essa condição imposta, muitos funcionários se sentem pressionados e não participam de comícios nem se manifestam publicamente sobre suas escolhas, evitam expor suas opiniões políticas e muitas vezes até se abstêm sobre decisões do próprio trabalho, pois elas podem causar interpretações que os prejudiquem profissionalmente. Adiante essas informações serão mais bem esclarecidas nas declarações dos entrevistados desta pesquisa. Há também rumores de indução e/ou coerção a funcionários por parte dos produtores donos

¹⁷ Relato fornecido por funcionários do Cartório Eleitoral e pelas mesárias que trabalharam no pleito da mencionada eleição.

de fazendas que são mais influentes politicamente no Município. Os trabalhadores são coagidos a votarem em determinado candidato do qual seus patrões pretendem obter vantagens na gestão, caso o referido seja eleito.

2.2 CIRCUNSTÂNCIAS DO ESPAÇO E OS TEMPOS DAS GESTÕES

Conforme mencionado, Galdino Luiz Zaganelli havia apadrinhado Gildevan Alves Fernandes para iniciar carreira política e tornar-se figura conhecida popularmente, questão que ele não exitou em desconsiderar quebrando a aliança e desfazendo o vínculo de seu padrinho político. Essa desvinculação aparentemente se mostrou como um novo modo de reinventar o patrimonialismo municipal se incorporando nas ações e nas tomadas de decisões relativas às formações de grupos políticos e igualmente nos interesses relacionados à maneira de persuadir a população.

Embora as duas gestões de Gildevan Alves Fernandes (2001-2008) tivessem se apresentado como um novo cenário que se caracterizaria pelo rompimento com a cultura política de manutenção do poder nas mãos de dois ou três grupos de chefes locais, não se mostrou um gerenciamento efetivamente pautado nos interesses comuns. E nem em concordância com o prometido nas campanhas eleitorais de que cumpriria um plano de governo fundamentado na democracia que mantém a participação dos munícipes e o diálogo permanente com as esferas municipais, estaduais e federais para desenvolver social, econômica e politicamente o Município de Pinheiros-ES.

Isto significa que apesar das promessas de valorização do interesse coletivo, a gestão do ex-prefeito em questão fundamentou-se em atuações individualistas, ditadoras e autoritárias com foco no interesse de poucos. Isso remete ao que disse Leal (2012, p. 239) quanto às doses de espírito público demonstradas pelos políticos, pois não é possível partindo do que eles prometem, que “[...] tenhamos demasiadas ilusões” sobre a atuação que será desempenhada enquanto estiverem na gestão.

É bom salientar que todas as decisões sobre o funcionamento do ensino municipal passavam sempre e irrestritamente pelo crivo do ex-prefeito Gildevan Alves Fernandes, inclusive, há indicações que num determinado período de sua gestão ele deixou o gabinete oficial e passou

a despachar quase que exclusivamente da Secretaria de Educação. De acordo com informações prestadas por funcionários antigos, essa ação era para controlar pessoalmente as resoluções e decisões diretamente ligadas aos fundos e recursos educacionais advindos do Governo Federal.

A falta de autonomia administrativa e financeira da Secretaria de Educação, por conseguinte, pode ser justificada por essa cultura político-gestora instaurada. Desse modo, as afirmações que nesse período o sistema de ensino se manteve efetivamente sob o controle do gestor municipal se configuram pertinentes. No entanto, o ex-prefeito Gildevan Alves Fernandes não se manifestou a respeito de nenhum desses fatos aqui mencionados apesar de ter sido questionado sobre o tema (Apêndice A).

Nos primeiros quatro anos das gestões de Gildevan Alves Fernandes ele não teve dificuldades em gerir. Um dos fatos relevantes para que essa facilidade gestora se consolidasse pode ser atribuída à presidência da Câmara de vereadores da gestão que ficou sob o comando de seus cunhado e concunhado, respectivamente, além do apoio dos demais vereadores. A administração da segunda gestão, entretanto, foi bastante questionada. Ademais, o prefeito em questão esteve com o nome envolvido no escândalo do mensalão relacionado à máfia das ambulâncias (A GAZETA p. 3, 21 ago. 2017). Além disso, era considerado por funcionários e munícipes como um prefeito ditador e perseguidor.

Gildevan Alves Fernandes foi reeleito em 2004 na coligação PSB/PSC/PAN com Antonio Carlos Machado de vice e este, no mandato anterior havia sido vereador. Conquanto, a estratégia antiga de apadrinhamento cedeu lugar às alianças frágeis que levam a ascensão política, mas que se desfazem rapidamente por infidelidade, significando que uma vez posto em evidência o indivíduo cria seu novo grupo tornando-se o chefe local. Porém, a estratégia além de enfraquecer esse poder de grupos, possibilitou a quebra de solidariedade entre os políticos viabilizando a promoção individual que não se sustentou favoravelmente por muito tempo. Destacaram-se nessa gestão de Gildevan Alves Fernandes:

A criação da Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico (AMDE) por meio da Lei 798/2005 de 31 de maio de 2005. Essa que, por conseguinte não está necessariamente ligada à Secretaria de Educação por direito, mas por estratégia no sentido dado por Certeau (2009). As competências postuladas pelo art. 2º nas alíneas de “a” até “d” sobre a criação dessa agência

dispõem questões referentes ao desenvolvimento econômico; ações para atrair investimentos; fortalecimento de empresas existentes; expansão de emprego e renda e; fomento e acompanhamento técnico-gerencial de empreendimentos viáveis (PINHEIROS, 2005). A AMDE, portanto, é uma agência voltada para o atendimento às micro e pequenas empresas e tem por objetivo promover cursos e desenvolver os talentos empreendedores incentivando e direcionando-os ao mercado de trabalho e à ascensão social. E tais objetivos testemunham que ela não é um órgão diretamente ligado às políticas educacionais.

Na referida gestão também se realizou a segunda etapa da municipalização do ensino fundamental ocorrido e efetivado através do convênio 180/2005, datado e assinado em 22 de julho de 2005, com publicação no dia 29 dos mesmos mês e ano. Tal ação se embasou na premissa de que seria importante para o atendimento aos interesses públicos e beneficiaria especialmente o âmbito do ensino. Mas supõe-se que contrariamente a essa afirmação, a efetivação do convênio direcionou-se para o domínio clientelista sobre os profissionais do ensino e aos propósitos de controlar os recursos financeiros do referido acordo.

E ainda na gestão do mesmo ex-prefeito foi autorizado o ato para a criação do Centro Municipal de Apoio à Educação Especial “Deborah Maria Covre” (CMAEE) por meio da Lei 883/2007 de 19 de setembro de 2007. O Centro Municipal de Apoio à Educação Especial “Deborah Maria Covre” preconiza o atendimento de estudantes com necessidades educacionais especializadas (AEE), sendo um trabalho diretamente vinculado à Secretaria de Educação por se tratar obviamente de um nível de ensino da Educação Básica.

Essas estruturas mencionadas, porém, foram reorganizadas e continuadas na gestão do prefeito sucessor. Mas é possível afirmar que as duas gestões do Gildevan Alves Fernandes deixaram instituídas na forma da Lei, a criação do Conselho e do Sistema Municipal de Educação e da Câmara de Acompanhamento, Fiscalização e Controle Social dos Recursos do FUNDEB, apesar deles terem se mostrado bastante desarticulados e não atenderam aos propósitos devidos durante a gestão. Também as obrigações desses órgãos só começaram a tomar forma e funcionarem razoavelmente na gestão sucessora. A inferência é de que quase todas as condutas político-educacionais das gestões de 2001 a 2008 foram descontinuadas ou abortadas, indicando pouco interesse pelas políticas educacionais que preconizam a interferência do Governo Federal. Todas essas afirmações poderão ser mais bem compreendidas no capítulo sobre a organização da Secretaria de Educação.

E como descreveu Certeau (2009), passado e presente se misturam, pois não há um lugar próprio em que os dados se distinguem ou se separam, assim sendo o passado é apenas “[...] o espaço onde se produz o desafio científico de dominar a história” (CERTEAU, 2009, p.67). E nesse caso, as políticas de governo tendem a seguir um círculo vicioso no sentido da manutenção do poder nas mãos de poucos e ocasionam situações de permanências das políticas educacionais controversas mais ou menos estruturadas no tempo e no espaço. É como se um chefe já deixasse as estruturas moderadamente arrumadas para o seu sucessor dar continuidade e depois devolvê-las ao gestor anterior num círculo de tratados e combinados.

Então, em 2008 nas eleições para prefeito Antonio Carlos Machado foi eleito e o vice desse pleito chama-se João Luiz Bayer. Eles concorreram na legenda PSB/PP, apoiados na época pelo prefeito em exercício. Tiveram como adversários: Galdino Luiz Zaganelli a prefeito, pela última vez, com Valtemir Dutra Souza de vice na legenda PRTB/PMN, e Arnóbio Pinheiro Silva a prefeito, com José Chaves de vice, pelo PDT. As realizações das gestões entre 2009 e 2012, porém, não ficaram à sombra do ex-prefeito até porque a Câmara de vereadores se modificou bastante.

E na ocasião muitos ex-vereadores de cadeira cativa ficaram de fora, caso permanecessem, a tendência para a manutenção do controle pelo ex-prefeito poderia se efetivar. Cenário que não se concretizou fazendo com que a aliança política entre Antonio Carlos Machado e Gildevan Alves Fernandes estremecesse já no início dessa primeira gestão do novo prefeito eleito, que acabou por obter do antigo aliado certa perseguição e afrontamentos. Esse episódio corrobora em parte com o histórico das gestões pregressas do Município, mas sinaliza a modificação já descrita sobre a apropriação modernizada do patrimônio público.

Todavia, evidenciando a progressão na carreira política retratada por Leal (2012), Gildevan Alves Fernandes se elegeu deputado estadual pelo PV nas eleições de 2010. Ainda assim, nas eleições municipais de 2012 ele voltou a candidatar-se a prefeito no Município tendo Antônio Elpídio de Souza Gagno, seu cunhado, de vice, numa coligação estabelecida entre os partidos PSC/PR/PPS/DEM/PMN/PTC/PV/PSD. Na ocasião, disputou o cargo com Valtemir Dutra Souza, que se candidatou a prefeito com José Luiz Coelho de vice, na coligação PTB/PRTB. Sendo Antonio Carlos Machado o gestor municipal, entrou na disputa pela reeleição tendo Suelena Martins Denti de vice pela coligação organizada entre os partidos PRB/PP/PDT/PT/PMDB/PSL/PTN/PSDC/PHS/PSB/PRP/PSDB/PPL/PCdoB.

Antonio Carlos Machado se reelegeu e a vice-prefeita se tornou a primeira mulher a ocupar esse cargo do poder executivo no Município. No início da segunda gestão, porém, a aceitação de Antonio Carlos Machado já não era tão boa, mas na iminência de terem de volta ao cargo Gildevan Alves Fernandes como prefeito, a opção dos munícipes foi reeleger o prefeito em exercício. Não sem angariar a rejeição popular e as pressões dos adversários políticos, especialmente de seu antigo correligionário.

Salienta-se nesse ponto, que na primeira tentativa de candidatura de Gildevan Alves Fernandes, Suelena Martins Denti havia sido candidata a vice na coligação dele. Porém, dessa vez a aliança com Antônio Carlos Machado e seu grupo indicou a ruptura definitiva com o antigo aliado, uma vez que Gildevan Alves Fernandes enquanto deputado estadual não se disponibilizou politicamente em favor do Município por estar de relações políticas e pessoais cortadas com o então prefeito e seus aliados. E, além disso, devido às várias denúncias de corrupção e fraudes nas gestões em que foi prefeito, acabou dispondo também de considerável rejeição por parte da população de Pinheiros-ES. Além do mais, aconteceram outras denúncias a respeito de sua conduta política e pessoal, dessa vez no cargo de deputado. Diante desses acontecimentos, Gildevan Alves Fernandes perdeu as eleições para prefeito, contudo, em 2014 se reelegeu deputado estadual novamente pelo PV.

Por tudo isso e não apenas, as promessas de campanha para as gestões de Antonio Carlos Machado (2009-2016) giraram em favor de ideias inovadoras e descentralizadoras no que diz respeito à educação. E ele mesmo se posiciona como ex-prefeito empreendedor. No entanto, a interpretação sobre o início da primeira gestão gerou suspeitas quanto aos propósitos, pois a estrutura assentada, a princípio demonstrava que proporcionaria a continuidade dos ideais e encaminhamentos da gestão de seu antecessor. O exemplo dessa desconfiança estava na organização e desenvolvimento do CMAEE e da AMDE, empreendimentos esses, como já descrito, iniciados na gestão de Gildevan Alves Fernandes e que estavam sendo diretamente atrelados à educação e ao ensino do Município.

Outra ação que se firmou entre 2009 e 2012 foi uma parceria entre a prefeitura através da Secretaria Municipal de Educação com o Instituto Ayrton Senna e a Suzano Papel e Celulose.

Essa parceria firmada por iniciativa do então prefeito municipal trouxe os programas¹⁸ de gerenciamento administrativo e pedagógico para o ensino fundamental. Consolidaram-se quatro programas: *Gestão Nota 10*, que ofereceu capacitação e ferramentas para os gestores escolares e para a equipe da Secretaria de Educação no intuito de estabelecer indicadores e metas a serem cumpridas; *Circuito Campeão*, voltado para a garantia na qualidade da educação no ensino fundamental de modo a evitar a baixa aprendizagem e consequente repetência.

Os outros dois programas eram de correção de fluxo, o *Se liga* (alfabetização) e o *Acelera Brasil* (3^a e 4^a série/ano) voltados especificamente para a aceleração dos estudantes em distorção em idade e série com objetivo de promover com qualidade crianças e adolescentes matriculados nas escolas do Município para a série/ano mais próxima possível de compatibilidade com a idade deles. No caso do circuito campeão, toda a rede foi contemplada desde o primeiro até o nono ano do ensino fundamental. Nos programas de correção de fluxo, 98% dos alunos atendidos foram promovidos para a série mais próxima à compatibilidade com a idade (PINHEIROS, 2012).

O prefeito municipal do período deixou nítido em suas declarações que acredita nos programas e parcerias realizadas entre a prefeitura, empresas particulares e organizações não governamentais como as citadas. Afirmou que sua visão de educação é empreendedora e, além disso, que entre todos os programas assumidos em parceria na gestão dele, os de correção de fluxo foram os que mais deram resultados. E nesse sentido da percepção do resultado imediato, tal afirmativa se justifica e concorda com os dados positivos obtidos no período de permanência dos programas no Município. Antonio Carlos Machado declarou que as parcerias no geral serviram pra mostrar a dificuldade de se manter a educação com percentuais definidos, pois “[...] se exige que façamos uma educação de primeiro mundo, mas os recursos não são proporcionais pra que a gente dê condições aos profissionais, condições de trabalho, de infraestrutura, é de material é, didático pra que a gente tenha esse tipo de educação” (informação verbal)¹⁹.

¹⁸ Os dados detalhados sobre os resultados de todos os programas da parceria entre a Prefeitura de Pinheiros-ES e o Instituto Ayrton Senna via Suzano Papel e Celulose se encontram disponíveis nos arquivos da Secretaria Municipal de Educação.

¹⁹ MACHADO, Antonio Carlos. **Declarações do ex-prefeito para a entrevista sobre as gestões 2009-2012 em Pinheiros-ES**. 2018.

Os programas com os quais a prefeitura assumiu parcerias também ofertaram as Formações Continuidas (FOCO) para os professores e funcionários da gestão escolar direta do ensino fundamental. A gestão estendeu a oferta de formação aos servidores da educação infantil com intuito de organizar e acompanhar o processo de ensino e aprendizagem desde a base. Tal ação demonstrou uma visão mais bem definida sobre o processo educacional. Como já evidenciado, não se pode negar que os resultados se mostraram positivos nos quatro anos em que os programas permaneceram na rede municipal de ensino. Contudo, nota-se que a progressão só aconteceu efetivamente no período em que foi realizado o acompanhamento sistemático do Instituto.

Conforme os dados obtidos nos documentos da Secretaria de Educação avaliados, no caso da correção de fluxo, a redução da defasagem escolar do ensino fundamental no primeiro ciclo entre os alunos com o perfil para frequentarem os programas foi praticamente total durante a parceria. Entre 2009 e 2012 o ensino fundamental praticamente zerou a defasagem idade e série. Não obstante, os ordenamentos preconizados na parceria durante os quatro anos não foram continuados posteriormente pela gestão municipal em sua rede de ensino após o vencimento do acordo (PINHEIROS, 2012).

Sobre a questão das adesões a parcerias Saviani (2010) concebe que essas ações voltadas para a abertura da escola pública à iniciativa privada e às organizações não governamentais, reduzem o tamanho do Estado e das iniciativas do setor público. De acordo com o autor, seguir essa orientação evidencia “[...] o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não governamentais” (SAVINAI, 2010, p. 438, grifo do autor).

E a crítica de Saviani (2010) ao modelo de gestão que isenta o setor público da obrigação para com as políticas educacionais é bastante pertinente, pois ao firmar parceria com organizações externas a gestão municipal concebe que a melhoria só pode acontecer enquanto os programas vigorarem. Nesse caso, o poder público se exime da responsabilidade de buscar o desenvolvimento da educação com os recursos próprios. E para além da transferência de responsabilidades está a composição de um ensino que visa resultados. Pela avaliação destes, o Estado através da escola “[...] buscará garantir a eficiência e produtividade” (SAVIANI, 2010, p.439).

De acordo com os autores Cury (1989) e Saviani (2010), a ideia da produtividade está relacionada ao desenvolvimento da sociedade capitalista que visa à preparação de bons profissionais para serem inseridos no mercado de trabalho. Essa preparação para o trabalho produtivo e rentável ao mercado econômico também é a premissa do empreendedorismo no qual o ex-prefeito Antonio Carlos Machado diz apostar e acreditar como uma estratégia transformadora e desenvolvimentista da educação.

3. A TRAJETÓRIA POLITICO-EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE PINHEIROS-ES

A Influência das igrejas foi bastante contundente no ensino municipal em meados dos anos de 1950 a 1960, pois justamente nos templos de algumas denominações recém-chegadas que se criaram as primeiras salas para a alfabetização de crianças. Nas afirmações contidas na obra “Memória Histórica de Pinheiros-ES”, de autoria de Ubaldino Souto Coelho *et.al.* editada em 1992 (em fase de “pré-publicação”)²⁰ as primeiras escolas datam de 1954, 1957 e 1960, respectivamente. A partir de 1956, “[...] alguns colonos [...] foram se estabelecendo na Vila, visando colocar seus filhos em escolas” (COELHO, 2014, p. 60). Nos anos seguintes houve também a instalação de algumas escolas rurais e no Distrito São João do Sobrado.

A partir das análises não se pode negar certa preocupação com as questões educativas desde o início do povoado, mas a maneira como se compôs a gerência da educação ao longo do tempo e como as gestões públicas lidam com os processos legais para essa área é que se denotam peculiares. Coelho (2014) contou que a primeira escola regular data de 1962 e fora denominada Escola Singular de Barrinha. Consta que ela foi construída pela própria comunidade por iniciativa de um vereador e comerciante chamado José Bahia. Além dessa escola já havia em Pinheiros-ES as salas nas igrejas Católica e Presbiteriana.

Relata-se que a instituição atualmente denominada Escola Municipal de Ensino Fundamental “Dr. Emir de Macedo Gomes” foi ampliada pela primeira vez na gestão de Agenor Luiz Heringer (1964-1966). Ela era a nomeada Escola Singular, mas passou por modificações da nomenclatura no correr dos anos conforme os interesses e cessões de responsabilidades entre os governos. Menciona-se também que por entre os anos de 1965 e 1969 essa instituição escolar abrigou provisoriamente o Ginásio de Pinheiros que era de propriedade privada. Já delineando a cultura patrimonialista iniciada no Município. Em concordância com o que descreveu Chartier (2011), nesse formato de cultura política as autoridades se apropriam do controle e uso como vontade de posse exclusiva e por meio da força das condições econômicas e sociais.

²⁰ COELHO, *et.al.* [S.I.: s.n., 1992], p. 46.

No mesmo período acima citado se criou também no Distrito São João do Sobrado uma sala de aula que foi cedida pela própria professora e ao que tudo indica a ampliação da mesma aconteceu na gestão de Alberto Andrade da Silva Freire (1967-1970). Além dessa ampliação, com o auxílio do Governo do Estado, o então prefeito construiu duas escolas na sede, seis no meio rural e adquiriu os primeiros livros para a biblioteca municipal. Na gestão de Wilson Tótola (1971-1973), Coelho (2014) citou a construção do jardim de infância, a aquisição de mais livros para a biblioteca e indicou uma jocosidade valorização da educação por meio da contratação de novos professores. Tal justificativa do autor nivelou por baixo as necessidades educacionais do Município na fase em questão.

À época da intervenção, Galdino Luiz Zaganelli solicitou junto ao Núcleo Regional de Educação em Nova Venécia-ES, que desde 1968 dispunha de subnúcleo em Pinheiros-ES, a disponibilização de uma assessoria educacional para a sua gestão interina por não haver no Município uma Secretaria de Educação, conforme explicou Coelho (2014). É pertinente salientar que as responsabilidades sobre a Educação Básica nessa época eram do Estado, no entanto, a solicitação do interventor foi atendida com a chegada de uma técnica educacional. Mais tarde já como prefeito eleito, especialmente na gestão de 1983 a 1988, o senhor Galdino Luiz Zaganelli criou a Secretaria Municipal de Educação e nomeou a primeira secretária de educação e a primeira coordenadora escolar, que passaram a trabalhar num espaço anexo ao posto de saúde de Pinheiros-ES junto à assessora educacional enviada de Nova Venécia-ES (COELHO, 2014).

Nesse contexto, arregimentam-se os favorecimentos aos aliados e alicerça-se o clientelismo, pois são esses cargos arrançados no cenário da gestão educacional, os mais propícios à formação dos apadrinhamentos e as posteriores trocas de favores eleitorais. Além disso, revelou-se nesse caso o mandonismo, pois na época os municípios não tinham responsabilidades diretas com a educação, este domínio como já mencionado era de incumbência do Estado.

Em suas duas gestões eletivas Galdino Luiz Zaganelli construiu o prédio da Casa da Cultura, onde atualmente funciona a Secretaria Municipal de Educação, construiu também algumas escolas e creches com a colaboração do Governo Estadual, bem como, firmou uma parceria com a LBA para o fornecimento de merenda escolar e instituiu o MOBREAL destinado à alfabetização de adultos. Assim, demonstrou sensível preocupação com o ensino fundamental

do Município que à época ainda fazia parte das responsabilidades do Governo Estadual. Na segunda gestão (1997-2000), Galdino Luiz Zaganelli aderiu à primeira fase da municipalização do ensino fundamental para atender as disposições da Lei Estadual 5.474 de 06 de outubro de 1997, que trata sobre a municipalização do ensino público no Estado e se efetivou pela primeira vez em Pinheiros-ES com o convênio 053/98 datado de 16 de março de 1998, e publicado no diário oficial no dia 17 dos mesmos mês e ano. As ações desse ex-prefeito corroboram com a ideia de que alguns governos rígidos proporcionam ações que beneficiam a população de alguma maneira em certos períodos.

Quando da gestão de João Soares de Moura Filho (1977-1980) e também na de seu sucessor, Joaquim Veríssimo de Souza (1980-1983), constam apenas alguns registros de construções de escolas no meio rural. Não foram encontradas outras notas sobre as questões educacionais desses períodos.

As declarações sobre as gestões de Ubaldino Souto Coelho (1989-1992) e de José Ângelo Rodrigues Borsoi (1993-1996), são dadas dentro do testemunho do próprio Coelho (2014). Ele tratou das referidas gestões numa indicada predileção por certos acontecimentos em detrimento de outros. Numa paráfrase à Ginzburg (2002), admite-se que a parcialidade sobre uma dada realidade tem a ver com as condicionantes e as intenções que se pretende com elas. Nessa perspectiva, a interpretação da realidade descrita por Coelho (2014) sobre as ações executadas na área educacional das duas gestões mencionadas indicam a relevância dada para a realização de construções e reformas de prédios tanto no meio rural quanto nos assentamentos e na sede do Município. Sobre a educação e o ensino propriamente dito, o autor ponderou apenas a promoção de cursos de capacitação para professores municipais visando à qualidade do ensino no período em que ele foi prefeito.

As declarações de Coelho (2014) da época em que ele foi prefeito dizem ainda sobre um incentivo dado por sua gestão à criação de uma APAE²¹ no Município, e para efeito desse incentivo ele declarou ter cedido o prédio, oferecido o material didático e a merenda. Coelho (2014) citou também que promoveu cursos para a melhoria na qualidade da merenda escolar e que forneceu bolsas de estudos para universitários carentes. Além disso, tomou para si a

²¹ Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, caracterizada como uma organização social. Nasceu em 1954, no Rio de Janeiro. O objetivo principal é promover a atenção integral à pessoa com deficiência intelectual e múltipla. Disponível em: <apae.com.br/>. Acesso em: 03 ago. 2018.

criação do curso noturno de alfabetização de adultos no Município com oferta de material escolar. Todavia, anteriormente o próprio autor já havia atribuído a implementação do MOBREAL à gestão de Galdino Luiz Zaganelli, o que torna as suas declarações muito frágeis, uma vez que quando fala de si mesmo imprime apenas suas intenções e seus pontos de vista. Coelho (2014) não indicou muitos detalhes sobre os assuntos de sua gestão e nem da gestão de seu afilhado político, José Ângelo Rodrigues Borsoi.

Cabe mencionar neste ponto que há especulações entre os munícipes sobre o pagamento de cursos superiores integralmente durante algumas gestões para os filhos de funcionários públicos municipais que tinham alguma influência política ou a simpatia dos chefes locais em Pinheiros-ES. Ademais, os cursos de qualificação que Coelho (2014) mencionou ter oferecido em sua gestão, redundam em poucas capacitações orientadas pelos próprios funcionários da municipalidade que não tinham formação específica para capacitarem seus colegas, o que evidencia a intencionalidade do autor em se autopromover através de serviços públicos.

Isso tudo leva a crer que a ênfase ao ensino nas narrações de Coelho (2014), especialmente sobre as duas últimas gestões citadas se referem basicamente a ações assistencialistas que visam à criação de currais eleitorais. E dado às aludidas especulações porque não dizer que houve a adesão da conduta fundamentada no patrimonialismo? Apesar disso, não se pode contestar a contribuição das referidas gestões para o início da estruturação educacional do Município. Nesse caso, Saviani (2010) assegura que apesar dos indicadores econômicos terem sido pouco favoráveis na década em nosso país, e fora os reverses da virada dos anos 1980 para 1990, do ponto de vista organizacional o campo da educação constata-se bem fecundo na história da educação brasileira. Portanto, Pinheiros-ES nas gestões acima mencionadas, mesmo com os reverses e peculiaridades na condução da máquina pública, garantiu alguns avanços para o ensino.

No último mandato de Galdino Luiz Zaganelli (1997-2000), devido aos desentendimentos políticos e à quebra das alianças mencionadas, as questões educacionais não ficaram tão evidentes e demonstraram que não se tem no Brasil, particularmente nos municípios do interior, as continuidades necessárias aos interesses populares. Parafraseando Saviani (2010), os interesses excludentes e a tradição da descontinuidade que predominam na política educacional em nosso país e que tornam as ações com duração efêmera, são sérios obstáculos ao desenvolvimento de uma política gestora para a educação e para o ensino de qualidade.

Após essa gestão do ex-prefeito acima citado se deram as duas gestões de Gildevan Alves Fernandes (2001-2004) e (2005-2008). E na sequência, as duas de Antonio Carlos Machado (2009-2012) e (2013-2016) que juntas somam as quatro gestões mais bem esclarecidas nessa exposição analítica no que concerne ao que foi investigado sobre a Gestão do Sistema de Ensino de Pinheiros-ES.

3.1 A ADESÃO AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO DOS RECURSOS DO FNDE E DO FUNDEB

Com as análises dessa pesquisa sendo desenvolvidas na lógica federativa em que há o regime de colaboração entre os entes federados em relação à distribuição e organização das políticas educacionais entende-se que,

[...] qualquer ação que tenha como princípio um regime de colaboração entre os entes federados terá como desafio lidar com a diversidade e as contradições do poder local, o que, de certa forma, se reflete no planejamento das políticas educacionais e traz consigo as relações de poder entre as instâncias governamentais (OLIVEIRA, E.S., 2016, p.87).

Essa afirmação da autora é pertinente para o caso de Pinheiros-ES, pois as ações voltadas para o funcionamento da política gestora e o modo como se dá o cumprimento do regime de colaboração nesse Município merecem especial atenção. Normativamente, Pinheiros-ES se apresenta sempre disposto em aderir a todos os ordenamentos federativos, mas ao demonstrar limitado comprometimento e transparência insuficiente no desempenho das ações, impossibilita que se possa afirmar a conformidade legal das adesões pactuadas.

