

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

CAMILA PINHEIRO RIZO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO
EM CARIACICA E AS ALTERAÇÕES NA CULTURA POLÍTICA
LOCAL (2005 – 2012)**

SÃO MATEUS

2020

CAMILA PINHEIRO RIZO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO
EM CARIACICA E AS ALTERAÇÕES NA CULTURA POLÍTICA
LOCAL (2005 – 2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica do Centro Universitário Norte de São Mateus, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ensino na Educação Básica.

Linha de pesquisa: Ensino, Sociedade e Cultura: Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Ueber José de Oliveira.

SÃO MATEUS
2020

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

R627i Rizo, Camila Pinheiro, 1983-
A institucionalização do sistema municipal de ensino em
Cariacica e as alterações na cultura política local (2005 - 2012) /
Camila Pinheiro Rizo. - 2020.
131 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. Federalismo. 2. Educação. 3. Cariacica. 4. Sistema
Municipal de Ensino. I. Oliveira, Ueber José de. II.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro
Universitário Norte do Espírito Santo. III. Título.

CDU: 37

CAMILA PINHEIRO RIZO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO
EM CARIACICA E AS ALTERAÇÕES NA CULTURA POLÍTICA
LOCAL (2005 – 2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica do Centro Universitário Norte do Espírito Santo, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ensino na Educação Básica.

Aprovada em 03 de abril de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

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

Prof^a. Dra. Maria Alayde Alcantara Salim
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Jair Miranda de Paiva
Universidade Federal do Espírito Santo

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

AGRADECIMENTOS

Em tempos tão difíceis de desprezo pelo conhecimento e de pouco incentivo por parte dos que estão à frente da administração pública em relação aos professores da educação básica, sobretudo àqueles que buscam desenvolver pesquisa e aprimorar a sua formação, desejo, neste espaço, e de maneira breve, agradecer aos que de diferentes maneiras contribuíram para essa etapa da minha vida.

À minha família: meu pai (in memoriam), minha mãe, meu irmão Luciano, minha cunhada Gabriela e meus sobrinhos, Pedro e Marina, que buscaram compreender a minha ausência durante todo o período.

Ao Prof Dr. Ueber José de Oliveira, meu orientador, pelo diálogo, confiança e disponibilidade durante toda a construção desta dissertação.

A Edivan pelo constante incentivo e companheirismo ao longo desse percurso nem um pouco fácil para ambos.

Aos meus amigos de tantas histórias e sonhos: Diego, Paula, Ana Paula, Tales e Clara. Ao amigo e professor da UFBA Rodrigo Pereira por me ajudar a construir o projeto de pesquisa.

Aos colegas e às colegas de trabalho da rede estadual e da rede municipal de educação de Cariacica pelo apoio que me deram da forma como podiam. Dentre todos e todas, agradeço, em especial, à Racielli Almonfrey.

Agradeço aos professores Drs. Maria Alayde Salim, Jair Miranda de Paiva e Sandro Nandolpho de Oliveira pelos apontamentos feitos na qualificação e na defesa.

Aos que se disponibilizaram gentilmente para dar o seu depoimento para esta pesquisa.

Aos demais professores do PPGEEB, funcionários da SUPGRAD e, sobretudo, aos colegas e às colegas da turma 2018/1, meus agradecimentos

RESUMO

O presente trabalho tem o propósito de compreender o processo de implementação do Sistema Municipal de Ensino (SME) em Cariacica, dentro dos marcos do federalismo brasileiro. Consideramos que, historicamente, a organização política e institucional do Estado nacional brasileiro se assentou em práticas alinhadas ao Estado patrimonial, caracterizada pela sobreposição dos interesses privados em detrimento da coisa pública. Dessa forma, o impacto do poder privado no desenvolvimento histórico institucional afetou sobremaneira a consolidação de direitos fundamentais, inclusive o da educação. Contudo, o processo de redemocratização, tendo a Constituição de 1988 como fundamento de um novo momento histórico, estabeleceu a descentralização como característica principal do federalismo brasileiro e incorporou os municípios ao pacto federativo, levando esse ente a adquirir maiores responsabilidades. No campo da educação, o texto constitucional estabeleceu que a União, os estados e municípios atuariam em regime de colaboração e que a municipalidade poderia instituir seu sistema de ensino próprio, dentro do princípio da gestão democrática. Através de uma pesquisa histórica ancorada no método qualitativo, a dissertação buscou compreender o processo histórico e educacional ocorrido em Cariacica e seus reflexos no período que compreende aos dois mandatos petistas (2005-2008 e 2009-2012) à frente da administração municipal. Por meio dos referenciais teóricos, da coleta de dados e das entrevistas feitas, constatamos que o período estudado correspondeu a uma virada institucional no município, tendo a criação do Sistema Municipal de Ensino como ponto fundamental de inflexão para a construção de relações assentadas nos princípios constitucionais, produzindo mudanças na cultura política local.