A já mencionada adesão à municipalização do ensino básico instituiu-se como ação inicial no sentido de adequação aos ordenamentos federativos. Ela se realizou em duas fases, nos convênios 053/1998 e 180/2005, nas gestões de Galdino Luiz Zaganelli (1997-2000) e de Gildevan Alves Fernandes (2001-2005), respectivamente. Na obra “O Processo de Municipalização do Ensino Público no Município de Pinheiros-ES”, de autoria de Elizete Ferreira dos Santos, Simone Alves Fernandes e Márcia Siervi Manso, editada em 2010 (em fase de “pré-publicação”)²², as autoras observaram que o número de escolas municipalizadas em Pinheiros-ES foi o maior entre todos os municípios do extremo norte nas duas etapas do

²² SANTOS, E.F.; FERNANDES, S. A.; MANSO, M. S. **O Processo de Municipalização do Ensino Público no Município de Pinheiros – ES.** [S.I.: s.n., 2010].

convênio. Com essa numerosa adesão o Município assumiu também as responsabilidades sobre as escolas do meio rural que apresentavam ineficiência pedagógica, estrutura física debilitada e reduzido número de alunos como atestaram as referidas autoras. Elas entenderam que a redução do número de alunos pode ter acontecido em função do êxodo rural provocado pelo plantio de cana-de-açúcar e eucalipto. E as mesmas autoras ainda afirmaram que a consequência deste problema foi o aumento de matrículas no meio urbano, que demandou investimento para reforma, construção e manutenção de escolas.

Admite-se interpretar nos documentos analisados que, sobretudo a adesão do convênio 180/2005, deu-se irrefletida e apressadamente. A consequência foi Pinheiros-ES ter esbarrado em diversos entraves além dos já evidenciados. O entendimento equivocado sobre a responsabilidade com os profissionais do ensino gerou ônus aos cofres municipais em relação ao pagamento dos salários. Isso porque o governo estadual exigiu ressarcimento dos valores pagos aos os regentes de classe que atuavam em desvio de função no início do acordo. Cobrança que deixou a Secretaria de Educação numa situação economicamente vulnerável a partir de 2009.

De acordo com o que é descrito na obra “O Processo de Municipalização do Ensino Público no Município de Pinheiros-ES”, de autoria de Elizete Ferreira dos Santos, Simone Alves Fernandes e Márcia Siervi Manso, editada em 2010 (em fase de “pré-publicação”)²³, salienta-se que vários municípios tiveram o mesmo entendimento equivocado em relação às responsabilidades quanto aos salários dos profissionais. Acontece que Pinheiros-ES, ao realizar a maior adesão entre todos os Municípios, sentiu mais os efeitos do encargo assumido. Os detalhes dos convênios da municipalização são demonstrados a seguir.

Quadro 1 – Convênios das Municipalizações das Escolas de Pinheiros-ES

MUNICIPALIZAÇÃO EM PINHEIROS-ES		
Convênio	053/1998	180/2005
Gestor Municipal	Galdino Luiz Zaganelli	Gildevan Alves Fernandes
Período	1997-2000	2001-2004 / 2005-2008
Escolas Municipalizadas	21	09
Meio	Rural	Urbano
Alunos Atendidos	359	2.871

Fonte: Elaboração própria a partir de documentos da Secretaria Municipal de Educação

²³ SANTOS, E.F.; FERNANDES, S. A.; MANSO, M. S. [S.I.: s.n., 2010].

Com as alegações de não ter condições financeiras para arcar com os custos dos professores municipalizados, em 26 de julho de 2013, o prefeito municipal na iminência de regularizar a situação junto à SEDU, requereu anistia dos débitos relacionados a tais cobranças em virtude da anuência do governo estadual em perdoar a dívida dos municípios que protocolassem o requerimento até 07 de agosto do ano em questão. Após a anistia dos débitos relativos ao que a princípio havia sido firmado nos convênios, a gestão municipal aproveitou para desinteressar-se dos serviços de alguns funcionários e os devolveu ao ente antecedente no ensejo da avaliação do desempenho individual imposta pelo Governo do Estado aos profissionais municipalizados.

Para devolver os funcionários ao ente antecedente a gestão municipal alegou a falta de zelo, as faltas indiscriminadas ao trabalho sem justificativas e o desinteresse dos profissionais pelas atividades escolares comprometedoras da aprendizagem dos alunos (PINHEIROS, 2014). Porém, outros profissionais municipalizados foram mantidos em funções de chefia, tais como direções de escolas e as suas gratificações foram assumidas pelo Município de acordo com os interesses da gestão. Essa situação demonstra o que Faoro (2011) descreveu como o controle do chefe local que acontece por meio de apadrinhamentos e por sua vez beneficia alguns, que em troca de favores garantem anuência aos propósitos de quem manda com devotado silêncio e bons serviços.

Na intenção de adequar-se às especificidades das políticas governamentais, Pinheiros-ES iniciou em 2006 o processo de criação do Conselho Municipal de Educação juntamente com a Câmara de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Apesar disso, os dados sobre a gerência e aplicação dos fundos provenientes do FNDE e FUNDEB realizados pelos referidos órgãos consultivos e deliberativos vinculados à Secretaria Municipal de Educação demonstraram imprecisão. Por isso não foi possível verificar de maneira conclusiva quais foram as decisões tomadas e o subsequente destino dado aos recursos.

Houve certa dificuldade para que o Conselho de Educação e a Câmara de Acompanhamento do FUNDEB se firmassem enquanto órgãos normativos de controle para as ações do sistema de ensino e quando se consolidou não houve demonstração de que as deliberações dos membros pautavam-se em decisões autônomas. A mesma consideração se processa quanto à aplicação dos fundos provenientes do PDDE, programa que foi criado em 1995 com finalidade de prestar assistência financeira para as escolas em caráter suplementar e contribuir

para a manutenção e melhoria de infraestrutura física e pedagógica utilizando recursos repassados via FNDE. Para esse programa a receita se baseia na elevação do desempenho escolar dos alunos, que é verificado por meio do censo escolar assim como os demais programas de melhoria da qualidade da educação que visam à participação social e a autogestão escolar.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 24 de abril de 2007, se estabeleceu como um conjunto de programas para a melhoria da educação no Brasil. Trouxe consigo o objetivo de abranger todas as possibilidades de garantia na transparência das ações ligadas ao ensino e à educação, tendo como prioridade a qualidade da Educação Básica. Dessa maneira, a organização do atendimento político-educacional em todo território nacional pretende ser garantida. Para que isso aconteça são firmadas parcerias com as secretarias municipais de educação e se oferece o incentivo à participação da comunidade.

Nessa perspectiva, Pinheiros-ES se mostrou prontamente interessado em aderir ao PDE que tal qual pontuou Oliveira (2016), pode ser entendido como o conjunto de programas que visam atingir as metas quantitativas do PNE (2001-2010), funcionando como a execução das ações preconizadas neste último, mas que apesar da nomenclatura não se estabelece como substitutivo para o PNE, pois o PDE não se constituiu como tal na forma da lei aprovada pelo Congresso Nacional. Saviani (2007) corrobora em parte com essa ideia, mas enfatiza que o PDE, *teoricamente*, é a execução do conjunto das ações que constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE,

[...] porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este (SAVIANI, 2007 p. 1239).

Essas políticas que vêm se estabelecer como uma forma de organizar as ações na educação e objetivam a qualidade em várias instâncias do ensino – principalmente na Educação Básica de modo a se firmarem como políticas de Estado e não de governo – preconizam o engajamento e a fiscalização organizada da qual cada ente, neste caso especificamente o Município, deverá na forma da lei constituir equipe preparada e treinada para essa finalidade.

Nessa lógica, o ano de 2007 inaugurou uma fase de anseio por melhorias para a educação de Pinheiros-ES com a anuência ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Este se estabeleceu como um programa estratégico do PDE e inaugurou também um novo regime de colaboração entre os entes a partir do qual estados e municípios passaram a elaborar seus Planos de Ações Articuladas, o PAR. E no auxílio dessa elaboração criou-se em consonância o SIMEC, que dá transparência, possibilidade de acompanhamento público e controle social. Assim, o MEC pode disponibilizar publicamente os relatórios dos estados e dos municípios que aderiram ao plano.

Não obstante, o acervo dos arquivos disponibilizados para a análise mantém um documento que se apresenta como o relatório de elaboração das ações do PAR, nele há indicações de que o Município assumiu a garantia integral das ações do plano e que esta elaboração aconteceu entre os dias 18 e 20 de julho de 2007, organizada pela equipe da secretaria municipal em conjunto com especialistas do MEC. Nessa presumida convalidação da ação o nome do prefeito aparece escrito por extenso, mas o relatório de dados básicos de identificação dos responsáveis e dirigentes não foi preenchido em todos os campos, assim como não estão dispostas as propostas e nem o cronograma do plano que teria sido elaborado pela equipe gestora municipal. E o documento final com assinatura e carimbo do gestor não se encontra nos arquivos.

Constatou-se, portanto, que não é possível declarar se os contratos foram efetivamente firmados nessa ação, nem se o cumprimento com as obrigações possivelmente pactuadas foram desenvolvidas na gestão. A negligência de dados possibilitou deduzir que os planos do Governo Federal causaram desconforto para os gestores de Pinheiros-ES nesse período, uma vez que a decisão em aderir aos planos e programas implicou na percepção da dificuldade para se processassem interesses ímprobos com os recursos.

Enfatiza-se nesse ponto, porém, a avaliação de Saviani (2010), o autor indica que o problema para a implantação do sistema nacional de ensino não está apenas nas questões materiais, há que se considerar a mentalidade pedagógica, que no Brasil, não se consolidou de maneira adequada e deixou para a atualidade “[...] um legado de agudas deficiências no que se refere ao atendimento das necessidades educacionais do conjunto da população” (SAVIANI, p.167). Por isso e ademais, os programas governamentais não são suficientemente eficazes para neutralizar as ações questionáveis dos gestores.

Pode-se inferir até, que a hesitação da municipalidade em aderir ao Plano de Metas Todos pela Educação demonstrou que a gestão ao perceber o maior controle sobre os recursos pelo Governo Federal, deduziu a possível inviabilidade para os interesses patrimonialistas locais. O reconhecimento do inegável controle federal ocasionou a descontinuidade na elaboração do plano e, conseqüentemente adiou a adesão. Afirmam-se a partir desses fatos que os interesses comuns foram postos depois dos interesses individualistas, assim sendo, a resistência ao plano e às demais adesões significou uma estratégia de protelar a anuência aos ordenamentos federativos até quando se pudesse fazê-lo para que o controle sobre os recursos se mantivesse exclusivamente nas mãos do gestor municipal pelo maior tempo possível.

3.2 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO E O CUMPRIMENTO DAS METAS NACIONAIS PARA O ENSINO BÁSICO

O Município de Pinheiros-ES possui 25 escolas e um centro especializado no atendimento à educação especial sob sua responsabilidade gestora na atualidade. A sede conta com 16 unidades escolares em níveis de ensino infantil, fundamental I e II. O Distrito possui apenas uma escola de educação infantil e as 08 unidades restantes estão distribuídas entre as comunidades no meio rural. Atualmente, o número de profissionais efetivos diretamente ligados ao Ensino na Educação Básica do Município é de 204 e se distribuem entre as funções de professores, supervisores, coordenadores e diretores escolares conforme os dados obtidos por meio da Secretaria Municipal de Educação. O quadro abaixo traz mais detalhes sobre as unidades escolares descritas.

Quadro 2 – Identificação das Escolas Municipais

Nº	Escola	Nível de Ensino	Localização
01	CMAEE “Deborah Maria Covre”	Centro de Atendimento à Educação Especial	Sede
02	CMEI “Alcyone Fonseca Brasil de Oliveira”	Educação Infantil	Sede
03	CMEI “Antônio Akisaski”	Educação Infantil	Sede
04	CMEI “Carrossel”	Educação Infantil	Sede
05	CMEI “Casinha Feliz”	Educação Infantil	Sede
06	CMEI “Jaqueline Pinheiro Jantorno”	Educação Infantil	Sede
07	CMEI MUL “Doce Lar”	Educação Infantil	Distrito
08	EMEF “Dr. Emir de Macedo Gomes”	Ensino Fundamental I e II	Sede
09	EMEF “José Pinheiro”	Ensino Fundamental I	Sede
10	EMEF “Juracy Cardoso Viana”	Ensino Fundamental II	Sede

Nº	Escola	Nível de Ensino	Localização
11	EMEF “Maria Edileuza Pereira da Silva”	Ensino Fundamental I	Sede
12	EMEF “Pinheirinho”	Ensino Fundamental I	Sede
13	EMEF “São José do Jundiá”	Ensino Fundamental I	Sede
14	EMEF “Vila Nova”	Ensino Fundamental I	Sede
15	EMEIEF “Augusto Ruschi”	Educação Infantil e Ensino Fundamental I	Sede
16	EMEIEF “Florindo Manzoli”	Educação Infantil e Ensino Fundamental I	Sede
17	EMEIEF “Lagoa Seca”	Educação Infantil e Ensino Fundamental I	Meio Rural
18	EMEIEF “Padre José de Anchieta”	Educação Infantil e Ensino Fundamental I	Sede
19	EMPEF “Fazenda Cremasco”	Educação Infantil e Ensino Fundamental I	Meio Rural
20	EMPEF “Governador Carlos Lindenberg”	Educação Infantil, Ensino Fundamental I e II	Sede
21	EMPEF “Lapinha”	Educação Infantil e Ensino Fundamental I	Meio Rural
22	EMUEF “Água Limpa”	Ensino Fundamental I	Meio Rural
23	EMUEF “Córrego Santa Rita”	Ensino Fundamental I	Meio Rural
24	EMUEF “Córrego São Domingos”	Ensino Fundamental I	Meio Rural
25	EPMEF “Antônio Brunelli”	Educação Infantil, Ensino Fundamental I e II	Meio Rural
26	PEM “Antônio Alves Fernandes”	Educação Infantil	Sede

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação

Quanto à média de desenvolvimento do Índice da Educação Básica (IDEB) de Pinheiros-ES, de acordo com os dados obtidos (IBGE, 2015), apresenta-se em boa colocação na microrregião. Desde 2007, ano de criação do programa, o Município vem atingindo média acima da projeção no primeiro ciclo do ensino fundamental e ocupou o 4º lugar entre os melhores resultados. Índices que podem ser observados na plataforma do IDEB por Município.

Verificam-se dificuldades de Pinheiros-ES se manter acima da projeção no segundo ciclo do ensino fundamental. Os dados apontam que apenas em 2009 e 2011 a média superou a projeção. Essa insuficiência na projeção do IDEB indicada nos descritores do segundo ciclo do ensino fundamental pode ser compreendida como consequência da descontinuidade na gestão dos diretores escolares. A prática da interrupção nas gestões escolares, comum especialmente nas escolas maiores e que agregam os dois ciclos do ensino fundamental em Pinheiros-ES, interfere diretamente no desenvolvimento da aprendizagem dos estudantes. As

trocas de diretores movimentam significativamente toda a estrutura pedagógica de uma escola e a prejudicam quando ocorridas por sucessivas vezes e em curtos períodos.

No entendimento de Bortolini (2013), o objetivo principal do diretor escolar é em suma, dirigir um projeto educativo politicamente comprometido com a transformação social escolar e da comunidade, visando assegurar uma organização interna da instituição em que os processos de gestão, administração e participação democráticas dos envolvidos estejam voltados para o atendimento da função primordial da escola de Educação Básica que é o ensino aprendizagem. Mas se há interrupções no trabalho dos diretores escolares com a troca dos gestores em curtos períodos, subentende-se que o processo do comprometimento com a comunidade escolar e o reconhecimento dela como fator de potencialização para o sucesso da escola não acontece.

Nessa perspectiva, Paro (2003) afirmou que a democratização da gestão escolar se mistura com a luta pela democracia política e dessa maneira, necessita-se que seja assegurada a articulação entre os interesses coletivos da comunidade interna e externa da escola com as práticas exercidas dentro dela. Corroborando com essas afirmações Lück (2009) declarou que a Gestão Democrática acontece e se explica em decorrência de íntima interação entre os direitos e deveres demarcados pela responsabilidade social, valores compartilhados e o esforço para que os objetivos educacionais sejam alcançados por meio do compromisso de todos os membros envolvidos no processo.

À vista disso, entende-se por Gestão Democrática e participativa aquela cujos indivíduos da comunidade interna e externa à escola se assumem como sujeitos comprometidos para que o desenvolvimento da educação em todas as suas dimensões políticas, organizacionais e educacionais aconteça com qualidade a partir da compreensão de que todos são responsáveis pelo sucesso da educação e do ensino.

Em outros termos, a organização de uma gestão democraticamente participativa necessita das condições para a criação do ambiente em que alunos, professores, pais e comunidade se sintam convidados a interagir e tenham espaço para tomar decisões, influenciar o destino e as circunstâncias do desenvolvimento que se pretende promover. Caso contrário, a prática participativa não se efetiva e pode acarretar em desequilíbrios no desenvolvimento da

aprendizagem e, conseqüentemente os resultados passarão a oscilar negativamente ou sequer será alcançada a qualidade desejada para o ensino.

De acordo com Dourado (2007) as especificidades do sistema de ensino, bem como, o grau de progressiva autonomia das unidades escolares a ele vinculadas devem ser consideradas na busca pela participação organizada da sociedade civil em todas as esferas de decisões sobre a educação de modo a garantir resultados educacionais efetivamente qualitativos. Referente aos resultados quantitativos do ensino fundamental de Pinheiros-ES a partir de 2007, nas séries em que o IDEB é avaliado, as projeções podem ser visualizadas nas tabelas do primeiro e do segundo ciclos, respectivamente disponibilizados abaixo.

Tabela 1 – Projeção dos Resultados do IDEB do Ensino Fundamental Primeiro Ciclo

Projeção de resultados 4ª série / 5º ano:

Município	IDEB Observado						Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Pinheiros	3.8	4.3	5.0	5.3	5.5	5.7	3.8	4.2	4.6	4.9	5.2	5.4	5.7	6.0

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado>

Tabela 2 – Projeção dos Resultados do IDEB do Ensino Fundamental Segundo Ciclo

Projeção de resultados 8ª série / 9º ano:

Município	IDEB Observado						Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Pinheiros	3.5	3.4	4.0	4.1	3.5	4.3	3.5	3.7	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado>

O índice de desenvolvimento é avaliado nacionalmente a cada dois anos e a meta é atingir média seis (6,0) em 2021. Apesar de o Município de Pinheiros-ES ter superado a projeção em 2007 nos dois ciclos do ensino fundamental, não foram encontrados registros de ações da Secretaria Municipal de Educação que se mostrassem engajadas efetivamente para que essas metas fossem atingidas ou ultrapassadas. O que aponta para o mérito ser facultado ao empenho das próprias escolas e dos professores do Município, mas apesar desse argumento é possível afirmar que a gestão ofertou algumas capacitações e workshops esporádicos para os professores, preferencialmente realizados em início de anos letivos.

Observou-se, portanto, que a tentativa de apresentar uma Gestão Democrática se mostrou bastante impropriedade no sentido de que as capacitações esporádicas no início dos anos letivos não são garantias de resultados satisfatórios de aprendizagem. O ex-prefeito Antonio Carlos Machado (2009-2016) relatou a realização dos fóruns em sua gestão como uma maneira de motivar e dar condições de trabalho para os profissionais. Ele acredita que os incentivos como viagens de estudo motivam o professor a trabalhar e a aceitar a inserção de novos projetos sem reclamarem do trabalho a mais que eles dão (informação verbal)²⁴. Essas declarações do ex-prefeito acabam por configurar uma espécie de barganha para atingir os objetivos de interesse da gestão e não demonstram prerrogativa de relevância efetiva à valorização dos profissionais.

Da compreensão de que algo precisaria ser diferente no que tange ao comprometimento com a educação e com o ensino básico após as adesões aos planos e programas do Governo Federal iniciadas em 2007, perceberam-se algumas ações a partir de 2009 que indicaram a intenção de alcançar melhoria dos resultados no desenvolvimento da aprendizagem entre os alunos, bem como, da gerência do sistema de ensino. Essa indicação apresentou-se por meio de um novo formato de gestão que se desenhou na promessa de organização na estrutura gestora da Secretaria Municipal de Educação.

A expectativa de tal organização se constituiu visando facilitar o acesso à comunidade e o atendimento das escolas da Educação Básica. Para prosseguir nesse desenho, instituiu-se suporte técnico-pedagógico para cada etapa do ensino fundamental e demais modalidades de ensino que compõem a Educação Básica municipal incluindo a EJA e a Educação no Campo, isto é, as escolas passaram a contar com um técnico especializado de cada modalidade dentro da Secretaria de Educação com o objetivo de atender, apoiar e auxiliar permanentemente aos técnicos pedagógicos de cada ciclo de ensino nas escolas.

3.3 A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM SUA ORGANIZAÇÃO

A Secretaria Municipal de Educação de Pinheiros-ES possui endereço e instalações físicas próprias razoavelmente adequadas desde a segunda gestão de Galdino Luiz Zaganelli. Pode-se dizer que o desenvolvimento das políticas educacionais e de suporte pedagógico, nesse

²⁴ MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

Município, arregimenta-se de maneira que a efetivação das leis educacionais para o atendimento da clientela aconteça de modo controverso fazendo jus à estrutura dos padrões brasileiros de organização do sistema público nos moldes patrimonialistas e clientelistas já mencionados. Não obstante, os documentos disponibilizados para a análise²⁵ e as declarações dos entrevistados evidenciam o incremento de ações centrado no gestor municipal e o controle financeiro exercido pela Secretaria Municipal de Finanças, especialmente em relação aos recursos do financiamento da educação.

Sendo assim, apesar do sistema de ensino existir desde 02 de junho de 2008 por meio da Lei 913/2008, a Secretaria Municipal de Educação dispõe de insignificante autonomia para gerir porque o comando está enfeixado nas mãos do gestor municipal. A mesma Secretaria também não dispõe de nenhuma autonomia financeira para efetivar as decisões quanto à implementação das políticas educacionais, pois essa responsabilidade se fixa sob o controle da Secretaria Municipal de Finanças que administra toda a arrecadação e até mesmo os repasses do Governo Federal à educação. Nesse sentido, por vezes fez-se necessário mencionar a referida Secretaria para esclarecer os critérios do funcionamento e a abrangência dada aos encaminhamentos realizados pelo sistema de ensino de Pinheiros-ES.

Nas gestões do prefeito Gildevan Alves Fernandes, compreendidas entre 2001 e 2008, observou-se instabilidade na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação nas duas gestões no que se referem às ações e, conseqüentemente na organização e instituição do sistema de ensino. Neste tópico observam-se tais informações a partir dos dados disponibilizados por meio de livros de pontos, circulares, ofícios e outros documentos. De 02 de janeiro de 2001 até 02 de janeiro de 2008 apresentou-se um intervalo bastante anômico do ponto de vista de desenvolvimento do Município enquanto ente federado. Nas duas gestões evidenciou-se certa estrutura de incerteza e dificuldade quanto à indicação e orientação no desempenho de funções para os indivíduos em seus respectivos postos de trabalho.

O gerenciamento e a organização na Secretaria de Educação são basicamente demonstrados através dos dados obtidos nos livros de ponto por inexistência e/ou insuficiência de dados em outros documentos. Os livros por sua vez, apontaram para a instabilidade até mesmo na maneira em que tais registros foram lavrados. Em poucos dentre eles foram averbados a

²⁵ Atas, Circulares, Livros de Ponto, Pareceres, Ofícios, Resoluções, dentre outros arquivos documentais.

abertura e o encerramento das atividades, não houve ordenação entre as trocas de um ano para o outro e nem mesmo de uma gestão para a outra, isto é, eles foram sendo preenchidos sequencialmente com especificações indefinidas dos acontecimentos.

Entre 2001 e 2007 lavraram-se dez livros de pontos, entretanto, nos recortes que vão de junho de 2006 até abril de 2007 e também entre janeiro de 2008 e janeiro de 2009, não houve identificação de cargos nem de funções nas gestões de Gildevan Alves Fernandes. Os demais documentos que poderiam complementar as informações sobre isso também são bastante imprecisos. Apesar da imprecisão dos dados, no primeiro ano da gestão é possível identificar admissões e demissões de modo indiscriminado até setembro de 2001. Inclusive, desse mesmo ano não consta documento de nomeação para secretário (a) de educação.

Adversamente, em 2001 houve registro de alguns documentos emitidos por uma Secretária Interina de Educação que atuou por aproximadamente um mês. Consta também nos registros a identificação de um cargo chamado “encarregado de setor”, mas sem denominação das funções exercidas no mesmo. Nele, duas pessoas ocupavam vagas e sobre uma delas não se pode afirmar o tempo de permanência na função por insuficiência de informações a respeito. Tanto a secretária interina quanto uma das ocupantes do cargo de “encarregado de setor” podem ser caracterizadas como casos de beneficiamento familiar de acordo com os dados contidos nos documentos indicados da secretaria de educação. A análise dos documentos possibilitou a comparação entre as informações gerais sobre as funcionárias para que se chegasse a essa conclusão sobre elas.

Isto citado é justo mencionar também que a começar por janeiro de 2001 até agosto de 2002, a descrição das funções nos cargos era lavrada por cada um dos profissionais que trabalhavam na referida secretaria e com pouca clareza sobre a identificação deles. Entre junho e outubro de 2001 houve admissão de trabalhador braçal para a secretaria de educação onde já constavam três serventes e não há área externa com jardim (PINHEIROS, 2001). Infere-se, nesse caso, o beneficiamento pessoal por recompensa de serviços prestados no período eleitoral. Sobre tal cargo observou-se que nos dias atuais ele ainda é incluído no quadro da Secretaria Municipal de Educação com as mesmas prerrogativas de esporadicidade.

Outro exemplo bastante peculiar foi o registro de uma mesma pessoa ocupando cargo de merendeira sem menção ao vínculo e em seguida como agente administrativo de cargo efetivo

sem ter existido a oferta da vaga em concurso público. O mesmo ocorreu em relação à ocupação de um cargo denominado *Xerox*. Nesse caso, o funcionário após gozar férias por um mês atuou no cargo mencionado por apenas alguns dias e depois mudou para a função de motorista com vínculo efetivo no cargo e onde exerce função até os dias atuais (PINHEIROS, 2001). Verificou-se por meio do edital 02/00 a existência de 07 vagas para motoristas na época, entretanto, não se verificou o registro de aprovação e posterior convocação do referido funcionário para o cargo citado.

Muitas informações relevantes sobre a organização e legitimidade dos acontecimentos foram inseridas a lápis nos livros de pontos e outros documentos que estão nos arquivos da secretaria de educação. A gestão alegou não dispor de outras fontes de dados além desses que foram cedidos para a análise. Exemplo da afirmação sobre os documentos preenchidos a lápis é o registro da Portaria de número 1929/2002, cuja finalidade supostamente seria a nomeação de um secretário de educação, mas a gestão de recursos humanos declarou inexistência do documento nos arquivos municipais.

Constatam-se alterações na quantidade dos profissionais em diversas áreas na referida secretaria com os números oscilando entre 22 e 34 pessoas listadas nos registros de ponto entre os anos de 2001 e 2002. O acréscimo de três cargos num dado momento desse período mais a admissão de uma orientadora educacional a partir de 15 de janeiro de 2002 mostrou-se peculiar porque tais situações também apresentam característica de favorecimento às pessoas (PINHEIROS, 2002). Em agosto de 2002 a redução do número de profissionais se apresentou significativa, contudo, destacou-se a existência de duas versões de livros de ponto para um mesmo período.

Para esse episódio supõe-se a anulação ou tentativa de supressão de dados de uma das versões do referido documento. A comparação entre o conteúdo dos dois registros indicou a possibilidade das informações de ocupantes das vagas nos cargos terem sido alteradas, substituídas ou simplesmente suprimidas no documento apresentado como oficial. Evidenciou-se também a inexistência de descrição dos vínculos nos cargos, isto é, não é possível mensurar o número de pessoas que exerceram funções de regulamentação efetiva, comissionada e/ou temporária. Essa situação funcional passou a ser descrita em meados de 2003, juntamente com o registro de outras informações a respeito dos profissionais nas funções (PINHEIROS, 2003).

Seguindo assim, a partir do ano de 2004 identificou-se 11 profissionais descritos com vínculo efetivo na mesma secretaria (PINHEIROS, 2004). Entre outubro de 2004 e fevereiro de 2005 constatou-se nos registros documentais uma movimentação significativa das pessoas nos cargos com o aumento de quatro profissionais em funções de vínculo efetivo. Peculiarmente a Orientadora Educacional que havia assumido em 2001 apareceu empossada no cargo de Orientadora Pedagógica a partir de maio de 2004, mas em agosto do mesmo ano lhe foi concedida uma licença, isto é, apenas três meses após assumir a referida função.

Além disso, observou-se o afastamento de outra funcionária para assumir cargo de vínculo efetivo e também um registro a lápis de que em agosto de 2005 ocorreu admissão de uma nutricionista em lugar de uma supervisora (PINHEIROS, 2005). Contudo, a indicação de validade do concurso no edital 02/00 firmou-se de apenas dois anos não havendo indicações de adendos ao aludido edital ou novo concurso (PINHEIROS, 2000). Somente por meio do edital 001/07 de 11 de junho de 2007 é que houve oferta de vagas de vínculo permanente (PINHEIROS, 2007). E partir de agosto do referido ano é que aconteceram as posses dos aprovados neste concurso.

Outras ações *sui generis* como transferências de pessoas entre cargos e locais de trabalho foram notadas no período. E para validar as peculiaridades indicadas, salienta-se que no ano de 2004 o cargo de chefe de divisão criado e extinto na gestão de Galdino Luiz Zaganelli reapareceu. As informações que se tem sobre a criação do referido cargo naquela gestão dizem respeito à inexistência de secretaria de educação na época. E como forma de iniciar a composição específica para desenvolver as atividades educacionais do Município, o então gestor municipal indicou a criação do referido cargo. O que não era circunstancial da gestão em questão.

A inexistência de critérios organizados que identificassem os vínculos nos cargos ou de justificativas para o aparecimento e desaparecimento de pessoas nas funções, bem como, a posse em cargos efetivos em períodos fora da validade de concursos se fizeram evidentes nas anotações de quase todos os livros de pontos analisados dessas gestões. Ressalta-se que não foram encontradas as portarias de nomeações dos indivíduos nos casos mencionados. Esse fator apresentou-se como dificuldade para a indicação de conformidade dos acontecimentos nas gestões e corroborou mais uma vez com o que Leal (2012) atestou sobre a desorganização do serviço público no Brasil. Por isso, as informações sobre o vínculo dos funcionários nos

cargos aqui expostas revelam dados sobre o que se efetivou na prática dentro da Secretaria Municipal de Educação, contudo, elas podem não retratar o que efetivamente se consolidou oficialmente nos registros documentais que não foram encontrados, tais como, Atas, Portarias de Nomeações e de Posses.

Diante da inexistência de tais documentos não se pode declarar que tenha existido efetividade na organização da referida secretaria no período. Além disso, os registros que poderiam revelar a dimensão de relevância do sistema de ensino para a gestão municipal também não foram encontrados. Evidencia-se, portanto, que o desenvolvimento das atividades fins da educação e do ensino esteve quase sempre preterido ao funcionalismo, isto é, empossar, nomear, transferir e exonerar pessoas dos cargos e funções revelou-se mais importante. Neste sentido, o poder do gestor público se fortaleceu com a prática do clientelismo.

Os episódios analisados revelaram a existência de mais cargos e profissionais do que o relativamente necessário para o desenvolvimento da educação em alguns períodos. As substituições dos profissionais aconteciam aleatoriamente e ficou demonstrado que as funções eram dispensáveis em qualquer tempo sem que houvesse necessidade de justificativas para as admissões, exonerações e readmissões de pessoas. Esses dados tornam válidas as afirmações sobre os processos clientelistas nas gestões, especialmente no provimento de cargos direcionados ao funcionamento da aludida secretaria.

Eventualmente, essa circunstância impediu a efetividade das questões organizacionais para a composição e posterior desenvolvimento do sistema de ensino nas gestões de 2001 a 2008. As ações delas nesse sentido redundaram apenas na instituição do Conselho Municipal e da Câmara de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos provenientes do FUNDEB e em seguida do Sistema Municipal de Ensino sem que esses, tivessem autonomia para o exercício efetivo das obrigações legais para as quais foram designados.

Outro fator de dificuldade para a organização e o incremento do Sistema Municipal de Ensino, deu-se pela inexistência de critérios para a nomeação de secretários de educação que pudessem gerir a secretaria com autonomia e independência. O andamento das ações educacionais apresentaram-se, por vezes, de forma anômica conforme descreveu Durkheim (1999). Para mais, a maneira da secretaria de educação gerenciar o patrimônio público educacional indicou precariedade e certo desconhecimento dos parâmetros instituídos na LDB

9394/96. Sobre a nomeação de profissional para o gerenciamento da educação nesse período encontrou-se alusão a uma presumida secretária de educação em documentos de julho de 2005.

Nessa aleatória indicação há o registro de um carimbo com o número da portaria de nomeação, rubricas assinadas no livro de pontos em 20 e 23 de abril de 2007, e outros poucos documentos emitidos no ano em questão, que teoricamente indicam a ocupação da função. Porém, revelou-se que essa atribuição se deu mais de um ano e meio após o aparecimento do primeiro indício da existência de uma secretária no referido cargo. Destaca-se nesse ponto que os questionamentos sobre o tema foram enviados para ex-prefeito da época na intenção de obter mais esclarecimentos a respeito dos fatos narrados nesta pesquisa (Apêndice A).

Nas gestões da sequência, entre 2009 e 2016, a organização das ações na Secretaria Municipal de Educação esteve mais bem organizada. Inclusive, o uso do livro de pontos aconteceu apenas em 2009 e 2012 com a promessa da instalação do mecanismo eletrônico de assiduidade em todas as repartições públicas municipais. Contudo, foi revelado nas declarações dos funcionários da educação municipal que tal mecanismo não funcionou efetivamente por falta de manutenção das máquinas adquiridas para esse fim e também que houve resistência na aceitação do novo sistema.

Em tal caso, a análise foi baseada nos registros de 2009 e 2012 que apresentaram uma média de 23 a 25 profissionais distribuídos nos cargos da secretaria. Registrou-se uma constância nas ações realizadas pela Gestão do Sistema de Ensino nas áreas educacionais e administrativas. Sobre a suspensão do registro físico da rotina nada foi encontrado, todavia, pode-se afirmar que houve menor instabilidade no quadro geral de cargos e funções no que se referem a nomeações, posses, exonerações e transferências apesar do aparelho eletrônico também não ter funcionado. A maioria dos profissionais localizados na secretaria de educação nas gestões de 2009 a 2016 era de vínculo efetivo. Somente dois cargos eram comissionados e quatro de designação temporária.

A indicação é que o gestor municipal facultou certa relevância para a manutenção das ações e atividades pedagógicas desenvolvidas ao longo do período em que esteve na gestão municipal. Isto, porém, não significa que houve efetividade nos princípios de Gestão Democrática, mas demonstrou melhor alinhamento no que tange à continuidade de ações que

priorizam o desenvolvimento da educação e do ensino no Município. E sobre essa afirmação o ex-prefeito Antonio Carlos Machado declarou assim “[...] é... eu nunca consegui ver uma possibilidade de [...] fazer uma coisa que fosse realmente democrática” (informação verbal)²⁶. Tal revelação indica a dificuldade de se consolidar a Gestão Democrática com efetividade nas ações municipais, quer sejam elas de ensino ou em quaisquer outras áreas públicas de Pinheiros-ES.

O quadro abaixo demonstra o número de cargos e a rotatividade de funcionários entre as funções da Secretaria Municipal de Educação no período de recorte da pesquisa (2001-2016), de acordo com os dados obtidos. Nele verificam-se os registros consolidados através dos livros de pontos existentes e disponibilizados para a análise.

Quadro 3 – Rotatividade de Cargos na Secretaria de Educação

Nº	Período dos Registros		Número Médio de Cargos	Média de Alterações
	Início	Final		
01	02.01.2001	31.12.2002	34	16,5
02	03.02.2003	31.12.2004	18	10
03	03.01.2005	05.06.2006	17	08
04	20.04.2007	31.12.2007	28	09
05	02.01.2009	23.12.2009	25	09
06	02.01.2012	31.12.2012	23	03

Fonte: Elaboração própria a partir dos arquivos da Secretaria Municipal de Educação

Apesar da vulnerabilidade das informações, conclui-se que nessa área houve maior movimentação entre as admissões, demissões e transferências nas gestões de 2001 a 2008 do que nas de 2009 a 2016. Quanto ao número total de profissionais da educação e do ensino da municipalidade distribuídos entre professores, supervisores, diretores e coordenadores escolares, acham-se alguns dados no quadro a seguir.

²⁶ MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

Quadro 4 – Vínculo dos Profissionais da Educação nas Gestões

Vínculo	Gestão 2001-2008	Gestão 2009-2016	Atualmente
Efetivo	73	150	204
Concursos	77	107	-
DT	173	135	114
Total	323	392	318

Fonte: Elaboração própria a partir dos arquivos das Secretarias de Educação e de Recursos Humanos

Os números dispostos no quadro são dos documentos existentes nos arquivos secretaria de educação e podem não retratar o que de fato existiu nas gestões, pois os documentos mais atuais cedidos pela Secretaria de Recursos Humanos não estão de acordo com os do quadro. A lista mais atual disponibilizada por essa secretaria em 2018 contém os dados a partir do ano 2000 e apresenta 159 profissionais ativos atualmente, o que não confere com o número indicado no quadro acima. Na mesma lista registraram-se 212 demitidos até 2017 sem especificação das razões para as demissões, e a soma dos profissionais ativos e inativos da referida lista contabilizam 371 no total. Outra lista também foi disponibilizada pela mesma secretaria com os nomes dos profissionais demitidos entre os anos de 2000 até 2016, que apresenta um percentual de 211 inativos e discrimina as respectivas razões das demissões.

Mediante os detalhes constantes nos dados disponibilizados observou-se também que o número de pedidos de demissões, licenças sem vencimentos, afastamentos e permutas são bastante elevados entre todas as gestões. Esse fator induz a análise a inferir existência de dificuldade na manutenção dos vínculos empregatícios efetivos por longos períodos no referido sistema. Embora o tema não enverede para o direcionamento dessa questão, cabe ao menos citar que esta seja uma interferência bastante significativa para o impedimento da adesão aos princípios da Gestão Democrática no Sistema Municipal de Ensino de Pinheiros-ES.

Como as informações sobre o número de profissionais que trabalharam vinculados em Designação Temporária (DT), bem como, dos profissionais efetivos das gestões entre 2001 e 2008 foram contabilizados a partir do ano 2000, pode haver distorção entre os dados apresentados e o que de fato aconteceu no período. Não se disponibilizou nem mesmo a consolidação de números aproximados dos profissionais que trabalharam no período por

inexistência de documentos que contenham tais informações. E as que existem na secretaria de recursos humanos são imprecisas e controversas assim como se constatou sobre os arquivos da secretaria de educação em relação às gestões mencionadas.

3.3.1 NOMEAÇÃO DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO

O cargo de Secretário de Educação ocupado através de livre nomeação político-partidária trata-se de uma função de chefia a ser assumida e desempenhada por pessoas de inteira confiança das lideranças políticas. Configura-se na indicação de alguém que esteja de acordo com as convicções ideológicas ou convenções partidárias do governo responsável pela gestão política. No entanto, o objetivo da função é atender às demandas referentes à gestão educacional preconizada nacionalmente de acordo com as legislações vigentes. Mas, como se tem notado, no Brasil cada gestão disponibiliza para a educação o grau de importância conforme os interesses do chefe local e de seus aliados políticos. A dificuldade relacionada ao entendimento do que cabe a cada uma das esferas no acordo federativo, conforme declaram os estudos de Araújo (2013), Arretche (2014) e outros autores, é o que impossibilita ações que sejam efetivamente capazes de consolidar as políticas educacionais.

A função do gestor da Secretaria Municipal de Educação é de extrema importância para o desenvolvimento das ações educativas. É cargo estratégico no que tange ao atendimento do ensino e para o cumprimento das disposições legais da função administrativamente. Contudo, os arquivos das Secretarias de Educação e de Recursos Humanos analisados, tais como, portarias de nomeações e outros documentos pertinentes à análise da indicação dos secretários de educação não trazem informações que possam revelar autonomia por parte dessas personagens. Os dados não demonstraram que o direcionamento dado pelos gestores instituídos fosse linear com as ações que devem ser preconizadas por quem exerce a função. Isto é, as nomeações para curtos períodos ou a existência ilegítima delas são fatores que dificultaram bastante o desenvolvimento educacional do Município. Exemplo dessas afirmações poderá ser mais bem observado no quadro a seguir.

Quadro 5 – Situação dos Secretários Municipais de Educação nas Gestões 2001-2016

Nome	Período	Situação no Cargo	Portaria de Nomeação	Portaria de Exoneração	Prefeito
Anna Paulla de Souza Moreira	02.01.2001 a 31.01.2001	Interina Não identificada	Não encontrada	Não encontrada	Gildevan Alves Fernandes
Selma Aguiar de Souza Moreira	01.02.2001 a 11.01.2002	Não identificada	Não encontrada	1.925/2002	Gildevan Alves Fernandes
Everaldo Tom dos Santos	15.01.2002 a 14.07.2003	Não identificada	1.929/2002 Não encontrada	Não encontrada	Gildevan Alves Fernandes
Maria Glória Fernandes	15.07.2003 a Indefinida	Não identificada	2638/2005 Não encontrada	Não encontrada	Gildevan Alves Fernandes
Dalza Helena Forza	04.04.2008 a 02.01.2009	Nomeada	0089/2008	0004/2008 (ao invés de 0004/2009)	Gildevan Alves Fernandes
Simone Alves Fernandes	02.01.2009 a 01.02.2010	Nomeada	0022/2009	0011/2010	Antonio Carlos Machado
Irani de Oliveira Dias	01.02.2010 a 02.01.2013	Nomeada	0006/2010	Não Encontrada	Antonio Carlos Machado
Wanesia Gláucia Fabris Fávaro	02.01.2013 a 12.02.2014	Nomeada	0003/2013	008/2014	Antonio Carlos Machado
Carlos Roberto Soares Canguçu	20.02.2014 a 02.01.2017	Nomeado	018/2014	Não encontrada	Antônio Carlos Machado
Marinete Zamprogno Ziviani	02.01.2017	Nomeada	005/2017	Em exercício	Arnóbio Pinheiro Silva

Fonte: Elaboração própria a partir dos arquivos da Secretaria Municipal de Educação

Logo, assinala-se que em Pinheiros-ES a efetiva existência do gestor para a educação municipal apresentou-se incerta em alguns períodos. Devido à inexistência de registros que possam garantir a efetividade das nomeações e dados que assegurem o exercício dos indicados no cargo, cabe dar credibilidade às declarações de alguns profissionais e aos documentos oficiais dos quais, de acordo com Certeau (2009), se podem retirar a fina camada de informações que levem à revelação dos espaços capazes de trazer à luz do conhecimento o que se precisa saber e demonstrar.

Nesse contexto, o quadro demonstrativo acima esclarece sobre a existência de apenas três portarias correspondentes ao período das duas gestões do prefeito Gildevan Alves Fernandes (2001-2008). As mencionadas portarias se referem a uma exoneração em 2002, uma nomeação em 2005 e outra nomeação em 2008. A peculiaridade para as nomeações dos gestores da educação municipal nesse período expõem indícios de que a efetiva atuação dos deles na função não aconteceu. E as informações registradas nos documentos analisados se apresentam indefinidas, distorcidas e com supressões de dados, impossibilitando afirmações contundentes sobre a ocupação legítima do cargo pelos indicados.

Como a gestão municipal declarou a inexistência de portarias e/ou de quaisquer outros registros documentais que pudessem validar a efetividade dos gestores no exercício da função de secretários de educação no período mencionado, infere-se que as nomeações e exonerações dos mesmos tenham sido ilegítimas. Apesar disso, foram encontradas evidências de uma possível nomeação de secretária de educação em documentos assinados e expedidos a partir de 2007. Inclusive, entre esses documentos existe um que apresenta assinatura carimbada com uma Portaria sob o número 2638/2005. Ou seja, peculiarmente essa suposta portaria de 2005 só apareceu dois anos após a discutível nomeação de um gestor para a educação.

Os ofícios cedidos para a análise demonstraram que as decisões e ações desse período passavam irrestritamente pelo crivo do gestor municipal e indicaram que os possíveis nomeados ao cargo de secretários de educação usufruíam de autonomia limitada ou nula. Os arquivos dispõem a portaria 0089/2008 de 04 de abril de 2008, que instituiu Dalza Helena Forza como gestora da educação seguindo os parâmetros legítimos de nomeação. A referida secretária permaneceu no cargo até o início da gestão municipal subsequente.

Apesar dessa aparente legitimidade na designação da secretária para o cargo, não foi possível encontrar nos documentos as indicações do exercício direto e autônomo da mesma. E mais uma vez as evidências apontaram o controle do gestor municipal conforme já foi mencionado no capítulo 3, tópico 3.3. Nesse período uma ou outra atuação dos gestores da educação foi verificada, mesmo assim se observa que elas eram restritas ao cumprimento de formalidades, tais como assinaturas de ofícios e outros poucos documentos. Portanto, os vestígios respaldam as afirmações de que a gerência da educação aconteceu por meio da secretaria municipal de finanças.

Todas as razões apontam para a inexistência de legitimidade das nomeações para a ocupação efetiva do cargo de secretário de educação entre 2001 e 2008. E além da insuficiência de documentos que atestem as designações dos indicados, as testemunhas também não se dispuseram a prestar declarações que assegurassem ou não a efetividade das ações dos nomeados. As poucas informações verbais sobre esse assunto foram tímidas e informais. A maior parte dos arquivos da época não foi encontrada e as evidências apontam para o extravio de documentos na transição de uma gestão para a outra. Torna-se pertinente salientar que as perguntas sobre esses aspectos também compõem o questionário elaborado para a entrevista que foi enviada ao ex-prefeito da época (Apêndice A).

Nas gestões de 2009 a 2016 verificou-se a legitimidade dos documentos de nomeação dos Secretários de Educação e mais efetividade nas atuações dos mesmos, mas essa particularidade não impediu a interrupção das atividades regulares por meio de novas nomeações. Apesar disso, é possível afirmar a manutenção de certa continuidade no desenvolvimento de ações educacionais conduzidas pelos indicados na secretaria. Inclusive é possível observar a permanência de uma secretária de educação que geriu durante quatro anos (quadro 5).

Mesmo com a verificação de mais regularidade quanto às nomeações e a observação da permanência dos nomeados para o cargo por mais tempo na função entre as gestões de 2009 a 2016, não se pode afirmar que essa particularidade garantiu a eles a autonomia para gerir, pois apesar do gestor municipal ter proporcionado mais autonomia técnica e pedagógica, as decisões sobre a utilização dos recursos financeiros se mantiveram a cargo da secretaria municipal de finanças.

Embora tenha sido possível perceber algumas ações e certo ordenamento do ensino nas referidas gestões, os programas e projetos vislumbraram prazos curtos como foram os casos das parcerias com organismos externos, tais como a Suzano Papel e Celulose e o Instituto Ayrton Senna que não deixam legado de permanência. Nesse caso, aconteceram rupturas que prejudicaram o processo educativo em questões de continuidade das ações educacionais e de gerência do sistema de ensino. As parceiras trazem ensinamentos, mas também deixam lacunas no que tange ao ordenamento dos processos preconizados por elas, isto é, o Município normalmente não consegue suprir as necessidades técnicas dos programas quando os acordos e parcerias com as instituições externas terminam por falta de autonomia financeira.

Esse embargo dificultou e dificulta a consolidação das ações pelo sistema municipal de ensino, pois todas as decisões relacionadas ao financiamento para a realização e/ou elaboração de projetos da equipe pedagógica continuou irrestritamente sob o comando de outra secretaria que não a de educação. Nesse sentido, é possível afirmar que o Sistema Municipal de Ensino de Pinheiros-ES não funciona devidamente dentro dos padrões que forneçam autonomia financeira e gestora.

Em todas as gestões pesquisadas ficou evidente certa desobrigação no registro da jornada de trabalho e a ausência de responsabilidade dos secretários de educação em gerenciar efetivamente as decisões. Porém, essa afirmação não delega a infração aos nomeados, mas expõe o comportamento das gestões municipais ao conduzirem o funcionamento do sistema de ensino. A interrupção no trabalho dos secretários de educação interferiu significativamente na permanência de ações que visam garantir o desenvolvimento educacional. Por isso, os gestores municipais de Pinheiros-ES precisam compreender que as políticas educacionais devem ser pensadas para além do curso de uma gestão, pois o desenvolvimento do ensino depende da permanência de ações orientadas nacionalmente. Ou seja, os Sistemas Municipais de Ensino devem assimilar e garantir a continuidade dos programas e projetos implementados pelo Governo Federal.

E a essa altura já se pode afirmar que a justificativa para a descontinuidade e instabilidade na manutenção de secretários de educação de Pinheiros-ES está diretamente relacionada à inexistência de autonomia para os mesmos decidirem sobre as políticas educacionais. A apresentação proeminente de rotatividade dessas personagens nas gestões analisadas e a ausência da liberdade necessária para que pudessem gerir a secretaria de educação, indicam que a Gestão Democrática não acontece efetivamente nesse Município.

Para corroborar com a afirmação acima, os documentos apresentaram diversas ações burocráticas que foram e ainda são deliberadas pela secretaria municipal de finanças, tais como as autorizações para a licitação da compra de material didático e merenda, manutenção do transporte escolar, realização dos processos seletivos e contratação de profissionais. A secretaria de educação apesar de possuir o sistema para a gestão, não pode deliberar porque não tem autonomia financeira e nem CNPJ próprio. Portanto, atualmente a equipe do Sistema Municipal de Educação de Pinheiros-ES ainda encontra-se impossibilitada de decidir e deliberar diretamente, pois a responsabilidade é facultada a outra secretaria.

3.3.2 ESCOLHAS DE DIRIGENTES ESCOLARES

A Gestão Democrática da escola pública é um dos aspectos preconizados pela Constituição Federal de 1988, mais especificamente no Art. 206, inciso VI, e passou a ser introduzida nos sistemas de ensino dentro do conjunto de ações pós-redemocratização do país. A partir dessas mudanças no contexto geral em termos de melhores condições sociais e educacionais estão os direcionamentos voltados para os novos paradigmas que compõem também o sistema das escolas. E por isso, com a consolidação da LDB 9394/96 que também prevê a Gestão Democrática em seu Art. 3º, inciso VIII, a gestão da escola pública passou a ser vislumbrada como ambiente de decisões coletivas que devem se manter permanentemente em processo evolutivo.

Por isso o diretor escolar é de fundamental importância nesse processo, pois em anuência com as ideias de Luckesi (2009), o papel do diretor é coordenar as diretrizes da instituição escolar como um todo de maneira que estas estejam efetivamente sendo praticadas em direção à transformação da educação em construção. Para o autor, o diretor escolar é o coordenador na tomada de decisões coletivas que visam um projeto a ser realizado coletivamente. Acontece que a gestão das escolas por ser ato político, envolve em si fazeres e ações políticas que seguem os ordenamentos em consonância com as interpretações de cada ente sobre o que determinam as leis. Conquanto, a LDB 9394/96 dispõe no Art. 8ª § 2º que “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 2017).

De acordo com Paro (2003), existem diversas formas de se estabelecer a escolha de dirigentes escolares²⁷ e nas gestões deste estudo a indicação política era a opção dos gestores municipais que selecionaram os ocupantes desse cargo nas escolas em moldes semelhantes aos da nomeação dos secretários de educação, portanto, conforme as alianças políticas. Nesse caso a indicação pura e simples, atualmente bastante disseminada nos sistemas de ensino no Brasil é também a mais criticada e contribui para a transformação da escola em curral eleitoral “[...] cristalizado pela política do favoritismo e marginalização das oposições”. (PARO, 2003, p. 14).

²⁷ Os tipos de escolha de dirigentes escolares na opinião de Paro (2003) se dão em três categorias: nomeação, concurso e eleição. No entender do autor, essas categorias se subdividem em quatro tipos que são diretor de carreira, concurso público, livre indicação pelos poderes do Estado e as eleições.

Em Pinheiros-ES os diretores escolares são vistos como pessoas que trabalham em prol da consolidação dos objetivos a serem alcançados de acordo com os interesses da gestão e por causa disso devem ser pessoas de inteira confiança da liderança local. A maneira controversa como a gestão acontece esclarece a apropriação do entendimento sobre o papel do diretor escolar como um executor de ordens do gestor municipal. Tal compreensão faz as gestões ignorarem até mesmo as leis municipais como foi o caso da não observância ao disposto na Lei 0672/2001, Art. 35²⁸ que diz: “A eleição de Diretor Escolar de estabelecimento de ensino será feita através de eleição direta” (PINHEIROS, 2001, p.13).

Por conseguinte, a conjuntura para a indicação dos dirigentes escolares sempre se consolida já nas reuniões de diretórios durante os períodos eleitorais. Acontece de muitos dirigentes escolares ficarem calados quando estão no exercício da função e também costumam evitar emitir opiniões sobre quaisquer assuntos. Eles até se unem ao grupo considerado mais propenso à vitória nas urnas para tentar manterem-se no cargo. E “[...] esse procedimento tende a fazer com que o compromisso do diretor acabe se dando apenas com os interesses da pessoa ou grupo político que o nomeia”. (PARO, 2003, p.19).

A manutenção de alguns diretores na função sempre aconteceu em Pinheiros-ES e Paro (2003) assegura que essa é outra característica da indicação clientelística, a de manter os nomeados indefinidamente na função mediante fidelidade aos parâmetros partidários. Existem também os que não se adequam ao plano de governo ou não assumem o “vestir a camisa da gestão” e acabam sendo dispensados ou devolvidos aos cargos de origem. Em alguns casos determinados ex-diretores até obtêm punições²⁹ por se posicionarem contrários ao grupo da ocasião. Essa informação ficou bem clara nas respostas dos entrevistados, pois eles se posicionaram no sentido de que havia e ainda há casos como esses no presente.

O ex-prefeito Antonio Carlos Machado se posicionou contra os apadrinhamentos e a indicação política dos dirigentes escolares, mas em contra partida disse que não fez nada para mudar a realidade nem para utilizar outro mecanismo de escolha. Quanto aos questionamentos a ele sobre o assunto da escolha dos dirigentes escolares a resposta foi clara: “Aí sim, há um

²⁸ “Dispões sobre o Plano de Carreira e Vencimento dos Profissionais do Magistério Público Municipal de Pinheiros e dá outras providências” (PINHEIROS, 2001, p.1). Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

²⁹ De acordo com a forma utilizada por Foucault em **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. 20ª ed. Tradução de Raquel Ramalhete – Petrópolis: Vozes, 1987.

apadrinhamento, há clientelismo, é... tudo isso aí! E eu... Isso aí eu tenho que dar a mão à palmatória” (informação verbal)³⁰. Com essa declaração o ex-prefeito confirmou a prática.

A Secretária de Educação foi firme em dizer que durante os anos de seu trabalho na educação municipal³¹ aconteceu a eleição para diretores num curto período, mas que esse mecanismo trouxe muitos problemas porque qualquer tipo de processo eleitoral no Município toma proporções muito exasperadas de rivalidade. A Secretária disse que na ocasião o concurso gerou atritos porque os funcionários tomaram partidos e dividiram a escola em decorrência do apoio aos candidatos. Ela afirmou que em virtude desses acontecimentos o mecanismo da indicação voltou a vigorar. Mas enfaticamente a Secretária declarou que a escolha dos dirigentes deveria ser a partir de lista tríplice³² porque na opinião dela geraria menos desconforto nas unidades escolares e entre os profissionais da educação (informação Verbal)³³.

A diretora Colina acredita firmemente que o melhor mecanismo é esse mesmo da indicação. A referida diretora declarou que dirige a mesma escola desde 2001, mas que se ausentou por um ano para assumir como secretária de educação. Disse ainda que em anos anteriores já havia tido experiência de nove anos como diretora em outra escola. Sobre sua opinião referente ao mecanismo de escolha dos dirigentes escolares ela declarou, assim como a Secretária de Educação, que em anos anteriores já houve o processo de eleição³⁴ e que nele aconteceram conflitos semelhantes aos que acontecem nas eleições para a escolha de prefeito e vereadores de Pinheiros-ES (informação verbal)³⁵.

³⁰ MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

³¹ Entendendo que a responsabilidade do Município sobre a organização e gestão das escolas, se deu a partir das adesões aos convênios de municipalização, 053/1998 na Gestão de Galdino Luiz Zaganelli e 180/2005 na gestão de Gildevan Alves Fernandes.

³² Tipo de escolha caracterizada pela prévia indicação de três candidatos pela comunidade escolar e o poder público escolhe um entre os indicados para assumir o cargo. Em alguns casos, pode acontecer o inverso, tornando o mecanismo pouco democrático, uma vez que a indicação parte do gestor municipal.

³³ ZIVIANI, Marinete Zamprogno. **Declarações da atual Secretária de Educação para a entrevista sobre a Instituição do Sistema de Ensino, dos Conselhos de direito da Educação Municipal e sobre o mecanismo de seleção de pessoal para trabalharem nas áreas que compõem o Magistério Municipal.** 2018.