Palavras-chave: Federalismo. Educação. Cariacica. Sistema Municipal de Ensino.

ABSTRACT

The present study has the purpose to understand of the implementation process of the Municipal Education System (MES), within the framework of Brazilian federalism, in the municipality of Cariacica. We considered that, historically, the political and institutional organization of the nation was based on practices aligned to the patrimonial State, characterized by the overlapping of private interests rather than the public thing. Thus, the impact of private power on the institutional historical development has greatly affected the consolidating fundamental rights, including education. However, the redemocratization process, having the 1988 Constitution as the foundation of a new historical moment, established decentralization as the main characteristic of Brazilian federalism and incorporated municipalities into the federative pact, leading it to a greater responsibility. In the education field, it established that the Union, states and municipalities would act in a collaborative way and that the municipality could institute its own education system, within the principle of democratic management. Through historical research anchored in the qualitative method, the dissertation sought to understand the historical and educational process that took place in Cariacica and its reflexes in the period between the two PT mandates (2005-2008 and 2009-2012) at the head of the municipal administration. Through theoretical references, data collection and interviews, we found that the studied period corresponded to an institutional turn in the municipality, with the creation of the Municipal Education System as a fundamental point of inflection for the construction of relationships based on constitutional principles, producing changes in the local political culture.

Keywords: Federalism. Education. Cariacica. Municipal Education System.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
Capes	Coordenação Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CF	Constituição Federal
COMDCAC	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Cariacica
Comec	Conselho Municipal de Educação
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EFVM	Estrada de Ferro Vitória Minas
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
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
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública

OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PME	Plano Municipal de Educação
PMEC	Plano Municipal de Educação de Cariacica
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGCS	Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPGEEB	Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica
PPGHIS	Programa de Pós-Graduação em História
PPGPS	Programa de Pós-Graduação em Política Social
PSDB	Partido Social da Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Seme	Secretaria Municipal de Educação
SME	Sistema Municipal de Ensino
Ufes	Universidade Federal do Espírito Santo
UnB	Universidade de Brasília

UNDIME União dos Dirigentes Municipais de Educação

Unesco Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Levantamento do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE): nível mestrado e doutorado	19
QUADRO 2 – Levantamento do Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica (PPGEEB): nível mestrado	19
QUADRO 3 – Levantamento do Programa de Pós-Graduação em História (PPGHIS): nível mestrado e doutorado	20
QUADRO 4 – Levantamento do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS): nível mestrado	20
QUADRO 5 – Levantamento do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS): nível mestrado e doutorado	20

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Evolução da arrecadação municipal em R\$ (2005-2012)	102
TABELA 2 – Evolução do quadro do Magistério (2005-2012)	104
TABELA 3 – Percentual de reajuste salarial por ano	105

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
METODOLOGIA E REVISÃO DE LITERATURA	17
1 FUNDAMENTAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA REPÚBLICA BRASILEIRA	27
1.1 MODERNIZAÇÃO AUTORITÁRIA E MODERNIZAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS INSTITUIÇÕES	28
1.2 MODERNIZAÇÃO E EDUCAÇÃO: ANÍSIO TEIXEIRA	40
1.3 O ÂMBITO MUNICIPAL	47
1.4 ESTADO PATRIMONIAL E DIREITOS	50
2 DESENHO CONSTITUCIONAL E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL PÓS 1988	56
2.1 A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL	59
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO, REFORMA DO ESTADO E SUA REPERCUSSÃO NA MUNICIPALIDADE	67
2.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DOS GOVERNOS FEDERAIS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988	71
3 A IMPLEMENTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE CARIACICA (2005-2012)	78
3.1 CARIACICA EM CONTEXTO: O TERRENO DE PESQUISA	79
3.2 DA ELEIÇÃO DE 2004: DO CENÁRIO DE TERRA ARRASADA AO INÍCIO DA GESTÃO	84
3.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E SEUS DESDOBRAMENTOS	89
3.4 PODER LOCAL E PATRIMONIALISMO: DESVELANDO TAIS FENÔMENOS EM CARIACICA	90
3.5 A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL INICIADA EM 2005 E A VIRADA INSTITUCIONAL	91
3.6 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO EM CARIACICA	95
3.7 PERCEPÇÕES E APONTAMENTOS SOBRE A REDE MUNICIPAL APÓS A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO	101
3.8 LIMITES DA GESTÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES EM CARIACICA: O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	108
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
5 REFERÊNCIAS	117
ANEXOS	125
ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO	125