³⁴ A secretária de Educação e a diretora Colina mencionaram que já houve escolha de diretores através de eleição no Município, no entanto, nenhuma delas soube afirmar com precisão em qual período isso aconteceu. A atual Secretária de Educação declarou lembrar-se que em 2003, certamente teve eleição. Mas, apesar das mencionadas declarações, não foram encontrados documentos nem vestígios sobre tais informações nos arquivos disponibilizados para a pesquisa.

³⁵ COLINA, Diretora. **Declarações da Diretora Colina para a entrevista sobre Gestão Democrática e os mecanismos de escolha para dirigentes escolares em Pinheiros-ES.** 2018.

Análogo ao relato da Secretária de Educação, a diretora Colina alegou que a experiência com a eleição de dirigentes foi terrível porque aconteceram brigas tão acirradas que precisaram de intervenção policial. Nesse caso, para ela o exercício da democracia se resumiu ao direito de ir votar. A diretora Colina acredita que pelo mecanismo da eleição sempre haverá a questão entre dois lados e que o grupo perdedor não aceitará as ideias dos vencedores, e nessas condições o trabalho nas escolas será prejudicado pelos impasses.

A diretora Colina não vê que o mecanismo da eleição possa favorecer e refletir na qualidade do ensino. A mesma justificou seu posicionamento dizendo que se o diretor indicado for ruim ou autoritário demais o conselho de escola poderá se reunir e avaliar o trabalho porque é para isso que ele existe. Para essa diretora se “[...] não está funcionando, vamos mudar! Então não vejo que a eleição ela, ela transmite essa qualidade” (informação verbal)³⁶.

Quando questionada em relação ao tempo em que está no cargo, a diretora Colina se resguardou e disse apenas que há muita interação entre ela e toda a comunidade interna e externa da escola, e vice versa. Ela demonstrou concordar com a ideia de permanecer indefinidamente no cargo e está segura de que só sairá da função se quiser. Para justificar a extensão do tempo em que está na função ela declarou: “[...] como eu sou uma pessoa que tem uma experiência muito grande na área de educação e sou uma gestora que, [...] amo a educação. Eu amo essa escola [...]” (informação verbal)³⁷. A mesma diretora disse também que os membros da comunidade se referem à escola como propriedade de quem a dirige, se referindo a si própria.

Todavia, Paro (2003) adverte sobre esse prolongamento da permanência no cargo de direção. Ele enfatizou que essa também é uma maneira de se exercer o clientelismo dentro e nas imediações da comunidade escolar. E nas declarações da diretora Colina ficou esclarecido o uso dessa condição de troca de favores entre ela e os membros da comunidade para permanecer no cargo com o consentimento deles e por meio da confiança devotada a ela nessa relação teoricamente amigável.

Sobre a atuação dos demais diretores, Colina se posicionou assim: “[...] eu... condeno, às vezes, algumas posturas, eles parecem que tem medo de perder o emprego que tem”. “[...] não

³⁶ COLINA, Diretora. 2018.

³⁷ Ibid.

demonstram na fala e nem na postura o que, que nós queremos pra educação do nosso Município” (informação verbal)³⁸. E continuou afirmando que não sabe “Se elas estão lá caladinhas por causa do dinheiro, com medo de perder ou porque não tem conhecimento” (informação verbal)³⁹. Essa diretora se colocou na posição do dirigente que cobra, toma partido e que os demais não caminham da mesma maneira. Ela considerou que justamente por essa sua conduta é que a instituição onde atua é uma escola considerada modelo.

A diretora Canário foi bastante breve e não se posicionou em concordância com o mecanismo de escolha utilizado no Município, no entanto, afirmou que a indicação é um mecanismo justo e adequado. Para fundamentar suas declarações delegou responsabilidade à população em geral porque votam e escolhem o gestor municipal que lidera todas as áreas da sociedade e dentre essas a educação: “[...] Assim o diretor torna um, [...] longa manus⁴⁰, né? Do prefeito municipal. Então por isso, acho justo e adequado que o prefeito escolha alguém que possa ajudá-lo a desenvolver a sua política educacional [...]” (informação verbal)⁴¹.

A mesma diretora citada acima continuou dizendo que adversamente “Poderia ser eleito alguém, contrário a essa política. Fato que poderia provocar graves prejuízos, aos alunos, escola e a todos que tenham... relação direta ou indireta com a escola” (informação verbal)⁴². A diretora Canário, portanto, não concorda com esse mecanismo da indicação. Seu testemunho esclareceu que o trabalho do diretor escolar em Pinheiros-ES está baseado na lealdade às decisões e ações do prefeito municipal e nesse sentido se torna bastante desconcertante declarar o que pensa sem preocupações com as retaliações.

A Professora que foi entrevistada declarou veementemente não concordar com o mecanismo da indicação e, se estamos numa democracia, que o caráter da escolha também deve ser de forma democrática. De acordo com ela “[...] quando não tem uma, uma, numa escolha, né, livre por parte dos, dos professores, né, [...] dos funcionais (sic) da educação, acaba que ele, o gestor fica amarrado, ele fica preso ali, vinculado [...] àquele que indicou” (informação

³⁸ COLINA, Diretora. 2018.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Expressão utilizada normativamente para designar um executor de ordens. É como são chamados os oficiais de justiça. Disponível em: <<https://www.dicionarioinformal.com.br>>. e <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/296078>>. Acesso em 10. Jan. 2019.

⁴¹ CANÁRIO, Diretora. **Declarações da Diretora Canário para a entrevista sobre Gestão Democrática e os mecanismos de escolha para dirigentes escolares em Pinheiros-ES**. 2018.

⁴² Ibid.

verbal)⁴³. E acrescentou: “Então ele nunca vai ser autônomo. Então nunca vai ter a [...] gestão democrática dentro desse contexto” (informação verbal)⁴⁴.

A Professora afirmou que a eleição é o processo mais democrático para a escolha dos dirigentes escolares e sugeriu que se não há condição de que esta seja exercida, que se proponham outra forma de escolha “[...] desde que tenha a participação de todo [...] corpo escolar, né, a comunidade dos, a comunidade local. Então [...] seria a forma mais democrática, né?” (informação verbal)⁴⁵. Nesses termos, a Professora concorda com Paro (2003), Cury (2007), Silva (2007), Libâneo (2009) e demais autores de que a indicação política prende os gestores às vontades e necessidades individuais ou dos grupos políticos e cria uma rede clientelista.

Num estudo de caso realizado sobre o processo de seleção dos dirigentes escolares de Pinheiros-ES, a obra “A Nomeação do Diretor Escolar no Município de Pinheiros-ES dentro de uma Perspectiva de Gestão Democrática”, de autoria de Marcela Marais Dalfior e Isabel Cristina Gomes Basoni, editada em 2015 (em fase de pré-publicação)⁴⁶ verificou a insatisfação dos profissionais do ensino do Município em relação ao mecanismo da indicação para dirigentes escolares. De acordo com as autoras, os professores da escola pesquisada disseram que para existir a gestão pública baseada na participação social com vistas ao cumprimento do que é estabelecido nacionalmente nos dispositivos legais e igualmente na legislação municipal, que a seleção de diretores das escolas municipais deveria necessariamente ser definida por meio da eleição direta e não por indicação. Se o procedimento assim acontecesse garantiria o atendimento aos princípios da democracia.

Apesar da constatação, as autoras da mesma pesquisa⁴⁷ não mencionaram nem mesmo a Lei Municipal 913/2008⁴⁸, mas deveriam, pois no Título IV a referida Lei trata sobre os princípios da educação escolar que devem ser preconizados no Município. O Art. 9º, inciso VII dispõe

⁴³ PROFESSORA. **Declarações da Professora para a entrevista sobre Gestão Democrática e os mecanismos de escolha para dirigentes escolares em Pinheiros-ES.** 2018.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ DALFIOR, M.M.; BASONI, I.C.G. **A Nomeação do Diretor Escolar no Município de Pinheiros-ES dentro de uma Perspectiva de Gestão Democrática.** [S.I.: s.n., 2015], p. 11.

⁴⁷ DALFIOR, M.M.; BASONI, I.C.G. [S.I.: s.n., 2015].

⁴⁸ A Lei 913/2008 criou, instituiu e disciplinou a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Pinheiros-ES. Foi sancionada pelo prefeito Gildevan Alves Fernandes em 02 de junho de 2008.

sobre a observância da “gestão democrática do ensino público” (PINHEIROS, 2008), ratificada no parágrafo único que preconiza

A gestão democrática, com vistas a garantir o preceito da autonomia pedagógica, administrativa e financeira prevista pela LDB N°. 9. 394/96 será definida por lei própria para as instituições públicas que pertençam ao Sistema Municipal de Ensino, *respeitando as Leis existentes de eleição de diretores* e implantação de Conselhos de Escola (PINHEIROS, 2008, grifo nosso).

Mas os dados da obra “A Nomeação do Diretor Escolar no Município de Pinheiros-ES dentro de uma Perspectiva de Gestão Democrática”, de autoria de Marcela Marais Dalfior e Isabel Cristina Gomes Basoni, editada em 2015 (em fase de pré-publicação)⁴⁹ indicam que Antonio Carlos Machado, o chefe do executivo na ocasião, declarou a inexistência de regras claras para a realização da escolha e que a indicação era amparada legalmente. De acordo com a mesma obra, o ex-prefeito afirmou que o referido mecanismo possibilita a consideração dos méritos e o desempenho do profissional no momento de nomear ou exonerar o dirigente escolar e que essa prerrogativa dava garantia de controle sobre a função do nomeado pelo gestor municipal.

Na época dessas declarações as afirmações do vigente gestor municipal relataram que o mesmo desconhecia ou não considerou as disposições das leis federais, estaduais e municipais, além de evidenciarem o descumprimento delas para beneficiar o controle da função. Tal prática ficou explícita no relato do próprio ex-prefeito exposto pelas autoras⁵⁰. O exemplo mais indicativo dessa negligência se apresentou na ausência do cumprimento ao disposto na Lei Orgânica do Município⁵¹, pois nela o Art. 184, inciso I, garante as eleições diretas para as instituições de ensino municipais. E as demais leis municipais que tratam da educação também corroboram com essa premissa.

Quando foi questionado sobre o mesmo tema nesta atual pesquisa, o ex-prefeito Antonio Carlos Machado demonstrou estar mais bem informado em relação à necessidade de se garantir a Gestão Democrática para que o desenvolvimento do ensino aconteça. Apesar disso confirmou que em sua gestão praticou a indicação e atuou de maneira clientelista:

⁴⁹ DALFIOR, M.M.; BASONI, I.C.G. [S.I.: s.n., 2015], p. 12.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Lei Orgânica do Município de Pinheiros-ES, de 05 de abril de 1990, atualizada em novembro de 2011. Disponível em: <<http://camarapinheiros.web2421.uni5.net/uploads/filemanager/PAG/LOM2.pdf>>. Acesso em: 11.07.2018.

Uma coisa que me pediram, [...] mas eu também não vou ficar aqui jogando nada embaixo do tapete. Me pediram e eu não consegui fazer e deveria ter feito na questão da escolha de diretores. Aí sim, há um apadrinhamento, há clientelismo, é... tudo isso aí! E eu... Isso aí eu tenho que dar a mão à palmatória (informação verbal)⁵².

Todas as evidências descritas indicam que não foi apenas nessas duas gestões do ex-prefeito Antonio Carlos Machado que a ação clientelista se fez presente na indicação dos diretores escolares visando os privilégios de grupos ou pessoas em maior ou menor grau. Essa prática aconteceu, com efeito, especialmente nas duas gestões anteriores das quais o ex-prefeito foi Gildevan Alves Fernandes.

Diante dessa compreensão, argumenta-se que as declarações da diretora Canário apoiadas em certo grau pelas declarações dos outros entrevistados convergiram para respaldar o que foi analisado sobre os elementos documentais a respeito desse tema. Serviram também para validar a afirmação de que os gestores escolares em Pinheiros-ES garantem a função e o status proporcionado pelo cargo, à medida que concordam em se tornarem os olhos e os ouvidos dos chefes do executivo municipal nas escolas. Numa paráfrase à Libâneo (2009), indiscutivelmente a ação pedagógica deve ser também política, mas os interesses e acordos da política partidária entre governantes e aliados não devem interferir nos rumos do desenvolvimento da educação e do ensino.

3.4 CONCURSOS PARA PROVIMENTO DE PESSOAL

O provimento dos cargos nos órgãos públicos é baseado normativamente em concursos públicos. Sua obrigatoriedade fundamentou-se com a Constituição Federal de 1988. O Art. 37 prevê esse direito nos incisos I e II ressaltando a previsão das exceções.

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 2016).

⁵² MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

Arretche (2012) e Araújo (2013) concordam que a União ao concentrar a autoridade regulatória em praticamente todas as áreas por meio do acordo federativo, criou mecanismos que operam na direção de reduzir as desigualdades nas instituições. Esse aspecto ainda que com a possibilidade de divergências nos governos locais, contribui para que os entes estejam alinhados nas ações mais gerais. E nessas condições, fundamenta-se também a obrigatoriedade dos concursos públicos resguardados pela Constituição cidadã.

Em Pinheiros-ES como já se pôde notar, o atendimento às disposições federais caminha na contra mão ou bem perto dela quando o assunto é cumprir os ordenamentos obrigatórios. No caso da contratação de pessoal, a manobra para protelar ações e acordos acontece para o benefício de indivíduos ou grupos em detrimento dos interesses comuns aos demais municípios. E esse atendimento particular paralisa ou evita que as políticas federativas se efetivem na forma da Lei. Para o ingresso nas funções através dos sucessivos processos seletivos anuais oferecidos pela secretaria de educação, existe uma prática de certificação interna viabilizada por meio da oferta de formações continuadas que a própria gestão promove para os profissionais atuantes na educação municipal.

Os certificados recebidos nessas formações servem na sequência como pré-requisito para inscrição nos processos seletivos de professores e cuidadores. As formações⁵³ sejam elas quais forem eram e são realizadas assiduamente de maneira semanal, quinzenal ou mensal, conforme a modalidade e o público de cada formação (PINHEIROS, 2016). Mediante a essa condição os processos seletivos podem ser considerados bastante excludentes e restritivos apenas aos municípios que participam das formações e se encaixam nos parâmetros estabelecidos pela gestão. Isto é, a oferta de cursos e certificados pela gestão administrativa da educação reverbera na escolha de profissionais para trabalharem nas escolas municipais. E com a utilização da certificação expedida por si mesma como parâmetro para a posterior escolha dos profissionais que vão trabalhar na educação, a Secretaria Municipal de Educação não garante justiça, lisura e democracia na classificação de candidatos nos processos seletivos anuais.

⁵³ A partir da parceria estabelecida entre a prefeitura, o Instituto Ayrton Senna e a Suzano Papel e Celulose que trouxe em seu plano de trabalho as Formações Continuadas (FOCO) mensais ou de acordo com as exigências de cada programa e a emissão da certificação se adequou às formações. No caso da correção de fluxo, por exemplo, as formações eram semanais. E após o período das parcerias a emissão dos certificados continuou e se tornou mais recorrente. Contudo, o Município sempre praticou o uso de certificação própria para posterior utilização nos processos seletivos anuais (PINHEIROS, 2016).

A Professora entrevistada confirmou que os processos seletivos para a escolha dos profissionais da educação priorizam os certificados expedidos pelo Município como requisito para a inscrição dos candidatos e que esse privilégio impossibilita os provenientes de outros municípios de participarem. “Porque, como quem só tem os certificados são as pessoas daqui, então não tem... nunca vão oportunizar aqueles que vêm de fora, por exemplo, de outro Município [...] a conseguir se classificar né?” (informação verbal)⁵⁴.

Já o ex-prefeito Antonio Carlos Machado (2009-2016) disse ter convicção de que os processos seletivos de sua gestão sempre foram os mais democráticos possíveis porque se valeram dos títulos. Antonio Carlos Machado acredita que a análise de título é uma forma de meritocracia, mas ele não deixou claro o que entende sobre o significado dela porque em alguns trechos da entrevista deixou escapar dúvida de que essa prática seja um bom parâmetro de inferência para os processos de escolhas no âmbito da educação, uma vez que ele mesmo mencionou a compra desses documentos por alguns candidatos como um problema para a lisura dos processos.

O referido ex-prefeito acrescentou que o parâmetro da meritocracia baseada na análise de títulos pode cair em situação de ilegalidade nos processos seletivos para a escolha dos profissionais. Ele justificou essa afirmação dizendo que para alcançarem a pontuação e se classificarem, muitos candidatos procuram por documentos comprobatórios de titularidade por meios facilitados, isto é, ilegítimos ou ilegais.

Ah... [...] o processo ele tem que ser mais democrático e tal, então instituímos que deveria ser só por título. Que aí entendemos que é meritocracia. Queem é, se capacitou mais é há, há até contestações de modelos que se fazi..., então? Mas não cabe a nós, cabe ao ministério público depois ver aonde essas pessoas conseguiram essas, essas, essas graduações, esses título, tal. [...] mas, na hora do processo seletivo era quem “tava” melhor preparado pelos seus título e isso nós fizemos. Com liberdade [...] e essa seleção foi sempre feito dessa forma (informação verbal)⁵⁵.

Apesar desse problema mencionado, Antonio Carlos Machado acredita na meritocracia direcionada ao profissional que se capacita e deve receber conforme o nível de qualificação e preparo para o desenvolvimento do trabalho. “Isso aí é [...] uma coisa muito justa. Se você tem um profissional aqui, que se preparou, ele ganha x, mas se esse aqui tá melhor preparado pra desenvolver uma edu..., pra poder aplicar algo melhor pra educação, ele tem que ser

⁵⁴ PROFESSORA. 2018.

⁵⁵ MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

melhor remunerado” (informação verbal)⁵⁶. Nesse caso, Antonio Carlos Machado se referiu aos profissionais que vão cursar pós-graduações nos níveis de especialização, mestrado e doutorado, depois voltam para contribuir no desenvolvimento da educação do Município. O ex-prefeito entende que essa melhor qualificação deve ser valorizada e remunerada conforme o estabelecido no Plano de Cargos e Salários da Educação Municipal.

Ainda na questão dos processos seletivos as duas diretoras entrevistadas demonstraram estar numa situação muito embaraçosa e de todas as formas se empenharam em desviar o rumo das respostas. Embora indiretamente tenham declarado que os processos seletivos em Pinheiros-ES possuem muitas falhas, elas se restringiram a evidenciar apenas as situações que o mecanismo provoca dentro das escolas nas quais trabalham. A diretora Canário mesmo titubeante declarou acreditar nesse mecanismo: “Sim. Acredito no processo seletivo” (informação verbal)⁵⁷. E quando indagada se o melhor mecanismo seria o concurso, a resposta pronunciada por ela se resumiu a: “É. Também. Melhor é no concurso, né?” (informação verbal)⁵⁸. Essa diretora procurou não se comprometer com afirmações sobre esse assunto.

A diretora Colina mencionou novamente a questão dos apadrinhamentos e insinuou que há uma facilitação na emissão de certificados por parte da gestão e que esse beneficiamento, conseqüentemente faz com que pessoas sem compromisso e/ou desqualificadas consigam boas colocações na seleção. A referida diretora afirmou que por esse motivo acontecem interferências que vão prejudicar diretamente no desenvolvimento do ensino na sala de aula, pois o despreparo e a falta de comprometimento de alguns profissionais classificados atrapalham o desenvolvimento da aprendizagem dos estudantes.

E a Secretária de Educação se resguardou o direito de declarar apenas sobre o processo seletivo do ano atual e justificar as regras estabelecidas para a entrega dos documentos que viriam a ser solicitados para a classificação no processo seletivo em andamento. Ela indicou que nesse processo seletivo haveria ampliação no quesito do recebimento de certificados (informação verbal)⁵⁹. Ou seja, de acordo com a Secretária de Educação os documentos de outras instâncias institucionais, que não apenas os emitidos pela Secretaria Municipal de

⁵⁶ MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

⁵⁷ CANÁRIO, Diretora. 2018.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ ZIVIANI, Marinete Zamprogno. 2018.

Educação passariam a serem aceitos na classificação do novo processo de escolha. Embora a Secretária tenha se mostrado bastante incomodada com a pergunta, suas declarações concordaram com o que os demais entrevistados revelaram sobre a vulnerabilidade dessa metodologia de escolha dos profissionais.

Ficou esclarecido que os processos seletivos ocorrem anualmente para suprir uma demanda do sistema de ensino municipal. Conforme o ex-prefeito Antonio Carlos Machado “[...] a lei diz que você tem um percentual que de dois em dois anos você... tem que ter um determinado [...] pode ter um percentual [...] de profissionais através de processo seletivo. No resto você deveria dar sempre um concurso público. Que esse seria o mais democrático” (informação verbal)⁶⁰. Nesse sentido, a compreensão do ex-prefeito sobre os mecanismos de provimento dos cargos ficou evidente. Ele demonstrou reconhecer que os processos seletivos não são apropriados para a escolha dos profissionais que devem atuar nas áreas do sistema de ensino do Município. Porém, o próprio ex-prefeito prosseguiu dizendo:

O problema..., é que, é muito profissional fora da ativa [...], é muita gente de atestado e isso e aquilo, e, [...] e isso aí foi sempre uma dificuldade que nós tivemos. O profissional, ele não resolveu ainda sua vida, ele tem vínculo preso com o Município, ele tem problema de atestado, ele tem problema de, de questão de desvio de..., não é o desvio de função, ele tá fora da função até por uma questão legal de justiça, problema médico, tal, e [...] de repente você não pode fazer é esses, esses concurso público porque a vaga tá presa em algum determinado local ainda, então “cê” acaba usando essa prerrogativa do processo seletivo (informação verbal)⁶¹.

Para ele, os processos seletivos funcionam como uma válvula de escape que evita a movimentação dos profissionais afastados por licença ou que estão fora dos cargos originais por diversos motivos, desde atestados médicos até as necessidades da própria gestão em localizá-los em outras funções. Muitas vezes os acordos são firmados num consenso entre a gestão e o profissional para evitar que o gestor municipal se desgaste e/ou se indisponha com o pessoal na tentativa de retorná-los às suas funções de origem.

É inegável que o retorno dos profissionais para suas designações originais dá ampla visão do quadro permanente e viabiliza a realização dos concursos públicos para suprir as vagas remanescentes. Inclusive o próprio ex-prefeito citado acima declarou isso. Por outro lado, tal

⁶⁰ MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

⁶¹ Ibid.

ação pode desarticular a prática das conciliações que garantem a permanência dos projetos individualistas nas gestões.

Nas entrelinhas das citadas declarações do ex-prefeito Antonio Carlos Machado observa-se que o aspecto da conciliação é considerado importante para a manutenção do poder e do controle sobre os profissionais de modo geral. O acordo e as ações clientelistas são considerados eficientes para garantir que propósitos específicos de certos gestores se efetivem. Por esse motivo os processos seletivos anuais são mais relevantes do que promover concursos públicos porque podem beneficiar mais pessoas ao longo dos anos e proporcionar mais popularidade aos gestores municipais. Quanto aos concursos públicos já ficou claro que eles não são regulares. E nesse tema todos os entrevistados concordaram que se faz necessário ofertar os certames com mais regularidade entre as gestões e não eventualmente.

Desde a emancipação até os dias atuais foram realizados aproximadamente cinco concursos, mas existem efetivamente apenas quatro editais de certames⁶². Dentre os editais localizados, dois estão dentro do recorte da pesquisa, o 001/07 que aconteceu na gestão de Gildevan Alves Fernandes e o 001/2009 da gestão de Antônio Carlos Machado. O edital 001/2010⁶³ arquivado junto com os demais documentos analisados, apenas convocou os candidatos para realizarem as provas do concurso 001/2009. A divulgação e as convocações dos aprovados nos concursos públicos descritos se apresentaram controversas nalguns casos. Nos quadros a seguir verificam-se a situação dos cargos e a quantidade de vagas divulgadas para cada um dos concursos e logo após, destacam-se as inferências a partir dos dados obtidos.

Quadro 6 – Cargos Divulgados para a Educação no Concurso do Edital 001/07

Cargo	Número de Vagas	Qualificação Mínima	Carga Horária	Vencimentos em R\$
Secretário Escolar	25	Ensino Médio	25 horas	506,00
Técnico em Informática	01	Ensino Médio	44 horas	630,00
Revisor de Texto em Braile	01	Ensino Médio	25 horas	506,11

⁶² Para a pesquisa foram reunidos os editais 001/93 de 22 de novembro de 1993; 01/00 e 02/00 de 2000*; 001/07 de 11 de junho de 2007 e 001/2009 de 08 de dezembro de 2009.

*Os editais se distinguiram quanto às áreas: administrativa e magistério, no entanto, nem um nem outro possui data de homologação e também não estão contemplados no recorte da pesquisa. Apareceram a título de informação.

⁶³ O edital 001/2010 de 18 de janeiro de 2010, convocou os candidatos aos cargos ofertados no edital 001/2009 para a realização das provas em quatro escolas do Município no período de 8h30min às 11h30min do dia 24 de janeiro de 2010.

Cargo	Número de Vagas	Qualificação Mínima	Carga Horária	Vencimentos em R\$
Analista Educacional	01	Curso Superior em Pedagogia	25 horas	2.300,00
Consultor Educacional	01	Curso superior em Pedagogia	25 horas	2.300,00
Agente de Desenvolvimento Educacional	01	Curso Superior em Pedagogia	25 horas	2.300,00
Supervisor Escolar	08	Curso Superior	25 horas	708,53
Professor de 1ª a 4ª série (MAPI)	02	Nível Médio Modalidade Normal	25 horas	506,11
Professor de Educação Infantil (MAPI)	02	Nível Médio Modalidade Normal	25 horas	506,11
Professor para Educação de Jovens e Adultos (MAPI)	10	Nível Médio Modalidade Normal	19 horas	384,64
Professor de Língua Portuguesa (MAPIV)	03	Ensino Superior	25 horas	582,59
Professor de Ciências (MAPIV)	03	Ensino Superior	25 horas	582,59
Professor de Geografia (MAPIV)	03	Ensino Superior	25 horas	582,59
Professor de História (MAPIV)	03	Ensino Superior	25 horas	582,59
Professor de Educação Física (MAPIV)	05	Ensino Superior	25 horas	582,59
Professor de Inglês (MAPIV)	06	Ensino Superior	25 horas	582,59
Professor de Matemática (MAPIV)	02	Ensino Superior	25 horas	582,59

Fonte: Elaboração própria a partir do Edital 001/07 do Concurso Público Municipal de Pinheiros-ES

No concurso mencionado os questionamentos se consolidaram em vários sentidos, especialmente sobre a lisura do processo na oferta de três cargos criados⁶⁴ especificamente para serem exercidos na secretaria de educação. Na época as objeções se direcionaram quanto ao valor dos vencimentos que eram muito superiores aos dos profissionais de funções equivalentes como o supervisor e os professores, por exemplo. No caso do supervisor a diferença de salário já era consideravelmente maior que o dos professores, mas a carga horária de trabalho era igual para todos. Infelizmente os documentos com as informações sobre a

⁶⁴ Os cargos de Analista Educacional, Consultor Educacional e Agente de Desenvolvimento Educacional, constantes no edital 001/07 e disponibilizados no quadro 6.

quantidade existente de profissionais efetivos da educação na época não possuem dados fidedignos (quadro 4). Assim, não houve a possibilidade de verificar a relevância ou não da criação de novas incumbências na gestão do ensino de Pinheiros-ES.

Sobre o processo de inscrição, os indivíduos com quaisquer graduações tiveram a oportunidade de pleitear a vaga de supervisor, pois as cláusulas do edital 001/07 não limitaram a inscrição para esse cargo aos graduados em pedagogia. Em contrapartida, para os outros três cargos destacados as vagas foram oferecidas exclusivamente para candidatos qualificados em pedagogia. Além disso, notou-se uma acentuada divergência no valor cobrado pela inscrição dos referidos cargos, que pode ser verificada no item 3.1.1⁶⁵ do mesmo edital. Logo, concluiu-se que a distinção entre os requisitos para o ingresso nos novos cargos se tratou de manobra estratégica para que muitos candidatos os desconsiderassem enquanto possibilidade de acesso à carreira pública municipal.

Assim, teoricamente, o conjunto das exigências se configurou como níveis de restrição para a inscrição nas vagas dos referidos cargos do certame. Contudo, para a realização das provas objetivas de múltipla escolha o item 4.1.4.5 do edital 001/07 informou os quesitos que as constituíram quanto ao conteúdo e as características das questões. Averiguou-se que esses aspectos foram os mesmos tanto para o cargo de supervisor escolar quanto para os outros três cargos técnicos do magistério:

4.1.4.5 – A prova para os candidatos ao cargo de SUPERVISOR ESCOLAR, ANALISTA EDUCACIONAL, CONSULTOR EDUCACIONAL e AGENTE DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL, constará de 20(vinte) questões objetivas específicas, valendo 8(oito) pontos cada e 10(dez) questões objetivas de Língua Portuguesa valendo 4(quatro) pontos cada (PINHEIROS, 2007, p. 7).

A informação, portanto, sugestionou a equivalência entre os cargos quanto à qualificação dos candidatos, pois os conhecimentos exigidos para a realização das provas sempre devem ser proporcionais às atividades que serão desenvolvidas na prática. No referido edital, porém, as orientações não exigiram conhecimentos prévios diferentes para o posterior desempenho das atividades práticas entre as ocupações ofertadas, ou seja, as provas se apresentaram exatamente iguais para todas as funções. Ademais, até os títulos exigidos para atestar a

⁶⁵ O item 3.1.1 do edital 001/07 dispõe sobre os valores da inscrição do referido concurso. Os valores cobrados em reais foram: R\$ 25,00 – Ensino Fundamental Incompleto; R\$ 40,00 – Ensino Médio; R\$ 50,00 – Professores MAPI, MAPIV e Supervisor; R\$ 120,00 – Analista Educacional, Consultor Educacional e Agente de Desenvolvimento Educacional, respectivamente (PINHEIROS, 2007, p. 4).

qualificação dos aprovados foram equivalentes e a pontuação atribuída aos referidos documentos também se firmou com a mesma validade para os quatro cargos:

- I – curso de pós-graduação na área específica do cargo no nível de Doutorado, 10 pontos;
- II – curso de pós-graduação na área específica do cargo no nível de Mestrado, (*stricto sensu*) 07 pontos;
- III – curso de pós-graduação na área específica do cargo (mínimo de 360 horas/aula) (*latu sensu*) Especialização, - 05 pontos por certificado, até 10 pontos;
- IV – curso de capacitação/atualização e/ou qualificação:
 - a) com duração (mínimo 180 horas/aula) 03 pontos por curso até 06 pontos;
 - b) com duração de 100 á(sic) 179h., 02 pontos por curso até 4 pontos;
 - c) com duração de 20 à 99 horas/aula, (participação em Congressos, Seminários, Simpósios e outros relacionados com a área efetiva de atuação nos últimos 4(quatro) anos), 01 ponto por certificado até 05 pontos (PINHEIROS, 2007, p. 9).

Com relação ao direito de recurso sobre os resultados das provas, o texto do edital limitou no item 7.1.2.1 que “O recurso somente será reconhecido para efeito de julgamento, quando se fundamentar em **‘má formulação da questão’** ou **‘impertinência de seu conteúdo’**” (PINHEIROS, 2007, p. 11, grifos no documento). Logo, é coerente afirmar que as cláusulas do documento estavam estrategicamente fundamentadas para dificultar o interesse de acesso aos três cargos controversos do magistério. Assim sendo, a exigência de qualificação específica apenas para a investidura nos mesmos delatou o embuste sistematizado por meio da prerrogativa de nomenclatura diferente, requisitos mínimos de habilitação distintos e valores de inscrição discrepantes.

Outro questionamento do mesmo concurso se deu em relação a 10 vagas oferecidas para Professores da Educação de Jovens e Adultos, uma vez que a oferta era com carga horária de 19 horas/aula. Os professores da EJA se enquadram na garantia assegurada pela LDB 9394/96 que no Art. 67, incisos III e VII dispõe sobre o piso salarial e as condições adequadas de trabalho para os profissionais das modalidades abrangidas pela Educação Básica. De acordo com o PARECER CNE/CEB 11/2000, “[...] sendo a EJA uma modalidade da educação básica no interior das etapas fundamental e média, é lógico que deve ser pautada pelos mesmos princípios postos na LDB. [...]. Valem, pois, para a EJA as diretrizes do ensino fundamental e médio. A elaboração de outras diretrizes poderia se configurar na criação de uma nova dualidade” (BRASIL, 2000, p.56).

Portanto, as regras para o ingresso de professores para trabalharem na EJA devem seguir as disposições do Art. 206 da Constituição Federal. E também os demais dispositivos que

garantem o direito dos estudantes da modalidade e asseguram os profissionais que nela trabalham. Referente à jornada de trabalho estabelecida no edital do referido concurso, deveriam primeiramente ter consultado a Resolução CNE/CEB nº 3/1997⁶⁶ que dispõe os preceitos regidos pela LDB 9394/96. O Art. 6º, inciso IV da resolução preconiza

IV – a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até 40 (quarenta) horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas correspondendo a um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada, consideradas como horas de atividades aquelas destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático [...] (BRASIL, 1997).

Portanto, não houve adequação das cláusulas do edital 001/07 às diretrizes recomendadas pela resolução citada. Mesmo não estabelecendo carga horária mínima, a resolução fixou parâmetros em cumprimento ao que garante a Constituição Federal e a LDB 9394/96 sobre a jornada de trabalho para os profissionais do Magistério na Educação Básica. Essa jornada também é prevista pelo Art. 317 da CLT⁶⁷. As cláusulas do edital necessariamente deveriam estar de acordo com o que estabelecem as leis e ter atendido ao disposto na resolução.

É conveniente ressaltar nesse ponto que o Conselho Municipal de Educação de Pinheiros-ES havia sido criado em março desse mesmo ano, no entanto, não se tem informações de que os casos citados tenham sido avaliados pelo referido órgão. Em se tratando do concurso ocorrido sob o Edital 001/2009 não se tem informações de contratempos ou objeções ao processo. E assim como no quadro do concurso anterior, neste apresentado abaixo se verificam apenas as vagas divulgadas para a educação.

Quadro 7 – Cargos Divulgados para a Educação no Concurso do Edital 001/2009

Cargo	Número de Vagas	Qualificação Mínima	Carga Horária	Vencimentos em R\$
Secretário Escolar	02	Ensino Médio Completo	25h	550,00
Professor de Educação Infantil – MAPIV (Zona Urbana)	18	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00

⁶⁶ A Resolução CNE/CEB nº3/1997 fixou as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁶⁷ Seção XII – Dos Professores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 08 mai. 2017.

Cargo	Número de Vagas	Qualificação Mínima	Carga Horária	Vencimentos em R\$
Professor de Educação Infantil – MAPIV (C.M.E.I. “Doce Lar” – Sala Anexa Olinda II)	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Educação Infantil – MAPIV (C.M.E.I. “Doce Lar” – Sala Anexa Olinda I)	02	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Educação Infantil – MAPIV (C.M.E.I. “Lagoa Seca” - Sala Anexa Brunelli)	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Educação Infantil – MAPIV (C.M.E.I. “Nova Vitória”)	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Educação Infantil – MAPIV (C.M.E.I. “Vila Fernandes”)	02	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Educação Infantil – MAPIV (C.M.E.I. “Doce Lar” - Sala Anexa Cremasco)	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de 1ª a 4ª Séries – MAPIV (E.M.U.E.F “São Domingos”)	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de 1ª a 4ª Séries – MAPIV (E.M.P.E.F “Lapinha”)	02	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de 1ª a 4ª Séries – MAPIV (E.M.P.E.F “Fazenda Cremasco”)	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de 1ª a 4ª Séries – MAPIV (E.M.P.E.F “Água Limpa”)	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00

Cargo	Número de Vagas	Qualificação Mínima	Carga Horária	Vencimentos em R\$
Professor de Ciências – MAPIV	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Educação Física – MAPIV	02	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Geografia – MAPIV	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de História – MAPIV	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Informática – MAPIV	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Inglês – MAPIV	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Língua Portuguesa – MAPIV	02	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00
Professor de Matemática – MAPIV	01	Ensino Superior Completo (conforme determina a Lei municipal nº 983/2009)	25h	850,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Edital 001/2009 do Concurso Público Municipal de Pinheiros-ES

Percebe-se claramente que no concurso 001/07 a comissão coordenadora foi constituída especialmente para esse fim e esteve “[...] sob a assessoria técnica da empresa Senso – Assessoria e Planejamento Ltda., CRA-ES nº1357-J [...]” (PINHEIROS, 2007, p. 3). Todavia, não foram encontrados outros dados sobre a referida empresa e o edital não mencionou nada sobre o trabalho da assessoria. Existem especulações de que a empresa era propriedade de um funcionário que atuava junto à assessoria jurídica da gestão municipal em cargo comissionado na época, entretanto, não se encontrou nenhuma evidência a respeito desse fato. A

convocação⁶⁸ dos aprovados no concurso aconteceu por meio do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, constante nos arquivos sobre concursos públicos da Secretaria Municipal de Educação.

No edital do concurso 001/2009 o quesito de designação da comissão responsável exibiu uma estrutura mais bem elaborada quanto à integridade da organização. O documento apresentou as responsabilidades da coordenação constituída em cláusula específica contendo cinco subitens. O subitem 5.3 expôs que,

A fim de manter a necessária coordenação, o Prefeito do Município de Pinheiros indicará quantas pessoas forem necessárias, para acompanhar a realização do concurso, às quais incumbirá fiscalizar a aplicação das provas e apuração do resultado por processo eletrônico de leitura ótica junto à empresa realizadora do Concurso Público, tomando as medidas necessárias à manutenção do sigilo (PINHEIROS, 2009, p. 3).

Apesar de tais providências, a preocupação por parte da gestão municipal em participar do processo mesmo tendo empresa contratada para o certame, delatou a interferência nas ações a serem realizadas pela contratada. Sobre esta o edital 001/2019 disponibilizou um site⁶⁹ para acesso dos candidatos, mas todos os endereços e referências para inscrição, envio de documentos, busca de informações e outras deliberações do concurso eram os da Prefeitura ou os da Secretaria Municipal de Educação, conforme os dados do próprio edital (PINHEIROS, 2009). E para além desse aspecto, os arquivos mostraram que as duas etapas de convocações conduzidas pela própria secretaria de educação se efetivaram de forma desorganizada e controversa.

Desse modo, os concursos analisados exibiram características das quais Abrucio (1998) relatou sobre o sistema político brasileiro e Leal (2012) em relação ao Município. Nesse mote ficou evidente o controle que os gestores municipais exercem sobre as ações que deveriam ser delegadas às instâncias competentes. Com a análise se identificou também que as razões que os levaram a projetar os concursos estavam longe de serem apenas em cumprimento ao que dispõem as leis. Infere-se que os interesses dos gestores em beneficiar ou serem beneficiados nas gestões indicadas, possivelmente podem ser esclarecidos por meio dos testemunhos, mas para isso, numa paráfrase à Certeau (2009), é preciso desnudá-los pra que se chegue às

⁶⁸ Página 54 do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, quarta feira, 15 de agosto de 2007.

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.msmconsultoria.com.br>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

evidências ou conclusões sobre essas teses. E nesse caso, a insuficiência dos dados somada a evidência de outros interesses no processo do concurso corroboraram para se chegar à conclusão que, em Pinheiros-ES, a apropriação patrimonialista se assenta no sistema público por meio de propósitos clientelistas conduzidos pela gestão municipal.

Os editais de concursos acima demonstrados revelaram certa vulnerabilidade das gestões quanto à organização dos certames. Infere-se que os gestores públicos municipais de Pinheiros-ES se utilizam da legalidade em benefício próprio ou de seus grupos. Para isso, concedem estabilidade nos serviços aos apadrinhados por meio dos concursos realizados de maneira controversa. Os gestores ao aprovarem a realização dos certames desconsideram questões cruciais como a contratação de empresas que zelem pela lisura do processo, a necessidade da criação de cargos e a disponibilidade de vagas no sistema. Supõe-se, portanto, que a abertura dos concursos serve para inflar a máquina pública com indivíduos sob a proteção dos gestores, isto é, a criação de novas ocupações e a oferta de vagas discutíveis satisfazem interesses individuais no sistema público municipal.

3.5 O CONSELHO DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

A criação do Conselho Municipal de Educação de Pinheiros-ES aconteceu em março de 2007⁷⁰ para atender às adequações preconizadas pela Constituição Federal de 1988, confirmadas pela LDB 9394/96 e demais mecanismos legais. Controversamente, a instituição do conselho de educação ocorreu antes da criação, disciplina e organização do sistema municipal de ensino, que veio a ser criado somente em junho de 2008⁷¹. A legislação direciona ao entendimento de que o objetivo dos conselhos de educação é dar suporte aos sistemas municipais de ensino. Quanto a isso o Governo Federal concede autonomia para que os entes federados possam instituir seus sistemas de ensino e dentro deles os conselhos de educação.

Assim, tendo em vista o favorecimento do intercâmbio de informações entre os poderes públicos para fazer vigorar a democracia e o direito à participação, a LDB 9394/96

⁷⁰ Lei Municipal nº 869 de 22 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

⁷¹ Lei Municipal nº 913 de 02 de junho de 2008. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

regulamenta no Art. 8º, a instituição dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Consentindo no § 2º que os sistemas de ensino sejam livres para a sua organização nos termos da referida Lei, o que pressupõe complementarmente, a obrigatoriedade da criação do órgão consultivo, normativo e deliberativo, isto é, o conselho municipal de educação que pressupõe também a existência da Câmara específica para o acompanhamento dos financiamentos da educação. A LDB 9394/96 também dispõe no Art. 11, incisos I e III que os municípios devem

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

[...]

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; (BRASIL, 1996, p. 13).

Contudo, a hierarquia de obrigações deve ser respeitada por cada comissão representativa no desenvolvimento das atribuições dentro do sistema. Entende-se que o conselho é um órgão que compõe o sistema de ensino e não uma pré-condição para a existência do mesmo. Entretanto, em Pinheiros-ES a prerrogativa para a instituição do conselho e do sistema se deu em desacordo com as orientações dos dispositivos legais, ou seja, o conselho de educação foi criado antes da instituição do sistema de ensino. E mesmo com toda clareza das leis verificou-se que ocorreu a desconsideração de regra. A própria Lei Municipal 869/2007 que instituiu o conselho de educação não foi considerada, pois nela está preconizado no Art. 3º, Inciso XI, que o conselho deve “Exercer as atribuições definidas no Sistema de Ensino Municipal” (PINHEIROS, 2007, p.2).

Essa circunstância demonstrou que houve ausência de atenção por parte da gestão municipal às orientações concedidas pelo Governo Federal para a constituição dos sistemas de ensino. Assim, a criação do suporte representativo – o conselho municipal de educação que tem por natureza o princípio da participação comunitária da sociedade na gestão técnica – não se articulou devidamente com o que rege a legislação em relação à responsabilidade dos municípios de desenvolver as instituições oficiais de seus sistemas, nem garantiu a organização e o desenvolvimento das políticas e dos planos educacionais de Pinheiros-ES.

Se o próprio conselho educação preconizou exercer as atribuições definidas pelo sistema municipal de ensino, como se explica o caso do referido conselho ter sido criado antes da

instituição do sistema? Importa saber que em 1990 houve a criação de um conselho municipal de educação por meio da Lei 0164/90⁷² que foi revogada na íntegra para a criação do novo conselho. A inexistência de unidade nas ações da qual trata Durkheim (1999), se apresentou bastante evidente nessa prática da gestão municipal. E a desconsideração do que dispõe a LDB 9394/96 em relação à criação do sistema e à instituição dos conselhos, revelou que os procedimentos para a garantia da Gestão Democrática são fundamentados apenas em discurso, mas na prática são desconsiderados.

Mas, com o propósito de organizar-se para a adequação ao disposto no Plano de Desenvolvimento da Educação, na LDB 9394/96 e nos direitos preconizados pela Constituição Federal de 1988, tomaram-se como base documentos oficiais, tais como a própria LDB, a Resolução do Conselho Estadual nº 60/91⁷³ e a Lei Orgânica de Pinheiros-ES. Todavia, na prévia de elaboração do documento para o ato de criação do conselho municipal de educação, assinalou-se a ausência de conformidade capaz de respaldar a continuidade do processo naquela ocasião.

Ao que tudo indica, a equipe gestora utilizou o modelo de sugestão enviado pelo MEC para realizar as adequações de criação do conselho conforme o Plano de Desenvolvimento da Educação, mas se deparou em dificuldades sobre o que deveria ser considerado como atribuição do órgão. Mas, mesmo existindo muitos documentos inacabados sobre o ato de instituição do conselho de educação, salienta-se que nas análises realizadas por esta pesquisa foi possível identificar que a equipe responsável pela elaboração se esforçou para tentar atender às disposições legais. Infere-se que as dificuldades se estabeleceram em virtude da inexistência de autonomia efetiva para que a equipe pudesse deliberar sobre a elaboração do conselho independente da interferência do gestor municipal.

Mesmo assim, com a revogação das disposições da Lei 0164/90, o novo conselho municipal de educação foi criado em 22 de maio de 2007 por meio da Lei 869/2007, que no ato de sua criação também instituiu no Art. 13, a Câmara Específica para o Acompanhamento e o Controle Social sobre a Distribuição e a Aplicação dos Recursos Financeiros do FUNDEB.

⁷² Lei Municipal de 01 de novembro de 1990. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

⁷³ Citada no Caput do Artigo 1º da Lei 869/2007 que dispõe sobre a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Educação de Pinheiros-ES. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Diz o texto da Lei:

Art. 13 – Fica instituída **no** Conselho Municipal de Educação, a câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a aplicação dos recursos do FUNDEB.

§ 1º - Os membros que comporão o que se trata no caput desse artigo serão retirados da composição de que trata o art. 4º, conforme representação e indicação assim discriminadas:

- I – Um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- II – Um representante dos professores de escolas públicas municipais;
- III – Um representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- IV – Um representante técnico-pedagógico das escolas públicas municipais;
- V – Dois representantes de pais de alunos das escolas públicas municipais;
- VI – Dois representantes de alunos das escolas públicas municipais;

§ 2º - Os membros que se trata os incisos I, II, III, IV, V e VI serão escolhidos através do voto direto, em assembléia (sic) do Conselho Municipal de Educação, convocada para este fim (PINHEIROS, 2007, p. 6, grifo nosso).

Os episódios averiguados nas atas das reuniões do conselho lavradas nas gestões de 2001 a 2008 evidenciaram o desconhecimento dos membros da comissão sobre a composição de cada órgão e sobre as atribuições a serem exercidas por quem constitui o conselho. Demonstram também o despreparo dos componentes quanto à investidura dos constituintes para a câmara do FUNDEB.

As deliberações sobre assuntos de responsabilidades gerais para o desenvolvimento do ensino e as decisões referentes aos financiamentos da educação expedidas pelo conselho nesse período, revelaram o equívoco da comissão em relação às atribuições de cada um desses órgãos deliberativos e corroboram com o grifo na citação da Lei. Mesmo estando exposto no Art. 14, Parágrafo Único da Lei 869/2007, que o presidente do conselho do FUNDEB não poderá ser o mesmo do conselho municipal de educação, os membros das duas comissões se confundiram sobre as atribuições de cada conselho e conseqüentemente, das funções de seus componentes.

E em meio a essas dissonâncias a assembleia geral de eleição para compor a comissão desse conselho foi realizada em 06 de julho de 2007, de acordo com o disposto em ata lavrada na ocasião. O documento não dispõe de cabeçalho preenchido, porém, numa lista de frequência anexa constam as assinaturas dos participantes e a subscrição da data em formato abreviado: 06.07.07, que possibilitou a verificação desse dado. A referida lista indicou a participação de 36 profissionais da categoria de ensino que atenderam à convocação da gestão.

O trecho final na ata da assembleia diz: “Após a Secretária Municipal de Educação ressaltar todas as competências e finalidades do referido conselho, [ficaram] eleitos os [...] representantes [...]” (PINHEIROS, 2007). Mediante essa citação do documento subentende-se que os membros do conselho foram escolhidos previamente. E a convocação dos profissionais do magistério para a reunião se deu apenas para cumprir a formalidade na homologação de posse da comissão e não legitimou o direito democrático de decisão para a categoria. Conseqüentemente, em 28 de agosto do mesmo ano, aconteceu a nomeação de presidente e vice-presidente do conselho e da câmara do FUNDEB por meio da portaria 0197/2007.

Conquanto, nas declarações de Antonio Carlos Machado sobre a atuação do referido conselho do FUNDEB, o ex-prefeito revelou que logo após assumir como gestor municipal em 2009 lhe foi feitos dois pedidos. O primeiro: “[...] que eu, eu precisava..., cuidar..., tem que ter um conselho de educação. [...] é..., se falava muito que os recursos da educação era (sic) muito obscuro, tal. Então quer dizer, dei liberdade pra equipe” (informação verbal)⁷⁴. Ele ainda acrescentou que o conselho dispendo dessa liberdade apenas deveria ter definidas as porcentagens de 60% necessárias para cobrir a folha de pagamento dos profissionais e os 40% de investimentos com os recursos. No mais, o ex-prefeito declarou ter dado liberdade para a atuação efetiva do conselho a partir de sua gestão.

Partindo dessas declarações do ex-prefeito, remete-se ao fato de que o ato da criação do referido conselho havia sido instituída em 2007. No entanto, infere-se nos registros que esse conselho não atuou ativamente desde sua criação até 2009 (Anexo A). E que as deliberações relacionadas ao desenvolvimento do ensino sob a sua responsabilidade não foram concedidas por ele nesse período compreendido entre uma gestão e outra. Infelizmente também não há declarações do gestor anterior sobre esse tema.

Outro item que imediatamente se tornou pauta na primeira reunião conduzida pelos membros do conselho municipal de educação na época da criação do mesmo foi a valorização dos profissionais do magistério que se materializou em discussões sobre o Plano de Carreira e Vencimento dos Profissionais do Magistério Público Municipal de Pinheiros-ES, disposto sob a Lei 0672/2001. Observa-se, porém, que essa Lei continuou passando por alterações nas

⁷⁴ MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

gestões que se seguiram e essa movimentação a justifica como um eixo complexo de ser definido pelas gestões ao longo do tempo.

As alegações referentes à insuficiência de recursos próprios e o despreparo quanto ao planejamento e utilização dos fundos destinados ao financiamento da educação acarretaram em dificuldades para o Município cumprir com as responsabilidades relacionadas ao plano de cargos e salários dos profissionais do magistério de Pinheiros-ES. Esse é um tema que não será tratado em detalhes nessa pesquisa, contudo, o ex-prefeito Antonio Carlos Machado mencionou algumas informações sobre ele. Portanto, para ajudar nos esclarecimentos alguns dados sobre o referido plano foram disponibilizados no quadro a seguir.

Quadro 8 – Alterações na Lei 0672/2001

Plano de Cargos e Salários dos Profissionais do Magistério de Pinheiros-ES		
Ano	Lei	Alterações
2005	Lei 808/2005	Altera o Art. 25 que trata das gratificações aos profissionais do Magistério investidos na função de diretores escolares.
2007	Lei 860/2007	Altera o Parágrafo Único do Art. 19 que trata da extensão de carga horária dos professores conforme autorização da Secretaria Municipal de Educação.
2007	Lei 874/2007	Altera os incisos II e III do Art. 2º que tratam do entendimento sobre os que são ‘Magistério Público Municipal’ e ‘Funções do Magistério’; Altera as alíneas de ‘a’ a ‘i’ e acrescenta a alínea ‘j’ ao inciso VIII do Art. 4º que dispõe a descrição de quais são as Funções do Quadro do Magistério.
2010	Lei 1013/2010	Altera os incisos II, III e IV do Art. 2º; Altera o inciso VIII do Art. 4º e suas alíneas; Altera o inciso V do Art. 6º que trata dos níveis de formação dos profissionais; Acrescenta os §4º e §5º ao Art. 7º passando a dispor sobre o prazo para comprovação de nova formação e o prazo para deferimento de modificações financeiras referentes à ascensão no nível da carreira; Acrescenta Parágrafo Único ao Art. 12 que passa a dispor de intervalo mínimo para requisitar promoção por antiguidade; Altera o caput do Art. 15 que dispõe sobre licença para qualificação profissional; Altera o Parágrafo Único do Art. 19; Altera e acrescenta parágrafos e alíneas ao Art. 22 que passa a dispor os percentuais da fixação dos vencimentos básicos para cada nível de habilitação de carreira em porcentagens; Altera o Art. 23 que dispõe a escala de vencimentos da classe por

Plano de Cargos e Salários dos Profissionais do Magistério de Pinheiros-ES		
Ano	Lei	Alterações
2010	Lei 1013/2010	meio de representação com referência alfabética; Altera o inciso I do Art. 24 excluindo o Parágrafo Único e acrescentando o inciso II que dispõe sobre o abono de aniversário; A alteração o Art. anterior interferiu na disposição do Art. 25 que trata da gratificação pelo exercício de direção das unidades escolares; Altera o Art. 26 que dispõe sobre a carga horária do Coordenador Escolar; Altera o Art. 27 que dispõe sobre a carga horária dos especialistas; Acrescenta Parágrafo Único ao Art. 30 que dispõe sobre o levantamento de vagas destinadas à ocupação temporária em regime suplementar; Altera o §3º do Art. 33 que dispõe sobre o ônus da cessão de Profissionais da Educação posto à disposição de entidade ou órgão não integrante à rede municipal de ensino; Altera o Art. 39 que fixa o salário base dos profissionais do Magistério; Modifica o Art. 40 que passa a dispor sobre a constituição dos cargos do Magistério por elementos indicativos de categoria funcional, classe, nível e referência;
2012	Lei 1.099/2012	Altera, modifica as disposições e acrescenta Parágrafos ao Art. 19.
2013	Lei 1.167/2013	Altera a denominação do Capítulo IX que passa denominar-se ‘Da Cessão e da Permuta’; Altera a redação do Art. 33 e passa a discriminar as hipóteses e as regras para cessão ou permuta de profissionais do Magistério.
2017	Lei 1.326/2017	Altera a redação dos §1º e § 2º do Art. 22 fixando valores para os vencimentos básicos de cada nível da habilitação de carreira e dispondo revisão anual dos vencimentos para assegurar a aplicação do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério conforme estabelecido pelo Governo Federal, respectivamente; Altera a redação do Art. 31 que dispõe sobre o período das férias obrigatórias dos profissionais do Magistério.

Fonte: Elaboração própria a partir das mencionadas Leis

Sobre esse plano de cargos e salários do magistério o ex-prefeito Antonio Carlos Machado declarou: “Outro pedido que me fizeram é... que, [...] se fosse possível, fizesse um plano de cargos e salários, um plano de carreira [...] dos profissionais. Fizemos” (informação verbal)⁷⁵. No entanto, se o plano de cargos e salários do magistério foi pauta da primeira reunião do conselho em 2007, por que em 2009 a equipe da secretaria municipal de educação colocaria

⁷⁵ MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

novamente em pauta um pedido de criação desse plano? Nesse caso, cabe concluir que em 2007 houve a criação da Lei, mas não se estabeleceu o cumprimento das disposições da mesma.

O ex-prefeito Antônio Carlos Machado após afirmar ter criado o plano em lugar de dizer que instituiu o cumprimento da Lei já existente, explicou: “[...] mas aí como é que ‘cê’ vai fazer, um modelo de país desenvolvido, se a, a remuneração, o que ‘cê’ recebe pra fazer o investimento não é proporcional? Então, mas criamos o tal plano (informação verbal)⁷⁶. Essa afirmação do ex-prefeito demonstrou certo arrependimento pela validação da adesão ao plano ter sido aprovada em sua gestão e mediante as alterações feitas por meio da Lei 1099/2012. Mas ele ponderou:

[...] digo mais, assumimos até algo que depois, não é que nós arrependemos, é que nós tivemos dificuldade de cumprir. E volto a dizer, o plano de cargo, e salário, o plano de carreira de vamos dizer, nós ‘fizemo’ pensando, numa educação, de primeiro mundo. É, só que a remuneração é e os recurso advindos da, do governo federal... Do estado não vem. Do governo federal, eles não eram proporcional (sic) a esse desejo nosso, [...] (informação verbal)⁷⁷.

Nesse trecho o ex-prefeito esclareceu a sua simpatia e aprovação pela valorização do magistério, especialmente como motivação para os profissionais continuarem se preparando e se capacitando para o trabalho na educação: “[...] é natural que ele precisa ser, melhor remunerado, se não, não tem motivação dos outros pra fazer. Que motivação vai ter se você não tiver é...., também, remuneração?” (informação verbal)⁷⁸. Ele indicou acreditar que a valorização de acordo com a qualificação de cada profissional serve de incentivo para que todos os profissionais da área busquem se preparar e capacitar cada vez mais e melhor.

Quanto ao cumprimento e garantia do direito à valorização financeira fixada no plano para os profissionais, Antonio Carlos Machado admitiu ter sido advertido por outros prefeitos dos Municípios vizinhos na época. Segundo ele os colegas disseram:

[...] só tem que tomar cuidado, acho, que ‘vamo’ ter dificuldade lá na frente. Como viemos a ter. Agora você imagina se nós tivemos esse plano de cargos e salário e aí, tivéssemos assim [...] vamos colocar o próprio Governo Federal falar assim: seu

⁷⁶ MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

município fez então o plano, já que tá cumprindo, ‘cê’ vai receber um percentual a mais por cada profissional que você inseriu, mas não é assim (informação verbal)⁷⁹.