ANEXO B – PERGUNTAS PARA AS PROFESSORAS E PROFESSORES	126
ANEXO C – PERGUNTAS PARA O EX-PREFEITO E ATUAL DEPUTADO FEDERAL HELDER SALOMÃO	127
ANEXO D – PROPOSTAS DE PERGUNTAS PARA EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO CÉLIA VILELA TAVARES	129

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata da institucionalização do direito à educação nos marcos do federalismo brasileiro ao investigar o estabelecimento do sistema municipal de ensino em Cariacica-ES. Nas seguintes páginas, correlacionaremos esse objeto ao processo de organização do Estado brasileiro, na perspectiva de compreender como se efetivou a conquista do direito à educação ao longo da República, para, em seguida, tratar especificamente do objeto de estudo. Para tal, adentramos no debate persistente em nosso republicanismo acerca da descentralização ou centralização como forma de estruturação institucional do Estado brasileiro. Pensadores de diferentes linhas teóricas, como Viana (1982), Amaral (1981), Holanda (1995), Duarte (2006) e Leal (2012), afirmavam que o grande problema de nossa organização político-institucional sempre esteve na escassez de sentido público, cuja origem é a nossa formação social e política que manteve a prevalência do poder privado, culminando na justaposição dos interesses individuais sobre o interesse coletivo, produzindo como resultado o Estado patrimonial no qual as vontades privadas estão acima dos ordenamentos burocráticos no trato com a gestão pública.

A solidificação do Estado patrimonial como traço da organização político-institucional dificultou a consolidação de direitos em nossa sociedade, inclusive no âmbito da educação. Partimos do entendimento de que o exercício da cidadania de forma ativa no Brasil foi limitado por um conjunto de fatores que consubstanciaram a notória desigualdade social (CARVALHO, 2008). Para se ter uma dimensão de tal constatação, basta destacar que a perspectiva da educação como direito de todos e dever do Estado só ganhou corpo no Brasil no século XX, mais precisamente na década de 1930, impulsionada principalmente por movimentos que projetavam a educação como componente imprescindível para a construção do Estado Nacional, como a corrente denominada Escola Nova (MENDONÇA, 2000).

No âmbito das políticas educacionais, o maior pensador comprometido com o progresso brasileiro pela via democrática foi Anísio Teixeira, relacionando em suas obras a educação como elemento central no projeto de nação moderna. Sua defesa era a educação como direito, assegurada por meio da distribuição de competências entre União, estados e municípios – descentralização –, de forma a conceber uma

democratização da sociedade (TEIXEIRA, 1956, 1957, 1977). Sua visão era a construção de uma cidadania ativa por meio da educação pública e de qualidade para todos. Entretanto, diante do quadro de instabilidade presente durante da afirmação do regime republicano brasileiro, caracterizado por alternar períodos de maior tendência centralizadora e outras mais descentralizadoras, conclui-se que a questão da educação não se efetivou como uma política de Estado (OLIVEIRA, 2011).

Contudo, a Constituição de 1988 correspondeu à síntese de um novo momento histórico e institucional, após um longo período de ditadura civil-militar, estabelecendo a descentralização como característica principal do federalismo e incorporando a municipalidade ao pacto federativo, o que acarretou uma nova configuração nas relações intergovernamentais (SOUZA, 2004, 2005; ARRETCHE, 2010). Sendo assim, os municípios passaram a ter maior autonomia e responsabilidades na implementação de políticas públicas em regime de colaboração com os demais entes federados. No caso da educação, abriu-se a possibilidade aos municípios de criarem seus próprios sistemas de ensino.

Portanto, a prerrogativa de cada município em instituir um sistema de ensino próprio está contida na Constituição vigente, promulgada em 1988, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9394/1996). Entretanto, o município de Cariacica só criou seu sistema de ensino¹ em 2006, por meio da lei municipal nº 4.373. A proposta de pesquisa aqui apresentada consiste em compreender o processo histórico e educacional ocorrido em um determinado espaço – o município de Cariacica – e seus reflexos, no período referente aos dois mandatos petistas (2005-2008 e 2009-2012) à frente da administração municipal. A opção pelo tema relaciona-se, entre outras situações, à minha trajetória, pois vivi no município de Cariacica durante 32 anos e fui aluna da rede pública durante toda a minha jornada educacional, desde a Educação Básica até o ensino superior. Ademais, por ter cursado História – Licenciatura e Bacharelado – pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), pude, no decurso da graduação, participar de diferentes atividades que contribuíram para uma formação

¹Entre os quatro municípios vizinhos, que também compõem a região metropolitana, Cariacica – juntamente com Viana – foi o último a instituir um sistema de ensino próprio. O município de Vitória instituiu o seu Sistema Municipal de Ensino em 1998; Serra e Vila Velha, em 2003. Viana e Cariacica instituíram seus sistemas próprios de ensino em 2006. Dados obtidos nas páginas dos respectivos municípios na internet.

sensível às questões sociopolíticas, remetendo-me ao interesse pelo estudo da problemática ora apresentada.