O ex-prefeito Antonio Carlos Machado entende que deveria existir algum incentivo do Governo Federal para os municípios que aderem ao plano nacional. Ele afirmou que se existisse o incentivo seria mais fácil para as gestões conseguirem garantir o direito preconizado e também para cumprirem as responsabilidades fiscais, já que os recursos são distribuídos igualmente de acordo com a arrecadação e tais valores são insuficientes para darem conta dos investimentos educacionais. Mas não é assim que acontece, pois mesmo que haja adesões, a distribuição dos recursos se mantém disponível conforme o que cada Município arrecada. E a respeito desse tema o ex-prefeito comentou: “Então quer dizer, a receita ela é igual pra todo mundo” (informação verbal)⁸⁰.

Com essa afirmação o ex-prefeito salientou que a questão dos percentuais financeiros gerou e ainda geram dificuldades quanto ao cumprimento desse direito dos profissionais na folha de pagamentos. E a maior parte dos dados demonstrados sobre o plano referem-se às alterações da Lei 0672/2001 ao longo dos anos (Quadro 8). Algumas informações demonstradas estão de acordo com as declarações do ex-prefeito Antonio Carlos Machado, pois as alterações mencionadas dizem respeito exatamente às tentativas de adequações para o cumprimento das responsabilidades financeiras.

Isto é, para o ajuste do teto de gastos em relação aos percentuais instituídos para a educação pela LDB 9394/96 e distribuídos por meio do FUNDEB: 60% para o pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício e 40% para as demais despesas educacionais e de ensino. Pode-se afirmar, portanto, que a partir da gestão iniciada em 2009 o atendimento às disposições do plano de cargos e salários do magistério municipal de Pinheiros-ES foi instituído, mas passa por dificuldades desde então no cumprimento das responsabilidades financeiras, por isso vem sendo alterado ao longo dos anos por meio de leis complementares para a adequação ao que preconiza o Governo Federal em relação aos recursos.

Não é de interesse mensurar os assuntos tratados nas reuniões dos conselhos nessa pesquisa, mas para demonstrar algumas peculiaridades que existiram nelas, menciona-se mais uma situação ocorrida em outra reunião entre as primeiras realizadas em 2007. A situação

⁷⁹ MACHADO, Antonio Carlos. 2018.

⁸⁰ Ibid.

consolidou-se bastante *sui generis* na discussão para se estabelecer a transferência da aplicação dos recursos do PDDE, provenientes de cinco pequenas escolas que foram extintas no meio rural. A decisão consensual pactuou transferir os valores do referido fundo à escola Polo para onde foram destinados os alunos das escolas menores. Definiu-se investir o fundo na compra de materiais didáticos diversos, todavia, eles não apareceram especificados na ata da reunião. E, além disso, o documento não esclareceu quais dos membros descritos eram os representantes das instituições escolares, nem quais eram os integrantes da comissão efetiva do conselho e da câmara do FUNDEB⁸¹ (PINHEIROS, 2007). Compreende-se que essa omissão de dados comprometeu a gestão, não garantiu a formalidade e a lisura da decisão, além de ter caracterizado o desconhecimento e a ineficiência do conselho nas deliberações e na elaboração de documentos.

Corroborar com a observação citada, o exposto na obra “Controle Social: instrumento para uma gestão pública educacional transparente”, de autoria de Maria do Carmo Leite Crema, editada em 2014 (em fase de “pré-publicação”)⁸² sobre o mencionado desconhecimento das comissões no que se referem as atribuições de competência dos membros do conselho e da câmara do FUNDEB. A mesma autora também evidenciou que os membros instituídos nos conselhos deliberativos deveriam ter recebido capacitação com o objetivo de ajudá-los na compreensão das suas atribuições nos órgãos descritos. Sendo o conselho um órgão colegiado de importância relevante nas decisões diretas sobre o financiamento e desenvolvimento do ensino, seus membros conseqüentemente precisam ter definidas as atribuições que lhes cabem.

No entanto, as análises dos documentos lavrados pelo indicado órgão deliberativo atestam que houve dúvidas quanto à indicação de quem poderia, ou não poderia ser representante do mesmo. Essas dúvidas dos membros quanto à representatividade e poder de decisão do conselho se assemelham ao desconhecimento relativo às pessoas que teriam capacidade de serem nomeadas para exercerem as atribuições deliberativas tanto do conselho de educação quanto da câmara do FUNDEB, que foi esclarecido acima. Ou seja, as atribuições que

⁸¹ Ata da Reunião do Conselho Municipal de Educação de Pinheiros-ES de 04 de Dezembro de 2007. Disponível nos arquivos da Secretaria Municipal de Educação sobre o Conselho Municipal de Educação e Câmara do FUNDEB.

⁸² CREMA, M.C.L. **Controle Social: instrumento para uma gestão pública educacional transparente**. [S.l.: s.n., 2014].

deveriam ser das comissões separadamente, em muitos casos foram realizadas por um único conselho.

Por isso, afirma-se que Crema (2014)⁸³ teve razão em declarar acerca da inexistência de conhecimento necessário por parte dos membros instituídos para a atuação nos referidos conselhos. Outro ponto digno de destaque é que nos arquivos analisados não se encontram as prestações de contas do conselho municipal de educação e da câmara do FUNDEB desde sua instituição em 2007 até a nova composição em 2009. Notou-se a escassez de registro de reuniões e os que existem possuem pautas redundantes que registraram sempre e efetivamente apenas questões relacionadas à própria organização.

Sobre o cumprimento das obrigações burocráticas do conjunto de ações para a melhoria da qualidade do ensino preconizada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, essas mesmas pautas não evidenciaram dados de que elas tenham sido realizadas efetivamente. Os arquivos mostraram descontinuidade até mesmo nos registros de ações iniciadas para a efetivação dos acordos federativos citados e corroboram com a inferência de que até 2009, as Leis 0672/2001, 869/2007 e 913/2008, não foram efetivamente executadas nas gestões de 2001 a 2008, mesmo tendo sido aprovadas e instituídas em seu decurso.

A partir de 2009 as atas correspondentes à atuação do conselho de educação e da câmara do FUNDEB anunciaram melhor organização e clareza nas informações prestadas por cada instância deliberativa. Os registros das decisões e as análises sobre as deliberações quanto à prestação de contas da secretaria municipal de finanças referentes aos fundos da educação e outras situações pertinentes aos conselhos foram descritos nas pautas com mais clareza. Essa ação mais bem fundamentada dos conselhos possibilitou o melhor controle por parte desses órgãos sobre as ações da gestão municipal no que tange às implementações de políticas voltadas para a educação e para o ensino de Pinheiros-ES. É possível afirmar que as reuniões deliberativas e cada atividade realizada contaram com a participação de todos os membros e em determinados casos houve testemunhas compondo a comissão quando as decisões assim exigiram, e tais evidências levam a crer que em partes o alcance da autonomia aconteceu.

⁸³ CREMA, M.C.L. [S.I.: s.n., 2014].

Mediante o acesso público à participação e com a prerrogativa de liberdade para que a comunidade pudesse opinar e contribuir nas decisões sobre o destino dos recursos do FUNDEB abriu-se precedente para que o presidente da câmara de vereadores, em 2013, solicitasse à secretária de educação via ofício⁸⁴ nominal de que a casa de leis deveria ter instituído um representante no referido Conselho (PINHEIROS, 2013). Indiscutivelmente, inteirar-se nas discussões sobre a movimentação dos recursos financeiros da educação pode e deve ser do interesse de todos, inclusive dos legisladores. Por isso mesmo, a secretária de educação no uso de suas atribuições legais e em resposta ao ofício⁸⁵ recebido destacou a Lei 869/2007 e esclareceu ao presidente da câmara de vereadores que o conselho deve obrigatoriamente ser composto apenas por membros da educação, contudo, não existe impedimento para a participação e sugestões de vereadores ou de quaisquer outros membros da comunidade nas reuniões ordinárias (PINHEIROS, 2013).

A descrição desse acontecimento serviu para demonstrar a ênfase dos traços de mandonismo que imperam nas relações municipais em Pinheiros-ES, particularmente quando se tratam dos recursos direcionados à educação. O envio do aludido ofício pelo presidente da câmara de vereadores, nominal à secretária de educação e não ao referido órgão consultivo ou à secretaria municipal de educação, evidenciou a relação patrimonialista estruturada na imposição e verticalização de poder daqueles que estão nos escalões mais altos da gestão. Há de se esclarecer que a câmara de vereadores sendo um órgão deliberativo de legislação, não poderá ter um de seus membros instituído como componente nos conselhos de educação que visam justamente o controle das ações dos legisladores e gestores.

Não obstante, no caso mencionado a imposição da vontade dos donos do poder sobre os bens e decisões de cunho democrático, às vezes exigem forças que se contraponham a ela do lado oposto. Por isso a resposta da secretária de educação também se deu de forma nominal e enfatizando como devem ser compostas as comissões deliberativas dos conselhos, especialmente a comissão do conselho do FUNDEB. Nessa situação o lado desfavorecido eram os órgãos deliberativos da educação. Mas com o amparo das leis federais, municipais e

⁸⁴ Ofício nº 087/2013/SEC-CMP de 04 de julho de 2013. Disponível nos arquivos da Secretaria Municipal de Educação sobre o Conselho Municipal de Educação e Câmara do FUNDEB.

⁸⁵ Ofício nº 293/2013 de 08 de julho de 2013. Disponível nos arquivos da Secretaria Municipal de Educação sobre o Conselho Municipal de Educação e Câmara do FUNDEB.

outros dispositivos legais, coube à gestora do Sistema Municipal de Ensino, posicionar-se em defesa do órgão diante da iminência de mais uma imposição contrarregra.

Nessa sequência é preciso enfatizar que e mesmo com uma aparente organização mais bem preparada dos órgãos deliberativos nas gestões de 2009 a 2016, verificou-se que o desempenho foi inconsistente em diversas situações. O exemplo para a afirmação pode ser exposto por meio das evidências de notificações eletrônicas de irregularidades enviadas pelo FNDE. Uma das notificações, datada de 13 de novembro de 2013, exigiu esclarecimentos a respeito da incongruência no cadastro do conselho porque o registro foi realizado com o documento de nomeação dos componentes do conselho municipal de educação ao invés de registrarem os nomes dos representantes do conselho do FUNDEB.

Dentre outros ofícios e notificações recebidas do mesmo órgão que foram analisados nesta pesquisa, verificaram-se também irregularidades no cadastro do conselho quanto à titularidade de estudantes e pais de alunos, denúncias em relação ao uso indevido do financiamento, quanto à omissão do conselho de controle social no dever de analisar e emitir pareceres e sobre as prestações de contas da distribuição e aplicação dos recursos do FUNDEB para o transporte escolar nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, respectivamente. E denúncias de igual teor relacionadas ao apoio financeiro para o atendimento da EJA em 2013, 2014 e 2015⁸⁶.

Quanto a esse tema estão disponíveis nos arquivos três pareceres sobre as prestações de contas. O Parecer 001/2014 de 03 de abril de 2014 declarando-se favorável com ressalvas à aprovação das contas de 2013, o Parecer 001/2016 favorável às contas de 2015 e o Parecer 001/2017 favorável às prestações de contas de 2016. Porém, todos eles trouxeram as mesmas

⁸⁶ Ofício nº112/2014-COATE/CGAME/DIRAE/FNDE/MEC de 27 de fevereiro de 2014, sobre irregularidade no cadastro do Conselho de Controle e Acompanhamento do FUNDEB em relação à Portaria Municipal 0105A de 30 de agosto de 2011, sobre a titularidade de estudantes e de pais de alunos; Ofício nº1093/2014-CGFSG/DIGEF/FNDE/MEC de 18 de junho de 2014, sobre denúncia de irregularidades relacionadas ao FUNDEB do Município de Pinheiros-ES; Ofícios nº500/2015-PNATE/SIGECON/DIRAE/FNDE, nº 1226/2015-PNATE/SIGECON/DIRAE/FNDE, nº2618/2015-PENATE/SIGECON/FNDE de 29 de janeiro de 2015, e nº 5186E/2015-PNATE/SIGECON/DIRAE/FNDE de 23 de junho de 2015, referentes ao transporte escolar dos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014 respectivamente; Ofícios nº 111E/2016-CGAUX/DIGEF/FNDE/MEC de 02 de fevereiro de 2016, nº 689E/2016-CGAUX/DIGEF/FNDE/MEC de 06 de junho de 2016, e nº 867E/2016-CGAUX/DIGEF/FNDE/MEC de 05 de dezembro de 2016, referentes ao apoio para o atendimento da EJA dos exercícios de 2013, 2014 e 2015, respectivamente. Todos esses documentos constam nos arquivos da Secretaria Municipal de Educação.

reclamações do Conselho do FUNDEB relacionadas à imprecisão de dados, informações com linguagem técnica de difícil compreensão e com itens gerais que não incorporaram documentos como nota fiscal, licitações e guia de recebimentos das instituições credoras para que o conselho pudesse analisar minuciosa e detalhadamente. Além dos relatórios terem sido entregues pela secretaria de finanças ao conselho com prazos reduzidos para análises detalhadas sobre os investimentos.

Com tudo isso é possível repetir o que Crema (2014)⁸⁷ declarou, pois de lá para cá não se produziram dados consistentes o suficiente para se garantir que o efetivo exercício de controle social tenha sido realizado por parte do conselho de educação de Pinheiros-ES. Não se pode declarar também que eles sejam órgãos deliberativos autônomos nas gestões desse Município, uma vez que o controle e as decisões sobre as despesas acontecem sob o comando da secretaria finanças. Os entrevistados não expressaram o efetivo conhecimento a respeito da funcionalidade do conselho municipal de educação e da câmara do FUNDEB, exceto a Professora que demonstrou propriedade ao se referir sobre a atuação e finalidade de ambos.

As considerações da Professora sobre as comissões corroboraram com o que foi revelado pelos documentos utilizados na pesquisa quanto à questão do mecanismo de instituição dos membros, pois assim como os dados documentais, a Professora declarou que este é outro ponto crítico da gestão porque “[...] os representantes, tanto do conselho de fiscalização do FUNDEB, tanto do conselho municipal de educação, são pessoas, também, que são indicadas pela, pelo prefeito [...]. E pela secretaria de educação” (informação verbal)⁸⁸.

O que se pode constatar nas declarações da Professora é a concordância com o Art. 13, §2ª da Lei 869/2007, onde se garante a eleição para os representantes por meio do voto direto em assembleias do conselho municipal de educação convocadas especialmente para esta finalidade. Conforme os documentos analisados e as informações prestadas pela Professora essa disposição não é considerada para a composição das comissões. E mesmo quando se fazem as convocações dos profissionais da educação para as assembleias deliberativas, a participação deles se restringe ao papel de testemunhas para escolhas pré-estabelecidas. E isso foi demonstrado quando se tratou da primeira reunião para instituição dos membros em 2007.

⁸⁷ CREMA, M.C.L. [S.I.: s.n., 2014].

⁸⁸ PROFESSORA. 2018.

4. AUTONOMIA, DEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO PARTICIPATIVA NO SISTEMA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE PINHEIROS-ES: POSSIBILIDADE OU DESAFIO?

Nesta exposição analítica da história de Pinheiros-ES ficou evidente que nesse Município, assim como em muitos outros do Brasil, conforme descreveu Leal (2012), existem momentos nos quais o desenvolvimento acontece ainda que com dificuldades. Contudo, em outros momentos o retrocesso ou a estagnação se instauram não sendo perceptível a permanência efetiva das ações preconizadas para o âmbito nacional. E no caso de Pinheiros-ES, especialmente na área da Gestão do Sistema de Ensino Básico Municipal o avanço em direção ao incremento para a qualidade defendida pela legislação federal vigente não acontece.

Desse modo, consolidam-se impedimentos que dificultam o desenvolvimento da gestão do sistema de ensino em função de relações mediadas para o estabelecimento do patrimonialismo que se institui baseado no atendimento dos interesses individuais ou de grupos particulares. Por conseguinte, a prática do clientelismo na educação garante o poder e o domínio sobre a população por quem está na gestão municipal e seus aliados. Constatou-se por isso a dificuldade de desvinculação entre o exercício da Gestão do Sistema de Ensino Básico e o clientelismo fortemente marcado nas relações político-educacionais nesse Município.

Por essa conjuntura estabelecida acarretam-se sérios percalços no desenvolvimento dos organismos articuladores que deveriam encaminhar os processos da educação no ensino, na gestão e na prática pedagógicas. A maneira como as organizações político-eleitorais se deram ao longo dos anos são características peculiares reveladas também nas composições dos órgãos responsáveis pela gestão da educação e do ensino de Pinheiros-ES. As alternâncias daquele modo de escolha dos governantes municipais se impuseram de tal maneira, que acabou por se tornar aspecto comum de organização nas demais áreas dentro da gestão municipal.

A manutenção de acordos e círculos viciosos onde as trocas de favores se repetem de gestão em gestão revelam as práticas inerentes ao que se expôs em Abrucio (1998). E a manutenção de uma comunidade refém dos traços clientelistas e que favorecem sempre a permanência dos mesmos grupos no poder evidenciam as circunstâncias municipais destacadas por Leal (2012). Os Municípios brasileiros devem cumprir os padrões preconizados pela Constituição

Federal de 1988 e pela LDB 9394/96 quanto à descentralização das responsabilidades entre os entes federados na gestão das políticas sociais, em especial à política educacional. E Pinheiros-ES por não estar em conformidade com esses padrões, se enquadra no que Araújo (2013) e Arretche (2004, 2014) analisaram sobre as questões da dificuldade de se manter as políticas de Estado permanentemente.

A compreensão de um Município preocupado com o desenvolvimento educacional foi instaurada de maneira eficaz pelos precursores, pois inculcou na população a sensação de que existe responsabilidade para com a educação e com o ensino. A proposta difundida creditou e favoreceu o desejo de desenvolvimento e de autonomia gestora para o ensino básico. Como se observou nesta análise, o cumprimento da obrigação político-educacional aconteceu de maneira *sui generis*, isto é, a compreensão sobre a obrigatoriedade das políticas educacionais de âmbito federal foi incorporada numa ilegítima ideia de Gestão Democrática.

Para que a Gestão Democrática seja efetivada com legitimidade, necessariamente muitos desafios devem ser superados, especialmente na busca de alternativas para a construção de uma educação que tenha e/ou dê condições de participação ativa da comunidade. E a atuação da sociedade deve levar ao alcance de melhorias na gestão do sistema de ensino e em todas as áreas da educação, sobretudo no Ensino na Educação Básica. “A ação pedagógica pressupõe, portanto, a compreensão do significado social de cada comportamento, no conjunto das condições de existência em que ocorre” (LIBÂNEO, 2009, p.67).

No geral à Gestão do Sistema de Ensino de Pinheiros-ES compete forte tendência patrimonialista. Além disso, o despreparo na prática do exercício democrático dificulta a significação social e coletiva nas atuações dentro do que cabe às instâncias educacionais. Tal conduta inibe a compreensão necessária para o desenvolvimento da Gestão Democrática e ela não acontece com transparência dentro dos parâmetros estruturais estabelecidos para o sistema de ensino. Nessa perspectiva, a ideologia do favorecimento clientelista encobre os interesses coletivos dificultando a participação social. Para Freire (1996) e outros autores a questão da participação social deve ser dialogada de modo que a verticalização das decisões não se torne imposição de uma Gestão Democrática apenas aparente.

Conforme Freire (1996), Cury (2007), Libâneo (2009), Lück (2009) e Bortolini (2013), em vários Municípios pelo Brasil ainda se encontram gestões de sistemas de ensino pautadas na

frieza e sem a participação efetiva da parcela social mais importante que são a comunidade escolar interna e externa. A gestão que não garante a participação da comunidade acaba por limitar as possibilidades do desenvolvimento da educação aos níveis satisfatórios do ensino na ponta do processo da Educação Básica. Logo, a cultura da frieza na gestão não garante a autonomia participativa e não contribui com a construção dos processos de melhoria da qualidade na gestão dos sistemas de educação.

O incentivo e a base estrutural oferecida pela gestão municipal aos agentes gestores do sistema de ensino e às escolas na construção de seus projetos político pedagógicos são de grande importância para a instituição da autonomia. E ela contribui para que a democratização aconteça em todos os âmbitos do sistema de gestão educacional. A colaboração nos processos de descentralização começa na base do sistema e se estende até o topo dessa organização fazendo com que a participação deixe de ser um desafio para tornar-se uma prática possível e ao alcance de todos os envolvidos nessa rede coletiva.

Assim, entende-se que a gestão do sistema de ensino que se orienta no sentido de mobilizar a participação democrática, além de possibilitar a melhoria da qualidade do ensino escolar, também é capaz de criar processos de desmistificação da escola como o lugar onde somente na sala de aula se é possível aprender. A criação da cultura colaborativa leva ao aprendizado da participação e favorece a formação de novos sujeitos comprometidos com os verdadeiros valores democráticos que os mova para o alcance da autonomia e conseqüentemente, dos resultados que se espera de uma educação autônoma, descentralizada e democrática na forma da Lei.

4.1 OS LIMITES DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Com o processo de redemocratização da escola pública a partir da promulgação da Constituição de 1988, que se fortaleceu com a LDB 9394/96 e demais dispositivos legalmente instituídos, os mecanismos de seleção para dirigentes escolares sofreram questionamentos. A eleição para o cargo passou a ser vista como experiência de participação efetiva e engajamento da comunidade escolar nas decisões de interesse coletivo da escola, dessa maneira, se tornou também um processo de afirmação da identidade democrática. Paro (1996) acredita que a implantação da eleição de diretores escolares se fundamenta na crença da

passibilidade de neutralização das práticas tradicionalistas fundamentadas no clientelismo e no favorecimento pessoal que inibem as posturas reforçadoras da cidadania.

Todavia, depois de longas discussões e mesmo após a instituição da LDB 9394/96, a maior parte dos municípios brasileiros ainda mantém a indicação político partidária. Nela a interferência de vereadores, prefeitos, deputados e até governadores, articulam a escolha dos dirigentes escolares. De acordo com Paro (2003), os governantes enxergam esses profissionais como representantes do poder público-administrativo para os auxiliarem assegurando a tradição clientelista nas bases da educação.

Nesta análise sobre Pinheiros-ES verificou-se que mais do que como agentes técnicos e competentes para a gestão pedagógica, os profissionais gestores tanto do sistema de ensino quanto os dirigentes escolares são considerados executores de ordens para atender não aos fins de suas atribuições no sistema de ensino e na educação, mas para favorecer as ações político-partidárias dos governantes nas áreas educacionais onde convier ao plano de governo.

O Município de Pinheiros-ES representa bem as características de cidades interioranas brasileiras no que compete às continuidades de políticas clientelistas e retrocessos em diversas áreas. Não seria diferente nos atos para seleção de gestores do sistema municipal de educação, especialmente em se tratando da escolha de dirigentes escolares. Assim, os gestores municipais desconsideram a Lei Orgânica Municipal e demais instrumentos legais da municipalidade, apesar de esses estarem de acordo com a Carta Magna no que compete à eleição de dirigentes escolares. O intuito dos gestores municipais é se beneficiarem com a conjuntura que a indicação dos dirigentes pode proporcionar aos interesses eleitoreiros.

Na observação de Paro (2003) o mecanismo da indicação político-partidária é uma autoafirmação da ação clientelística com intenção de formar os currais eleitorais e por sua vez neutraliza as forças de oposição. Os dirigentes escolares, nessa perspectiva são entendidos como ocupantes de cargos de confiança que se baseiam em critérios de grupos partidários e por isso mesmo, a competência e o prestígio dos profissionais são mensurados de acordo com o nível de compromisso político-partidário. Significando assim, que o tempo de permanência no referido cargo se estende conforme as alianças estabelecidas entre os grupos ou partidos políticos e os dirigentes das escolas. E assim também acontece com os gestores do sistema de ensino. Esses são cotados para assegurarem que o controle da secretaria de educação e das

escolas seja definido por quem de fato comanda que é o prefeito. Acredita-se que a esse fator se devem tantas trocas de secretários de educação entre as gestões estudadas. Essa inferência se estabelece especialmente acerca das duas primeiras gestões que compreenderam os anos de 2001 a 2008.

E por esse mesmo motivo, possivelmente se dão os afastamentos de alguns dirigentes escolares, ou seja, as indicações e nomeações, respectivamente, servem mais aos critérios das conformidades com os interesses do chefe local e das alianças partidárias firmadas, do que com a finalidade político-gestora direcionada exclusivamente para o atendimento das políticas educacionais permanentes. Pode-se afirmar, portanto, que em Pinheiros-ES a política clientelística é consolidada na gestão municipal de modo a abranger aqueles que aceitam ou são coagidos a agir considerando os interesses do poder. E conseqüentemente, os questionamentos sobre as escolhas de dirigentes escolares não são considerados ou simplesmente se diz que é ao chefe do executivo a quem se deve reportar. Essa declaração corrobora com o que Faoro (2001) descreveu sobre o poder dos chefes políticos e também concorda com o que Leal (2012) afirmou sobre o modo de gestão dos municípios no Brasil desde a formação da República.

Trabalhando em prol do patrimonialismo e da manutenção do poder de um líder e/ou de grupo partidário ao invés de atenderem às necessidades administrativas e educacionais da escola pública e da comunidade, os gestores do sistema e os dirigentes escolares se colocam como servidores dos interesses dominantes. Essa questão do partidarismo e favorecimento através da transformação dos cargos de dirigentes escolares em funções de confiança e mantenedoras do controle dos políticos nas ações e decisões da escola é bastante criticada por Paro (2003).

E Pinheiros-ES não se estabelece como Município onde a Gestão Democrática acontece no sentido pleno por existir o entendimento entre os gestores municipais de que os diretores das escolas estão a serviço deles. Enquanto os profissionais do ensino sentem-se insatisfeitos com o mecanismo da indicação para escolha dos diretores escolares, o chefe municipal afirma sua posição de controle e poder. Assim, muitas vezes os profissionais se veem coagidos a não reivindicarem o que acreditam e o efetivo cumprimento dos direitos preconizados pelos instrumentos legais que instituem a Gestão Democrática não se efetivam.

Considera-se que as gestões administrativas municipais em Pinheiros-ES vêm ignorando até mesmo a própria legislação por conveniência e pela imposição de certa internalização patrimonialista e clientelista no interior do funcionamento das secretarias. Como a força política entre os profissionais do magistério municipal ou de quaisquer membros ligados à secretaria de educação local é insuficiente e o sindicato dos servidores municipais se apresenta tanto quanto desmobilizado e ineficiente, torna-se difícil lutar para tornar as leis efetivamente exercidas.

Em relação ao Sindicato⁸⁹ dos Servidores Públicos Municipais, encontram-se diversas situações em que houve/há desarticulação nas movimentações dos servidores da educação no histórico do Município. Quando a decisão se afirmou em tentar exigir que se cumprisse o que determinam os instrumentos legais, as desarticulações e/ou desmobilizações aconteceram e não raro, por influências político-partidárias, descrédito ou depreciação pública do movimento. Também houve/há coação ou ajuste de alianças preestabelecidas entre os chefes locais e membros do referido sindicato que acatam a desmobilização ou desconsideram as denúncias de irregularidades impetradas pelos profissionais do Magistério, algumas vezes em troca de benefícios particulares.

Assim, a exigência para que se cumpra o estabelecido constitucionalmente fracassa e a insatisfação se transforma em silêncio público evidenciando o poder dos chefes locais, das lideranças políticas e o assentimento involuntário dos profissionais à ordem existente. Nisso se consolida a insuficiência de forças coletivas capazes de estabelecer a regulamentação da vida social, especialmente no estabelecimento da atuação com desempenho efetivo do sistema de ensino no município estudado. Portanto, em todas as situações de decisões e ações descritas prevaleceu o estado de anomia descrito por Durkheim (2000).

Quando Paro (1996) afirmou que o processo de eleição favorece o comprometimento do dirigente com a razão de ser da escola que é o processo educativo. E também quando o mesmo autor reforçou que este processo propicia a posição de evidência do fator pedagógico nas discussões por parte da direção, significa dar poder de deliberação sobre as questões da educação e do ensino a quem realmente entende do assunto, e não aos políticos que se

⁸⁹ O Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Pinheiros-ES (SINSERPUMP) não é entidade específica do Magistério Municipal. Disponível em: <<http://www.@sinserpump>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

interessam em manter seus acordos eleitoreiros dentro das instituições escolares e nas secretarias de gestão do sistema educacional.

Em anuência ao que Paro (2003), Lück (2009) e Bortolini (2013) declararam, acredita-se que os gestores do sistema de ensino comprometidos com os governos e não com o exercício efetivo das práticas educacionais, provocam dificuldades para que se possam realizar os processos de desenvolvimento do comportamento democrático no sistema e nas escolas. Infelizmente em Pinheiros-ES o patrimonialismo configurado no poder de persuasão dos chefes locais encobre uma fina camada de inautenticidade na Gestão Democrática exercida nesse Município. A participação popular na Educação Básica municipal passa a ser influenciada a funcionar com objetivos que não os voltados para a qualidade do ensino e a permanência de políticas educacionais. A gestão do Sistema de Ensino de Pinheiros-ES, nesse caso, ainda não é totalmente livre de interferência dos interesses reversos da política partidária local.

Assim, a gestão do sistema de ensino, a escola e seus membros se tornam subjugados ao patrimonialismo e ao clientelismo instaurados. A prática da indicação político-partidária inibe o bem comum em prol de benefícios a prefeitos e aliados por meio da cultura política atravessada pela imposição do atendimento aos interesses particulares ou de grupo político. Dessa maneira, quando os chefes locais enfeixam em seus domínios uma ilegítima ação da Gestão Democrática, evidenciam a apropriação da escola e das decisões que nela devem ser pactuadas.

Destaca-se aqui, o jogo de poder dos líderes políticos que desejam manter seus currais eleitorais como Paro (2003) enfatizou e outros beneficiamentos através do aparato educacional e dos profissionais do magistério local, utilizando para tanto a máquina pública como garantia de controle das decisões e ações por intermédio da secretaria municipal de educação e dos profissionais que trabalham na gestão do sistema de ensino. Pode-se dizer que o desenvolvimento da Gestão do Sistema de Educação Básica em Pinheiros-ES limita-se em realizar o obrigatório na gerência do ensino, contudo, não se afirma que essa característica do sistema incida com vigor na ponta do processo, isto é, nos resultados mensuráveis do ensino nas salas de aula.

4.2 ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM PINHEIROS-ES: RUPTURAS E/OU CONTINUIDADES

Na gestão de Galdino Luiz Zaganelli (1983-1988) se criou a primeira formação organizacional da Secretaria Municipal de Educação iniciando o processo de instalação e organização das atividades do Subnúcleo Regional de Educação de Pinheiros-ES. De acordo com Coelho (2014) a primeira secretária de educação nomeada pelo prefeito municipal teria sido dada a incumbência de tomar providências para o desenvolvimento da educação do Município naquela gestão. O mesmo autor indicou terem sido realizadas designações para os cargos de “secretário de educação”, “chefe de seção de educação” e “chefe de divisão de educação”.

Embora naquela época não houvesse sistema de ensino municipal, as declarações apresentadas na obra “Resgate da História do Município de Pinheiro”, de autoria de Mirian Mendonça Queiroz e Miralva Azevedo dos Santos Oliveira, lançada em 1992 (em fase de “pré-publicação”⁹⁰) indicaram uma divisão de responsabilidades sobre as escolas. As autoras citaram a existência de escolas estaduais vinculadas ao Subnúcleo da Secretaria de Estado da Educação e Cultura, criado em 1968 no Município. E, separadamente, descreveram escolas municipais subordinadas à Secretaria Municipal de Educação. Contudo, até 2008 a função de organizar e gerir a educação municipal de Pinheiros-ES estava a cargo da SEDU. Por essa razão, infere-se que apesar de Coelho (2014) ter mencionado uma formação de equipe gestora por iniciativa do ex-prefeito Galdino Luiz Zaganelli, na prática essa equipe também subordinava-se à SEDU. Sendo assim, a assessora enviada de Nova Venécia-ES gerenciava as atuações educativas em Pinheiros-ES.

Na gestão de Ubaldino Souto Coelho aconteceu a criação do primeiro Conselho Municipal de Educação instituído pela Lei 0164/90 que preconizava a eleição de membros e também a divisão em comissões para estudos referentes ao ensino. Além disso, concedeu garantia de decisão sobre competências como avaliação da metodologia do ensino das escolas municipais, inclusive, do pré-escolar e da alfabetização podendo emitir sugestões para a expansão e o

⁹⁰ QUEIROZ, M. M.; OLIVEIRA, M. A. S. [S.I.: s.n., 1992], p. 22.

aperfeiçoamento do ensino. Esse conselho estabelecia ainda a emissão de pareceres sobre o funcionamento das escolas da rede municipal (PINHEIROS, 1990).

Porém, a instituição de conselho de educação naquele ano denunciou a particularidade desse Município em tomar para seus domínios as áreas de competências que não lhe pertenciam. Identifica-se o predomínio do patrimonialismo na atuação dos gestores municipais em compelir para sua esfera de poder as decisões na área de educação. Atraindo para si o domínio da organização e o controle sobre a gestão do ensino mesmo existindo núcleo regional ao qual deveriam responder, denunciaram a força da imposição de poder pelos líderes e grupos locais. Essa suposta preocupação em elevar o desenvolvimento da educação no Município reforçou a queda de braços concebida entre as forças municipais e estaduais tão bem descritas por Abrucio (1998), cujas elites digladiavam pela liderança e para manterem o poder e o controle sob a sua tutela. Também corroboraram para esse cenário os interesses político-partidários e os constantes desentendimentos entre os grupos que foram descritos.

Mais recentemente, as consecutivas trocas de secretários de educação em curtos espaços de tempo, as indicações para os dirigentes escolares e a maneira como se dá a Gestão do Sistema Municipal de Ensino, apresentaram-se como testemunhas da permanência naquele jugo clientelista. Nessas condições, afirma-se que existem mais continuidades ligadas aos modos patrimonialista e clientelista de governar na Gestão do Sistema de Ensino Municipal de Pinheiros-ES do que rupturas com essas práticas.

4.3 PERSPECTIVAS DE EDUCAÇÃO FUTURA E OS SINAIS DA CULTURA DEMOCRÁTICA NO ENSINO BÁSICO MUNICIPAL

O que se pôde perceber mesmo com todos os percalços do caminho desde a emancipação do Município até a atualidade é que as dificuldades direcionaram os gestores do sistema de ensino ao amadurecimento quanto às questões das políticas educacionais mediante aos sacrifícios e tropeços nas atuações das equipes. Mas esse processo de evolução controversa não sustenta sozinha a inferência sobre a incapacidade de Pinheiros-ES em atingir patamares de excelência educativa. Adverte-se, porém, que por ser parte da região litigada o Município submeteu-se a um modo *sui generis* de conduzir o bem público quer seja na gestão municipal, quer seja especificamente na Gestão do Sistema de Ensino Básico. E essa circunstância camufla a percepção de evidências do desenvolvimento contínuo.

Apesar disso, há indicações de bons resultados qualitativos no referente ao desenvolvimento do ensino na ponta do processo educacional, isto é, no ensino das salas de aula. O que se conclui nessa esfera confere-se pela perseverança dos profissionais da educação que se sobrepujam ao sistema imposto, enfrentando os obstáculos em prol de um ensino qualitativo e que demonstre resultados eficientes para a clientela. A cultura democrática começa nas salas de aula onde os professores incentivam seus alunos a não desistirem de ali estar e prosseguirem o quanto lhes for possibilitado. A Gestão do Sistema de Ensino Básico Municipal de Pinheiros-ES precisa de muitos ajustes, no entanto, a gestão das salas de aula dão lições aos gestores municipais de como deve ser realizada a autêntica democracia educacional estabelecida na Constituição Federal de 1988, na LDB 9394/96 e nos demais dispositivos legais estaduais e municipais.

Contrapondo a organização do sistema e o trabalho dos professores demonstrado por intermédio dos resultados do IDEB nesta pesquisa (Tabelas 1 e 2), infere-se que mesmo com tantos percalços de gerência o Ensino na Educação Básica Municipal garante progressivo desenvolvimento. Os dados sobre o ensino na base mostram que as tentativas de posicionar o Município como um ente cumpridor das obrigações do regime colaborativo são evidentes nessa área.

O que não se percebe é a unidade nas ações para que as prerrogativas se consolidem ordenadamente conforme as leis. Nisso existem inúmeras dissonâncias, as quais foram demonstradas ao longo da discussão. Elas precisam de ajustes tácitos e práticos para que haja funcionamento e desenvolvimento plenos com a permanência das políticas de Estado voltadas pra a qualidade do Ensino na Educação Básica de Pinheiros-ES e a garantia do alcance das metas nacionais em todos os ciclos do ensino que se encontra sob a responsabilidade do sistema municipal.

As evidências dessa necessidade se encontram em todas as áreas de gestão abrangidas por esta pesquisa. Apesar de em todos os elementos analisados verificarem-se a presença de demonstrações direcionadas ao interesse por parte dos agentes do sistema de ensino em atender à obrigatoriedade, elas não se assentaram em ordenamentos com parâmetros de legitimidade. As ações para o cumprimento dos acordos se revelaram ineficientes, desorganizadas e controversas.

Mas essa característica da gestão do sistema em si não parece ter refletido na ponta do processo com grandes interferências, porém, comprometeu que se alcançasse mais qualidade para aquele que é o objetivo de toda a organização: o ensino. Há de se compreender que os bons resultados educacionais que podem acontecer num Município controverso de gerência do sistema de ensino como é o caso de Pinheiros-ES, nem sempre estão atrelados diretamente à gerência e organização das secretarias municipais de educação.

Os sinais de uma cultura democrática efetiva ainda não é uma condição plena em Pinheiros-ES, contudo, os resultados do Ensino na Educação Básica Municipal caminham em direção ao alcance da meta constitucional, ao menos no primeiro ciclo do ensino fundamental. A participação política da comunidade nas decisões educacionais como mencionaram Freire (1996), Cury (2007), Lück (2009), Andrade (2009) e outros, embora seja um direito limitado nos sistemas de ensino brasileiros, torna-se movimento crucial para a modificação do patrimonialismo instaurado na gestão dos sistemas de Educação Básica.

Somente a partir de fecunda e assídua participação coletiva é que a cultura democrática poderá se fazer plena e eficaz nos municípios. As perspectivas de um ensino básico qualitativo na educação pública municipal, portanto, dependem da ação coletiva organizada pelos movimentos populares da comunidade interna e externa à escola pública. E Pinheiros-ES ainda precisa alcançar a cultura da participação democrática e descentralizada nas decisões e ações educacionais no âmbito de suas responsabilidades para que o Sistema de Ensino na Educação Básica se desenvolva por meio da democratização e da autonomia.

5. INDICAÇÕES DA ANÁLISE

Mesmo com toda presteza e disposição dos profissionais da gestão em geral de ajudarem na busca dos documentos existentes, o delineamento da pesquisa esbarrou constante e fugazmente na dificuldade de se conseguir fazer com que os mesmos conversassem entre si expondo a história guardada conforme sugerem Bloch (2001) e Ginzburg (2002). Nem sempre os dados encontravam-se no mesmo arquivo ou em ordem linear, ainda que tratassem do mesmo tema. A desorganização do serviço público tratada por Leal (2012) e a inexistência da cultura de arquivo e armazenamento de documentos oficiais é uma preocupação a ser vencida no Município de Pinheiros-ES.

E contrario a essa afirmação de que os documentos oficiais precisam ser mantidos em arquivos, houve a afirmação de uma Pedagoga da Secretaria Municipal de Educação informando que buscar por documentos e encontrá-los ainda que com dificuldades como atualmente, será mais difícil nos próximos anos, pois a utilização do aplicativo de mensagens *WhatsApp*⁹¹ tem agilizado e facilitado muito o trabalho quanto ao envio de circulares e ofícios às escolas e entre as demais secretarias. Para a Pedagoga essa atuação visa economia de papel, mas a mesma informou que não há um arquivo digital dos referidos documentos, isto significa que eles se perderão depois de algum tempo (informação verbal)⁹².

A declaração da Pedagoga indicou que a prática vem se tornando comum nos órgãos públicos municipais de Pinheiros-ES, o que prejudica a cultura do arquivamento e da conservação de documentos e atos oficiais. Parafraseando António Nóvoa⁹³ é pertinente afirmar que nossa geração se assenta na efetivação de profundas transformações e a mudança estrutural da educação e de seus processos de desenvolvimento se consolida cada vez mais na introdução de mecanismos digitais. Está posta, porém, a necessidade de adequações dos usos tecnológicos para que não se percam os arquivos e com eles a história do funcionamento educacional em sua estrutura organizativa.

⁹¹ Aplicativo de mensagens de textos instantâneas, chamadas de voz e de vídeos produzido para uso em smartphones. Disponível em: <<https://www.whatsapp.com/>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

⁹² Informação fornecida por uma das pedagogas responsáveis pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) do Município de Pinheiros-ES, em março de 2018.

⁹³ António Sampaio da Nóvoa é doutor em Ciência da Educação e História Moderna e Contemporânea. É professor catedrático do Instituto de Educação e Reitor honorário da Universidade de Lisboa. Disponível em: <novoa@reitoria.ul.pt>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Faz-se pertinente mencionar que a secretaria municipal de educação após o início dessa pesquisa, iniciou um trabalho de organização e criação de um arquivo para armazenar os documentos de sua competência. E já nos últimos ajustes da coleta de dados houve a notícia sobre a iniciativa de Marcelo Oliveira Almeida, supervisor da Secretaria de Recursos Humanos na gestão de 2009 a 2016, que atualmente é vereador (PSB), de iniciar em 2019 a catalogação e registro de documentos, dados numéricos e humanos para a organização e manutenção permanente de um arquivo municipal com as informações sobre os atos e acontecimentos oficiais de todas as secretarias existentes na administração municipal de Pinheiros-ES.

Pelo viés da evolução histórica a gestão pública não é neutra nem pode ser, pois requer a participação ativa de seus agentes. E o envolvimento destes criticando, sugerindo e participando ativamente em todas as áreas, e nesse caso específico da investigação, na gestão do Sistema de Ensino Básico Municipal pretende ser o impedimento de características que impossibilitam o desenvolvimento da atuação democrática em municípios que apresentam certos aspectos adversos como Pinheiros-ES. Porque é na inexistência ou ineficiência de mecanismos que possam inibir tais aspectos que se dão as relações patrimonialistas e clientelistas com embustes democráticos.

A conjuntura conciliada a partir de características como as encontradas na Gestão do Sistema de Ensino desse Município analisado também se revelaram pertinentes aos aspectos criticados por autores como Abrucio (1998) e Leal (2012) sobre o federalismo brasileiro do qual derivou o atual. Ao que dispõe a Constituição cidadã sobre o regime de colaboração preconizado no tocante à descentralização das responsabilidades para com as áreas sociais, especialmente a educação, Arretche (2012) e Araújo (2013) analisaram que se pactuou uma aliança na qual as responsabilidades dos municípios são demasiadamente destoantes das condições reais de cada um como ente no sentido de garantir sua parcela de contribuição no acordo. Apesar da autoridade da União de regular e controlar os recursos, há que se considerar a autonomia delegada aos governos locais de decidirem sobre as políticas, planos e programas federais que irão implementar e dar continuidade.

A participação dos indivíduos que fazem parte do segmento educacional e dele usufruem é condição politicamente indispensável à instituição da democracia. Porque “Para que os seres humanos se movam no tempo e no espaço no cumprimento de sua *vocação*, na realização de

seu *destino*, [...], é preciso que se envolvam permanentemente no domínio político” (FREIRE, 2007, p.15, grifos do autor). E a gestão do sistema de ensino, bem como as demais ações de uma secretaria de educação seja ela qual for, são atos puramente políticos.

No caso de Pinheiros-ES, os mecanismos para a elaboração da proposta de Gestão Democrática subestimou a autoridade regulatória do Governo Federal. Essa conduta implicou a construção de um sistema político de gestão educacional conduzido ao desencadeamento de comportamentos estruturais que levaram ao distanciamento dos valores democráticos indicados para a ascensão da participação popular, bem como, da emancipação efetiva dos cidadãos nas decisões especificamente referentes à Educação Básica, prioridade do dever municipal. Indiscutivelmente o contexto social e político da região que fora marcada pelo passado de litígio devem ser considerados, embora essas heranças não possam se tornar impedimento para a aquisição da autonomia, descentralização e participação democrática na gestão do sistema de ensino, nem para os demais processos que dela derivam. Os expedientes decisórios precisam ser e estar coerentes com o desejo da comunidade local, ou seja, devem se encaminhar assentindo as deliberações por necessidades e vontades coletivas. Para isso

[...] o importante é desenvolver na sociedade os mecanismos necessários para levar o Estado a cada vez mais agir de acordo com os interesses dos cidadãos, entendidos estes como indivíduos livres que optam por viver em sociedade de acordo com regras delimitadas e comumente aceitas (PARO 2003, p. 38).

Perspectivamente, é preciso que haja concordância entre as propostas e o que realmente se realiza na Educação Básica. Quando se falou em projetos externos que vem para agregar ao ensino, por exemplo, é preciso lembrar que conforme destacou Saviani (2010) a responsabilidade sobre as políticas educacionais é do poder público. Nesse sentido, a regulação do Governo Federal torna-se aspecto indispensável ao desenvolvimento da educação e deve garantir que se considere a opinião popular nas decisões. Mesmo admitindo esse princípio a gestão da educação de Pinheiros-ES direciona as ações para o alcance dos padrões democráticos de forma controversa.

No ato de criação e instituição do conselho municipal de educação e nele a câmara do FUNDEB em 2007, os membros instituídos se mostraram inexperientes para desenvolverem as atribuições da função e demonstraram pouca eficiência quanto à objetividade nas ações deliberativas. O órgão não se estabeleceu efetivamente como comissão autônoma para que os

princípios de sua inauguração se cumprissem. Não se averiguou número suficiente de reuniões que pudessem assegurar o atendimento pleno da demanda nos primeiros anos da organização e os raros encontros redundaram em planejamentos iniciais para o desenvolvimento das atividades que deveriam ser encaminhadas ao longo do trabalho, mas na prática as ações não tiveram a continuidade imediata e necessária aos propósitos determinados para o conselho.

Embora instituído, o conselho não dispôs de autoridade deliberativa para agir com independência, pois a administração dos recursos financeiros da educação se manteve sob a responsabilidade da secretaria de finanças e a decisão sobre a efetivação das políticas educacionais esteve restrita ao comando do gestor municipal. Além dessas dificuldades observa-se que a condução para a formação das comissões deliberativas se consolidou de maneira adversa ao que dispõe a legislação.

Nas duas gestões entre 2009 e 2016 a continuidade dos procedimentos para a implantação e organização das políticas educacionais se apresentou em curso, mas a limitada autonomia para decidir sobre o desenvolvimento delas inviabilizou a capacidade regulatória do órgão colegiado e tornou as atuações frágeis e ineficazes. A autoridade e a independência para fiscalizar e controlar a utilização dos recursos não transpareceu ao longo da história dos conselhos deliberativos. As evidências indicaram que esse aspecto se intensificou devido à insuficiência de informações prestadas nos relatórios que a secretaria de finanças encaminhou às comissões. Os aludidos documentos se revelaram complexos e com prazos limitados para que as análises pudessem ser minuciosas e detalhadas.

Além disso, a efetividade da dinâmica democrática dentro do órgão não evoluiu e o conselho do FUNDEB apresentou diversas irregularidades que fizeram o FNDE questionar as atuações do Município. As declarações das testemunhas apontaram que os gestores municipais indicavam candidatos que posteriormente poderiam compor as comissões. Todavia, os materiais obtidos nesta pesquisa mostraram a manutenção da prática pelas gestões desde a inauguração dos conselhos até os dias atuais. Por isso, se faz necessário destacar que a persistência de tal conduta dos gestores interfere na lisura das decisões sobre os projetos educacionais definidos pelos conselhos e impede que os princípios democráticos sejam exercidos efetivamente.

Quando se analisou a questão da indicação dos dirigentes escolares a Secretária de Educação declarou que na gestão atual ela é consultada para a nomeação dos ocupantes da função. Na referida declaração ela sugestionou que essa conduta do novo gestor torna a escolha menos antidemocrática (informação verbal)⁹⁴. A Secretária insinuou que o mecanismo praticado atualmente está inserido nos padrões de escolha democrática. Contudo, o diagnóstico desta pesquisa revelou que a indicação decidida por poucos mantém o processo favorável à manutenção do clientelismo na organização educativa e nas escolas. Nesses termos, a escolha de dirigentes escolares que a Secretária mencionou se caracteriza como fator em descompasso com os princípios que visam possibilitar a autonomia, descentralização e gestão participativa.

Na Gestão do Sistema de Ensino de Pinheiros-ES, o aspecto da indicação que se define apenas com a consulta aos gestores do sistema de ensino se revelou como o desafio que precisa ser vencido para que se alcance excelência no compromisso com os princípios da Gestão Democrática. Os padrões clientelistas que impedem a participação popular na gerência do sistema de ensino precisam ser rompidos para que a decisão participativa e democrática seja reconhecida como processo fundamental das ações educativas. E em se tratando da ponta do processo, a gestão da sala de aula, constatou-se que apesar das interferências o desenvolvimento do Ensino na Educação Básica acontece. Os resultados da aprendizagem são alcançados ainda que se recorra aos projetos e parcerias externos ao poder público. Mesmo sob as ressalvas declaradas por Saviani (2010) quanto a essas alianças, Pinheiros-ES consegue estabelecer um contrapeso entre os mecanismos que dificultam a ascensão da Gestão Democrática em seu sistema de ensino.

A efetividade da participação democrática em Pinheiros-ES ainda não pode ser considerada uma realidade. Embora ainda existam resquícios do favorecimento à liderança político-partidária, percebe-se que com o passar dos anos a cultura local vem se modificando consideravelmente e entre possibilidades e desafios verifica-se que os profissionais do Magistério na base do sistema têm conseguido superar as dificuldades e alimentar o sonho de uma educação melhor e com mais qualidade. Alcançar a permanência das políticas educacionais deve ser a meta para que se fortaleça a atuação da secretaria de educação no sentido de superar os mecanismos patrimonialistas e clientelistas para garantir a Gestão Democrática com plenitude em todas as áreas do Sistema de Ensino Municipal.

⁹⁴ ZIVIANI, Marinete Zamprogno. 2018.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

ALMOND, G.; VERBA, S. **The Civic Culture**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

_____. **The Civic Culture**. Political attitudes and democracy in five nations. USA/Canadá: Little, Brown and Company, 1965.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Políticas Educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e Educação no Brasil**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2013.

ARRETCHE, Marta T. S. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva**, p.17-26, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em 22 out. 2017.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. 2012, 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2014.

BARROS, José D'Assunção. **O Projeto de Pesquisa em História: da escolha do tema ao quadro teórico**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **As hipóteses nas Ciências Humanas: considerações sobre a natureza, funções e usos das hipóteses. Sísifo/Revista de Ciências da Educação**, nº 7, p.151-162, set./dez. 2008. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/28240677>>. Acesso em 23 out. 2017.

BASTOS, Roberta Freire. **Sistemas Municipais de Ensino: A Gestão das Políticas Educacionais do Município de Serra/ES**. 2016. 244 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. Vitória, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/handle/10/8655>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

BERSTEIN, Serge. A cultura política. In: RIOUX, J.P.; SIRINELLI, J.F. (Dir.). **Para uma História cultural**. Lisboa: Editorial Estampa, 1998, p. 349-363.

BLOCH, Marc Leopold Benjamin, 1886-1944. **Apologia da história, ou, O ofício de historiador**. Prefácio, Jacques Le Goff; Apresentação à edição brasileira, Lilia Moritz Schwarcz; tradução, André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira – 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORTOLINI, Jairo César. O Papel do Diretor na Gestão Democrática: desafios e possibilidades na prática da gestão escolar. **Interletras**, vol. 3, nº 17, p. 1-16, abr./set. 2013. Disponível em: <www.interletras.com.br/ed_anteriores/n17/conteudo/artigos/12.docx>. Acesso em 19 de Ago. 2016.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica. **Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil**. Disponível em: <portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/financiamento/fundeb>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL, Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

CAMPOS, Hélcio Ribeiro. **A Resolução de Fronteiras Minas Gerais-Espírito Santo na Zona do Contestado**. Disponível em: <http://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte>. Acesso em: 29 ago. 2016.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, José Murilo. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. **SciELO**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CERTEAU, Michel de. **A Invenção do cotidiano**. Tradução de Ephraim Ferreira Alves – 16. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

CHARTIER, Roger. **A força das representações: história e ficção**. (Org.) João Cezar de Castro Rocha. Chapecó, SC: Argos, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez – Autores Associados, 1989.

_____. **A Gestão Democrática na Escola e o Direito à Educação**. RBPAAE, v.23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19144/11145>. Acesso em: 11. set. 2018.

_____. **Os Desafios da Construção de um Sistema Nacional de Educação**. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas: Papirus, 1994.

DOURADO, Luiz Fernando. [et.al.]. **Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

_____. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil:** limites e perspectivas. Campinas, Educ. Soc., v.28. nº100 – Especial. p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2018.

DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do Trabalho Social.** Tradução Eduardo Brandão – 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **O suicídio:** estudo de sociologia. Tradução Monica Stahel – São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ECO, Umberto. **Como se Faz uma Tese em Ciências Humanas.** Tradução Ana Falcão Bastos e Luís Leitão - Barcarena: Editorial Presença, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir:** nascimento da prisão. 20. ed. Tradução de Raquel Ramallete – Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Microfísica do poder.** (Org.) Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia:** saberes necessários à prática educativa. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. **Política e Educação.** 8. ed. rev. e ampl. Indaiatuba, SP: Villa da Letras, 2007.

GADOTTI, Moacir. **História das Ideias Pedagógicas.** 8. ed. 7. impr. São Paulo, SP: Editora Ática, 2003.

GARCIA, Elio Ramires. **Do Estado União de Jeovah à União dos Posseiros de Cotaxé:** transição de movimento sociorreligioso a movimento político e organizado—singularidades: transição e longevidade. 2015. 203 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GINZBURG, Carlo. **Relações de força:** história, retórica, prova. Tradução Jonatas Batista Neto – São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HORA, Dinair Leal da. **Os sistemas educacionais municipais e a prática da gestão democrática:** novas possibilidades de concretização. **Revista Iberoamericana de Educación.** Rio de Janeiro, v. 2, n 43, p. 1-11, 10 jun. 2007. Disponível em: <<https://rieoei.org/historico/deloslectores/1669Leal.pdf>>. Acesso em 08 mai. 2017.

JÚNIOR, Hélio de Lena. Uma Reflexão Acerca do Conceito de Cultura Política. **Confluências,** Niterói, v. 12, n. 1, p. 155-176, out. 2012. Disponível em: <<http://www.confluencia.uff.br>>. Acesso em 08 mai. 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

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

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. **Democratização da Escola Pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos**. 23. ed. São Paulo: 2009.

LÜCK, Heloísa. Gestão Democrática e Participativa. In:_____. **Dimensões da Gestão Escolar e suas Competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009. Cap. 5, p. 69-80. Disponível em: <<https://edisdisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=1119134>>. Acesso em 10 jul. 2018.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. 2. ed. 3. reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016.

MORAES, Cícero. **As Questões de Limites que o Espírito Santo Sustentou**. Vitória - ES: Real Gráfica, 1971.

MOREIRA, Vânia Maria Lousada. Vazios Demográficos ou Territórios Indígenas? **Dimensões**, Vitória, v. 11, p. 137-144, jul./dez. 2000. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/dimensoes/article/view/2332/1828>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

MURAMATSU, Luís Noboru. **Movimento camponês e camponês em movimento** (estudo histórico da violência na frente pioneira do Noroeste do Espírito Santo nas décadas de 1950-60). 2015. 342 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória, 2015.

NÓVOA. António. **Para uma Análise das Instituições Escolares**. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/4276697-Antonio-novoa-para-uma-analise-das-instituicoes-escolares.html>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

OLIVEIRA, Elisângela dos Santos 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. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. Vitória, 2014.

OLIVEIRA, Elisângela dos Santos de. O Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas: as novas inter-relações dos entes federados e a construção do sistema nacional de educação. In:_____. **Educação e Relações de Poder no Brasil e no Espírito Santo: algumas considerações**. Cariacica-ES: Cândida Ed., 2016. Cap. 4, p. 87-110.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO. 2010. 300 p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

OLIVEIRA, Sandro Nandolpho de. **A disciplina de história da educação em perspectiva histórica:** da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras à Universidade Federal do Espírito Santo (1951-2000). 2014. 232 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. Vitória, 2014.

OLIVEIRA, Ueber José de. **Relações de poder e políticas educacionais no Município de Cariacica-ES:** aspectos históricos e mudanças institucionais (2005/2008). Disponível em: <<http://www.historiaehistoria.com.br/materia>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

OLIVEIRA, Ueber José de; NANDOLPHO, Sandro; OLIVEIRA, Elisângela dos Santos. **Educação e Relações de Poder no Brasil e no Espírito Santo:** algumas considerações. Cariacica-ES: Cândida Ed., 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Eleições de Diretores de Escolas Públicas:** Avanços e Limites da Prática. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 77 n.186 p. 376-395, mai./ago. 1996. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/viewFile/1084/1058>>. Acesso em: 10.07.2018.

_____. **Eleição de Diretores:** a escola pública experimenta a democracia. 2. ed. rev. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Escolha e Formação do Diretor Escolar.** Disponível em: <<http://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2015/03/elei%C3%A7%C3%A3o-e-forma%C3%A7%C3%A3o-de-diretores.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2018.

PENA, Vitor Augusto Lage. **Os Possesores de Cotaxé e o Movimento Udelinista:** Conflitos de Representação. 2016. 105 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Marina, MG.

PONTES, Wallace Tarcísio. **Conflito agrário e esvaziamento populacional:** A disputa do Contestado pelo Espírito Santo e Minas Gerais (1930-1970). 2007. 177 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória, 2007.

RAMIREZ, Vera Lúcia; MENEGAT, Jardelino; SARMENTO, Dirléia Fanfa. **Educação de Qualidade e Gestão Pública:** a construção do planejamento de uma secretaria de educação. Rio Grande do Sul. **RBP**AE v. 31, n. 2, p. 313-333, Mai./Ago. 2015. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/61730/36491>>. Acesso em: 13 set. 2018.

RICOEUR, Paul. **A Memória, A História, O Esquecimento.** Tradução Alain François [et.al.] – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

SALIM, Maria Alayde Alcantara. Desafios teórico-metodológicos do conhecimento histórico: a proposta de Carlo Ginzburg. In: _____. **Ensino de História, seus sujeitos e suas práticas.** Vitória, GM Gráfica e Editora, 2006. Parte I. Cap. 3, p. 53-74.

_____. Reflexões sobre o ensino de história na tensão entre o global e o local. In: _____. **Ensino de História, seus sujeitos e suas práticas.** Vitória, GM Gráfica e Editora, 2006. Parte II. Cap. 1, p. 77-107.

SARMENTO, Diva Chaves. **Criação dos Sistemas Municipais de Ensino**. Campinas, **Educ. Soc.**, v.26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise do projeto do MEC. Campinas, vol. 28 n. 100 – Especial, p. 1231 – 1255, out. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

SCHWARTZ, Cleonara Maria; ARAÚJO, Gilda Cardoso; RODRIGUES, Paulo da Silva. **Escola de Gestores da Educação Básica: democracia, formação e gestão escolar**: reflexões e experiências do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica no Espírito Santo. Vitória: GM, 2009.

SILVA, Nilson Robson Guedes. **O Diretor de Escola e a Gestão Democrática**: a influência dos meios de acesso ao cargo de dirigente escolar. Campinas, **Revista de Educação**, v. 10, n. 10, p. 156-165, 2007. Disponível em: <<http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/educ/article/view/2149>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

TAVARES, Tânia dos Santos. Grupo dos Onze: a esquerda brizolista: (1963-1964). In: XXVIII Simpósio Nacional de História. **Lugares dos Historiadores: velhos e novos desafios**. Florianópolis, 27-31 jul. 2015. Disponível em: <http://www.snh2015.anpuh.org/resources/.../1439829367_ARQUIVO_ArtigoANPUH.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Biblioteca Central. **Normalização e apresentação de trabalhos científicos e acadêmicos** / Universidade Federal do Espírito Santo, Biblioteca Central. - 2. ed. - Vitória, ES: EDUFES, 2015.

_____. **Normalização de referências**: NBR 6023:2002 / Universidade Federal do Espírito Santo, Biblioteca Central. - Vitória, ES: EDUFES, 2015.

7. FONTES

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Desafio da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação:** o estado da questão e diretrizes para discussão. Belo Horizonte, **Perspectiva em Políticas Públicas**, v. II, n.3, p. 148-152, jan./jun. 2009. Disponível em: <revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/viewFile/966/688>. Acesso em: 13 dez. 2018.

BARBOSA, Michele Tupich. **Legião Brasileira de Assistência (LBA):** o protagonismo feminino nas políticas de assistência em tempos de guerra (1942-1946). 2017. 244 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas. Curitiba, 2017. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/48900>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação e Jovens e Adultos/ RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 1, DE 5 DE JULHO DE 2000.** Brasília, DF: MEC, 2000. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia de Diretrizes.** Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pro-conselho/publicacoes>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, Princípios e Programas. Brasília, DF: MEC, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 11 de jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Parecer CNE/CEB nº10/1997.** Brasília, DF: MEC, 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pceb010_97.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação – Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB 11/2000 – Homologado.** Brasília, DF: MEC, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb011_00.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação.** Brasília, DF: MEC, 2000. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Políticas e Gestão da Educação (1991-1997).** Brasília, DF: MEC/INEP/COMPED, 2001. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CEB nº 3/1997.** Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília, DF: MEC, 1997. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 08 mai. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2015. **Panorama das Cidades.** Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/pinheiros/panorama>>. Acesso em: 11 de jun. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de contas especial**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_DC09494400P.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

CAÇADOR, Herbert Soares. Os Grupos de onze companheiros: repressão e anticomunismo no município de Muniz Freire - ES. In: V Encontro Internacional UFES/ Université Paris-Est: Seres vivos: representações, narrativas e história, 5, 2015. Vitória. **Anais do V Encontro Internacional UFES/ Université Paris-Est**. Vitória: Laboratório de História, poder e linguagens, 2015. 950 p.

_____. **O “Grupo dos Onze”**: repressão e anticomunismo no Município de Muniz Freire-ES. 2017. 189 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Vitória, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/handle/10/9282>>. Acesso em: 23 mai. 2018.

CÁRIA, Neide Pena; SANTOS, Mileide Pereira. **Gestão e Democracia na Escola**: limites e desafios. Santa Maria, **Ragae: Rev. Gest. Aval. Educ.** v. 3, n 6, p. 27-41, Jul./Dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/download/13789/pdf_1>. Acesso em: 15 jun. 2017.

COELHO. Ubaldino Souto. **Memória Histórica de Pinheiros-ES**. Goiânia: Kelps, 2014.

CUNHA, Maria Couto (org.). **Gestão Educacional nos Municípios**: entraves e perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2009. 366 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/bxgqr/pdf/cunha-9788523209025.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

DRABACH, Nádia Pedrotti. **As Formas de Provimento à Função de Diretor Escolar no Brasil a partir da Reforma do Estado de 1995**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/comunicacoes.html>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

FERNANDES, Luciana Pereira. **Concurso público**: legislação e fiscalização. **Conteúdo Jurídico**, Brasília – DF: 09 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.589231&seo=1>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

FIGUEIREDO, Paula Silvianna Muinz; PERES, Jônatas Pereira. **Gestão Democrática**: da indicação política à eleição direta. EDUCERE, XIII Congresso Nacional de Educação, p. 9188-9206, 28-31 ago. 2017. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24436_12565.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Projeto Mapeamento de Comunidades Urbanas e Rurais do Espírito Santo**: divisão territorial município de Pinheiros. Espírito Santo, 1994. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – INCAPER. **Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural Proater 2011 – 2013**: planejamento e programação de ações. Incaper, 2011. Disponível em: <<http://www.incaper.es.gov.br>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN. **Informações Municipais do Estado do Espírito Santo**, 1994-1998. Vitória, 2000. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br>>. Acesso em: 19.05.2017.

INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN. **Pinheiros Completa mais um ano de Emancipação**. A109751, [1991?]. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

KUYUMJIAN, Andreia Leite. **Programa Bolsa Família, Federalismo e Poder Local: o índice de gestão descentralizada municipal e o fator condicionalidade da educação no Município de Vitória (ES)**. 2016. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. Vitória, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/handle/10/8589>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. **Anísio Teixeira e o Sistema Nacional de Educação: contribuições para o debate sobre as políticas educacionais no Brasil**. 2012. 209 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. Vitória, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/handle/10/2325>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

OLIVEIRA, Andressa Paula de. **Considerações Acerca das Políticas Públicas de Formação Docente no Brasil e no Espírito Santo em Perspectiva Histórica**. 2017. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ensino na Educação Básica) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Universitário Norte do Espírito Santo. São Mateus, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/handle/10/8387>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

OLIVEIRA, Camila Torres. **Financiamento Público da Educação Básica no Brasil: uma análise do FUNDEB**. 2015. 43f. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade de Brasília, Departamento de Economia. Brasília-DF, 2015. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10739/1/2015_.pdf>. Acesso em: 10. Mai. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Gumiero de. **Reflexões Sobre o Provimento do Diretor e a Gestão Democrática de uma Escola Pública: entre o eleito e o indicado**. 2014. 179f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Vitória, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/handle/10/8963>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

PINHEIROS. Prefeitura. Lei nº 0164 de 01 de novembro de 1990. **Institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências**. Pinheiros – ES: Gabinete do Prefeito Municipal, Sec. Educação, Cultura e Esportes, Sec. Adm. E Finanças, 1990. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

PINHEIROS. Prefeitura. Lei nº 0672 de 31 de dezembro de 2001. **Plano de Carreira e Vencimento dos Profissionais do Magistério Público Municipal de Pinheiros e dá outras providências**. Pinheiros – ES: Gabinete do Prefeito Municipal de Pinheiros – ES, 2001. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

PINHEIROS. Prefeitura. Lei nº 869 de 22 de maio de 2007. **Dispõe sobre a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Educação do Município de Pinheiros – ES e dá**

outras providências. Pinheiros – ES: Gabinete do Prefeito Municipal de Pinheiros – ES, 2007. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

PINHEIROS. Prefeitura. Lei nº 913 de 02 de junho de 2008. **Institui, cria e disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Pinheiros – ES e dá outras providências.** Pinheiros – ES: Gabinete do Prefeito Municipal de Pinheiros – ES, 2008. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

PINHEIROS. **Lei Orgânica do Município de Pinheiros – ES: promulgada em 05 de abril de 1990.** Câmara Municipal de Pinheiros – ES, 6. ed. atualizada em novembro de 2011, Pinheiros – ES: Gráfica Pinheiro, 2011. Disponível em: <<http://camarapinheiros.web2421.uni5.net/uploads/filemanager/PAG/LOM2.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

PINHEIROS. Prefeitura. Lei nº 1264 de 24 de junho de 2015. **Dispõe sobre a criação do Plano Municipal de Educação de Pinheiros/ES para o decênio 2015 - 2025, em consonância com a Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014 e dá outras providências.** Pinheiros – ES: Gabinete do Prefeito Municipal de Pinheiros – ES, 2015. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

PINHEIROS. Prefeitura. Lei nº 1286 de 08 de dezembro de 2015. **Institui abono a ser concedido aos servidores do Poder Legislativo no mês de dezembro e dá outras providências.** Pinheiros – ES: Gabinete do Prefeito Municipal de Pinheiros – ES, 2015. Disponível em: <<http://www.camarapinheiros.es.gov.br/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

PINHEIROS. Prefeitura. Comissão de Concurso. **Edital de Concurso Público Provas e Títulos.** Pinheiros, 2000.

PINHEIROS. Prefeitura. Comissão de Concurso. **Edital de Concurso Público Municipal de Provas e de Provas e Títulos.** Pinheiros, 2007.

PINHEIROS. Secretaria Municipal de Educação. **Livros de Ponto 2000-2001.** Pinheiros, 2001.

PINHEIROS. Secretaria Municipal de Educação. **Livros de Ponto 2001-2002.** Pinheiros, 2002.

PINHEIROS. Secretaria Municipal de Educação. **Livros de Ponto 2002-2003.** Pinheiros, 2003.

PINHEIROS. Secretaria Municipal de Educação. **Livros de Ponto 2003-2004.** Pinheiros, 2004.

PINHEIROS. Secretaria Municipal de Educação. **Livros de Ponto 2004-2005.** Pinheiros, 2005.

PINHEIROS. Secretaria Municipal de Educação. **Livros de Ponto 2005-2006.** Pinheiros, 2006.

PINHEIROS. Secretaria Municipal de Educação. **Livros de Ponto 2006-2007**. Pinheiros, 2007.

PINHEIROS. Secretaria Municipal de Educação. **Livro de Ponto 2009**. Pinheiros, 2009.

PINHEIROS. Secretaria Municipal de Educação. **Livro de Ponto 2012**. Pinheiros, 2012.

POTENCIALIDADES DO ES. **A Gazeta**, Vitória, 09 de out. 2003. Caderno Especial, p.1-15. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

SEGANTTINI, Fábio. Fazendeiro linha dura no norte: Coronel construiu até fortaleza. **A Tribuna**, Vitória, p. 20, 11 nov. 2012. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160902_aj09750_municipio_pinheiros.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2017.

SOUZA, Allan Solano; NETO, Antônio Cabral. **A Nova Gestão Pública em Educação: planejamento estratégico como instrumento de responsabilização**. Brasília. **Revista Retratos da Escola** v. 11, n. 21, p. 621-640, Jul./Dez. 2017. Disponível em: <retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/755>. Acesso em: 09 set. 2018.

VALFRÉ, Vinícius. Deputado é condenado em esquema da máfia das ambulâncias. **A Gazeta**, Vitória, p. 3, 21 ago. 2017. Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2017/08/deputado-e-condenado-em-esquema-da-mafia-das-ambulancias-1014091949.html>>. Acesso em: 23 mai. 2018.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **Financiamento da Educação no Brasil (1990-2010): impactos no padrão de gestão do ensino fundamental**. 2013. 144f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências. Marília, 2013. Disponível em: <<https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/2013.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Estruturada encaminhada ao ex-prefeito Gildevan Alves Fernandes via endereço eletrônico

Ao ex-prefeito Gildevan Alves Fernandes (2001-2008):

1 – Quais foram as funções que o senhor exerceu em sua trajetória política no Município de Pinheiros-ES?

2 – Em sua primeira gestão como prefeito de Pinheiros-ES houve a segunda adesão ao processo de municipalização das escolas de ensino básico no Município através do convênio 180/2005.

a) Essa adesão representou benefícios em termos educacionais e administrativos?

() Sim

() Não

Por quê?

b) Houve também a criação do Sistema Municipal de Educação e a criação do Conselho Municipal de Educação e da Câmara de Acompanhamento, Fiscalização e Controle dos recursos do FUNDEB. Esses órgãos representaram organização do ensino em sua gestão administrativa?

() Sim

() Não

Por quê?

c) Eles contribuíram para a melhoria na gestão do ensino em sua gestão?

() Sim

() Não

Por quê?

d) Esses órgãos funcionaram efetivamente durante a sua gestão?

() Sim

() Não

Por quê?

3 – Nas suas duas gestões, de acordo com os documentos analisados houve grande rotatividade, além de um número elevado de funcionários ocupando cargos na Secretaria de Educação.

a) O senhor considera que essa quantidade elevada de funcionários prejudicou o poder público municipal em se tratando dos repasses financeiros destinados especificamente

para a educação, uma vez que existe o regime de colaboração e controle entre os entes federados, referente ao uso e distribuição dessa verba específica?

- Sim
 Não

Por quê?

- b) A alta rotatividade de funcionários que foram admitidos em diversas funções dentro da Secretaria de Educação refletia uma postura de gestão democrática?

- Sim
 Não

Por quê?

- c) Os documentos analisados demonstram também alta rotatividade de secretários de educação. Os registros da Secretaria de Educação mencionam uma Portaria sob o número 1.929/2002, apresentando Everaldo Tom Dos Santos como Secretário de Educação a partir de 15 de janeiro do referido ano. Porém essa Portaria não foi encontrada nos arquivos da administração e os demais documentos analisados comprovam o exercício do cargo por poucos dias, não havendo outros registros. Há também nos documentos da referida secretaria, a informação de que a partir de 15 de julho de 2003, Maria Glória Fernandes teria sido a secretária de educação, mas não há Portaria de nomeação nem outros registros que a comprovem como tal. Portanto, entre 2002 e 2008 há uma lacuna, pois não existem documentos comprobatórios de nomeação para secretários de educação no período aludido. Os documentos disponibilizados para a pesquisa atestam que somente em 04 de abril de 2008, último ano de seu mandato, Dalza Helena Forza foi nomeada como secretária e permaneceu no cargo até o início do ano seguinte. A falta de secretários nomeados especificamente para o cargo na educação interferiu negativamente no desenvolvimento do ensino no Município?

- Sim
 Não

Por quê?

- d) Houve algum impedimento ou necessidade de suprimir a nomeação de secretários para a educação em sua gestão no período acima descrito?

- Sim
 Não

Em caso afirmativo, quais impedimentos ou necessidades?

- e) O senhor considera que os processos seletivos anuais que se fizeram presentes na seleção de pessoal para trabalhar na educação do Município ao logo dos anos de seus dois mandatos representavam a escolha numa postura democrática de gestão?

Sim

Não

Por quê?

4 – No ano de 2007 em sua segunda gestão houve um Concurso Público (edital 001/07) bastante questionado pela população e pelos candidatos aos cargos ofertados. No referido concurso houve a criação de três cargos técnico-educacionais indicados para serem ocupados na Secretaria de Educação, e, para os quais (Analista Educacional – 01 vaga, Consultor Educacional – 01 vaga e Agente de Desenvolvimento Educacional – 01 vaga) o salário (R\$2.300,00), na época era muito superior ao salário oferecido para o cargo de Supervisor Escolar – 08 vagas (R\$ 708,53). Dentro da escola o Supervisor Escolar exerce funções equivalentes às dos três cargos ofertados para serem preenchidos na Secretaria de Educação em se tratando de compatibilidade das atividades a serem exercidas, pois ele também é cargo técnico-educacional.

- a) Uma vez que as exigências de formação/habilitação para as funções em questão eram as mesmas no edital, ainda assim o senhor entende que o cargo técnico-educacional exercido na Secretaria de Educação possui diferença de responsabilidades em relação ao técnico-educacional que trabalha na escola?

Sim

Não

Por quê?

- b) Em relação aos cargos citados acima, que são equivalentes em funções a serem desempenhadas, quer sejam na Secretaria de Educação ou na escola, a diferença considerável no valor do salário ofertado e posteriormente homologado foi coerente com o desenvolvimento das atividades pelos técnicos-educacionais em seus postos de trabalho?

Sim

Não

Por quê?

- c) Nesse mesmo Concurso Público (edital 001/07) foram oferecidas 10 vagas para professor na Educação de Jovens e Adultos – EJA (R\$384,64) com carga horária de 19h semanais sendo que a carga horária mínima permitida pela legislação é de 25h. E essa é uma modalidade específica da Educação Básica que possui Diretrizes próprias, não podendo ter em concurso público vagas especificamente ofertadas para a modalidade. Mesmo com essas prerrogativas legais a administração homologou o concurso e posteriormente deu posse aos aprovados. Essa ação causou transtornos à gestão?

Sim

Não

Em caso afirmativo, quais?

5 – Suas promessas de campanha eleitoral para os dois mandatos foram sempre anunciando o rompimento com a estrutura política arraigada no Município nas administrações desde a emancipação. De acordo com seus discursos para as eleições, havia anteriormente um cenário público de privilégios e beneficiamento a pequenos grupos que precisava ser quebrado.

- a) Em relação à Educação Básica do Município de Pinheiros-ES, o senhor considera ter conseguido romper com a estrutura política que criticou?

Sim

Não

Por quê?

- b) O senhor considera que a maneira como os diretores escolares foram nomeados em sua gestão e são até hoje, representa uma gestão administrativa democrática?

Sim

Não

- c) Dentre as formas para escolha de diretores escolares, qual o senhor acredita ser a que melhor indica que uma gestão é democrática?

Indicação política

Lista tríplice

Eleição

Concurso público

- d) O senhor considera ter conseguido cumprir sua promessa de administrar através de uma gestão democrática em todos os âmbitos da educação municipal de Pinheiros-ES nos anos de suas duas gestões (2001-2004) e (2005-2008)?

Sim

Não

Por quê?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Semiestruturada realizada com o ex-prefeito Antonio Carlos Machado

Ao ex-prefeito Antonio Carlos Machado (2009-2016):

1 – Faça uma breve apresentação de sua trajetória política no Município de Pinheiros-ES.

2 – O senhor foi vice-prefeito na gestão que antecedeu à sua primeira gestão como prefeito eleito. Foi apoiado pelo então prefeito, mas já no início de seu primeiro mandato rompeu relações políticas com seu antigo aliado.

a) O que esse rompimento significou em termos de gestão da educação para o Município?

3 – Já no primeiro ano de seu mandato, assumiu uma postura de parcerias com empresas privadas e organizações não governamentais (representadas pela Suzano Papel e Celulose e o Instituto Ayrton Senna) para a organização do ensino nas questões de correção de fluxo, melhoria da gestão através de capacitação e acompanhamento do desenvolvimento da educação básica. Essa parceria durou quatro anos e de acordo com os dados levantados houve melhora significativa nos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Apesar disso, há certa ressalva por parte dos estudiosos da educação em relação a essas parcerias realizadas com empresas particulares, uma vez que geram ônus para os cofres públicos e depois que vão embora não deixam um legado de aperfeiçoamento para a equipe da educação. E a estrutura da gestão educacional volta a apresentar problemas de gerenciamento. Além disso, é uma maneira que os governantes utilizam para transferir a essas organizações a responsabilidade sobre a gestão e acompanhamento do processo de ensino.

a) Como o senhor analisa os resultados dessas parcerias em longo prazo em termos de efetividade prática para a consolidação de um ensino público municipal eficiente e com qualidade?

b) O senhor acredita ter sido uma boa opção para a qualidade do ensino?

c) Houve continuidade das ações preconizadas para a elevação da qualidade educacional e capacitação continuada para os profissionais após o fim das parcerias?

4 – Sete meses antes de ser eleito pela primeira vez como prefeito municipal, quando o senhor ainda era vice-prefeito de Pinheiros-ES houve a criação de uma Agencia Municipal de Desenvolvimento Econômico (AMDE) que em sua gestão trabalhou em parceria com as escolas do município na intenção de gerar empregos e criar a atitude empreendedora nos estudantes e em suas famílias. Analisando a estrutura da referida agência nota-se que para que ela funcionasse conforme previsto, houve a necessidade de se criar uma disciplina na educação básica do município chamada de empreendedorismo e que por sua vez, demandou a contratação de professores e instrutores que foram selecionados através de processos seletivos da Secretaria de Educação.

- a) Como o senhor avalia essa estratégia política em termos de resultados efetivos para a qualidade da educação municipal?
- b) Como o senhor avalia e justifica os processos seletivos anuais para escolha de pessoal da área do ensino ocorridos ao longo dos anos de sua gestão?
- c) Em linhas gerais eles refletem a postura de gestão democrática para a educação?

5 – Na campanha eleitoral do seu primeiro mandato o senhor prometeu dar continuidade ao trabalho iniciado por seu antecessor. Depois de eleito resolveu romper relações políticas com o antigo aliado alegando acreditar numa linha mais progressista e pautada na administração baseada na gestão democrática. Considerando o enfoque dado pelo senhor ao rompimento com a cultura política clientelista baseada nas trocas de favores e no apadrinhamento político utilizado por seus antecessores, faça uma avaliação de suas duas gestões administrativas em Pinheiros-ES no que diz respeito à Educação Básica do Município.

- a) O senhor acredita ter rompido com o modelo administrativo do qual criticou em suas campanhas eleitorais?

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista Semiestruturada realizada com a atual Secretária Municipal de Educação

À Secretária de Educação Marinete Zamprogno Ziviani:

1 – Faça um breve histórico de sua carreira na educação do Município até agora. Lembrando que a pesquisa se dá no recorte histórico entre 2001 e 2016.

2 – Desde o ano de 2007 o Município de Pinheiros-ES possui Sistema de Educação próprio. Através desse sistema também houve a criação do Conselho Municipal de Educação e da Câmara de Acompanhamento, Fiscalização e Controle dos recursos do FUNDEB.

- a) O Sistema de Educação Municipal e os órgãos de controle citados funcionam efetivamente no Município?
- b) Quais as ações desenvolvidas por eles que garantem essa efetividade dos serviços prestados ao ensino básico público municipal?
- c) As decisões dos Conselhos são de fato acatadas pelas administrações e implementadas conforme preconiza a legislação?

3 – Como se dá a escolha de diretores no Município de Pinheiros-ES: através de eleição, lista tríplice, concurso ou indicação política?

- a) Sempre foi assim?
- b) Há quanto tempo que a escolha se dá dessa maneira?
- c) Qual o mecanismo de seleção que a senhora julga ser o mais adequado à ideia de uma gestão democrática?

4 – Sobre o mecanismo de seleção de pessoal (processos seletivos anuais), quais são os critérios utilizados para a escolha dos funcionários da educação?

- a) Quais são os parâmetros de qualificação profissional dos candidatos para essa seleção?
- b) Por que se dão dessa maneira?
- c) É um mecanismo justo e democrático?
- d) Há concursos públicos regulares?

5 – A senhora acredita que o Município trabalha dentro de uma proposta de gestão democrática?

- a) Quais são os fatos e circunstâncias da gestão que provam a sua constatação?

APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista Semiestruturada realizada com os profissionais do Magistério

Aos Profissionais da Educação: (2) Diretores escolares e (1) Professora:

1 – Há quanto tempo você trabalha na Educação do Município?

a) Quais as funções que você já desempenhou na educação da municipalidade?

2 – Em sua opinião, os gestores de Pinheiros-ES do recorte apresentado entre os anos (2001-2008 e 2009-2016), garantiram o princípio da gestão democrática na educação municipal em suas administrações? Quais fatos justificam sua afirmação?

3 – O Sistema Municipal de Educação de Pinheiros-ES, criado em 2007 juntamente com o Conselho Municipal de Educação e da Câmara de Acompanhamento, Fiscalização e Controle dos recursos do FUNDEB são órgãos que devem contribuir para a garantia da qualidade do ensino em todas as áreas de competência da educação.

a) Em sua opinião eles funcionam efetivamente? Existe de fato a participação dos membros dos conselhos nas decisões referentes ao ensino e à educação municipais?

b) Você conhece os membros desses órgãos deliberativos?

4 – Você concorda com o mecanismo de escolha dos dirigentes escolares do Município?

a) Qual mecanismo você acredita que garanta a gestão democrática?

5 – Em sua opinião, os mecanismos de seleção de pessoal para a educação (processos seletivos anuais) são adequados?

a) Eles garantem uma escolha justa e democrática?

b) Há concursos públicos regulares?

c) Por que?

ANEXOS

ANEXO A: Quadro de Pautas das Reuniões do Conselho Municipal de Educação de Pinheiros-ES entre 2007 e 2016

Pautas de Reuniões do Conselho Municipal de Educação de Pinheiros-ES (2007-2016):

Nº	Tipo de Documento	Número	Data da Convocação	Data da Reunião	Pautas/Atas
01	Ofício	001/2007	22.11.2007	04.12.2007	Regimento Interno; Atribuição de funções; Plano Municipal de Educação; Sistema Municipal de Educação; Outros.
02	Ofício	004/2007	14.12.2007	18.12.2007	Regimento Interno do CME; Diagnóstico do PAR; Outros.
03	Ofício	001/2008	20.02.2008	27.02.2008	Regimento Interno do CME; Diagnóstico do PAR; Ensino de 09 anos; Sistema de Ensino; Outros.
04	Lista de Frequência	-	-	21.07.2008	-
05	Lista de Frequência	-	-	16.08.2008	-
06	Ofício	002/2008*	08.07.2008	14.07.2008	Sistema Municipal de Ensino; Avaliação de Desempenho; Ensino Fundamental de 09 anos; Outros.
07	Ofício	002/2009	12.02.2009	17.02.2009	Sistema Municipal de Ensino; Avaliação de Desempenho; Calendário Escolar; Regimento Interno; Câmara Específica do FUNDEB; Elaboração do Plano Municipal de Educação; Outros.

Nº	Tipo de Documento	Número	Data da Convocação	Data da Reunião	Pautas/Atas
08	Ofício	001/2009	26.10.2009	29.10.2009	Congresso da UNCME em Montanha; Reunião do FUNDEB em Nova Venécia (Câmara específica); Regulamentação do EJA; Elaboração do PCSMPM (Plano de Carreira).
09	Pauta de Reunião	-	-	25.04.2013	Representantes para o conselho da UAB; Eleição do CMEP (nova diretoria); Reforma/adequação do Plano de Carreira do Magistério; Resolução 12/2013 do CMEP; Informes Gerais; Representante da Educação no Campo; Rever lei do processo seletivo de DT Magistério.
10	Informe	-	-	05.07.2013	Estudo/Adequação da lei de DT; Composição do CMEP gestão 2013/2014; Regulamentação do CMAEE; Regimento Comum das Escolas Municipais; Informes Gerais.
11	Informe	-	01.04.2014	03.04.2014	Parecer Conclusivo do Conselho Municipal de Educação quanto à prestação de contas do FUNDEB 2013.
12	Informe	-	26.07.2016	28.07.2016	Processo de aprovação de escolas; Prestação de contas do FUNDEB 2015.
*Existe um segundo documento de mesmo número e datado de 10 de março de 2008 que tratou de informar ao prefeito municipal sobre a aprovação do Conselho, seu regimento interno e sobre o rascunho da Lei para a implementação do Sistema Municipal de Educação que foram discutidos na reunião ocorrida em 27 de fevereiro de 2008.					

Fonte: Ofícios de Convocação e Atas das Reuniões do Conselho Municipal de Educação de Pinheiros-ES

ANEXO B: Foto Aérea da Sede do Município de Pinheiros-ES utilizada na capa deste trabalho

Imagem Aérea da Sede de Pinheiros-ES



Fonte: Imagem do Arquivo Municipal cedida por Wanderlan Oliveira Xavier