Por ter sido moradora do município desde a infância, vivenciei os processos políticos de Cariacica, o que desde cedo despertou em mim o interesse em compreender tais movimentações e seus reflexos nas políticas públicas. A experiência como trabalhadora docente no funcionalismo público nessa municipalidade possibilitou uma melhor compreensão, sobretudo, no que concerne à gestão pública. Portanto, a relação entre trajetória acadêmica, profissional e pessoal produziu o interesse em pesquisar sobre os processos educacionais nessa cidade.

É com base nesses pressupostos que passei a me inclinar a compreender a realidade que me circunda. Para alcançar tal objetivo, foi necessária a busca de elementos analíticos mais abrangentes, capazes de auxiliarem na empreitada. Isso porque, pensar políticas públicas para a Educação Básica corresponde a um esforço de compreender os interesses em jogo de diferentes atores e seus reflexos no campo educacional. Dessa forma, a pesquisa aqui proposta busca trazer à tona a necessidade de refletir sobre as políticas educacionais, sob o princípio constitucional da gestão democrática na esfera municipal, produzidas a partir do pacto federativo numa determinada realidade. Acreditamos ser relevante o tema, no sentido de produzir um maior conhecimento acerca das políticas públicas educacionais no município de Cariacica, para melhor espelhar as condições desse setor no presente.

Nesse sentido, a pesquisa se propõe a investigar e a problematizar o processo de criação do Sistema Municipal de Ensino e seus desdobramentos no âmbito da reorganização da Educação Básica em Cariacica, em uma relação com o histórico político-institucional do município. Assim, o problema de pesquisa elaborado, através da reflexão acerca do município e seu sistema educacional, pode ser enunciado da seguinte forma: qual foi o impacto da gestão inaugurada em 2005 no campo educacional – frente à cultura política forjada na realidade local – a partir da implementação do Sistema Municipal de Ensino?

Diante do problema exposto, consideramos a hipótese de que o período do primeiro mandato petista à frente da administração municipal correspondeu a uma virada

institucional, na qual verificou-se efetivamente a reorganização da Educação Básica na referida municipalidade, a partir da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, para a qual esta última foi o ponto basilar.

METODOLOGIA E REVISÃO DE LITERATURA

A construção de uma pesquisa científica se baseia na confluência de mecanismos de perfil técnico e teórico. De acordo com Gil (2008), o método científico, próprio de uma pesquisa acadêmica, se caracteriza “[...] como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (p. 8). Diante dessa definição, compreendemos que uma pesquisa na área da educação deve sempre problematizar as dinâmicas sobre os processos educativos, em especial as políticas públicas na área e sua implementação, tendo como reflexo os processos de ensino e aprendizagem. Para atingir êxito em um processo como esse, o pesquisador deve utilizar-se de um suporte teórico-metodológico que norteie o seu trajeto. A análise aqui proposta se configura em uma pesquisa histórica de caráter exploratório e descritivo e a opção pelo método qualitativo decorre por entendermos que – para o que se propõe neste projeto – essa é a melhor forma de abordagem dos dados da pesquisa.

Para tentar responder ao problema de pesquisa proposto, elencamos os objetivos a serem alcançados, sendo eles:

Objetivo Geral:

- Investigar como a criação do Sistema Municipal de Ensino reflete a educação como um campo estratégico na elaboração de uma agenda política.

Objetivos Específicos:

- Analisar os efeitos das políticas educacionais na organização do ensino em Cariacica, a partir da criação do Sistema Municipal de Ensino.
- Compreender o reflexo da implementação do Sistema Municipal de Ensino em Cariacica, articulando com o contexto histórico local e dialogando com a conjuntura política e educacional, em âmbito nacional, no período focalizado.

- Identificar os possíveis avanços e contradições na implementação do Sistema Municipal de Ensino.

Para tanto, lançamos mão dos seguintes procedimentos metodológicos, a saber:

I) **Análise bibliográfica:** de modo a buscar na literatura produzida no campo da educação, da história e da ciência política um corpo teórico coerente com a proposta de pesquisa, a partir da descrição crítica e da interpretação das obras apreciadas.

II) **Análise documental:** leis, decretos e resoluções produzidas pelo município em relação à educação, bem como leis e normativas federais sobre o papel da municipalidade no que diz respeito ao tema, a partir do pacto federativo, lançado pela carta constitucional de 1988.

III) **Entrevistas semiestruturadas:** com atores à frente da gestão educacional – gestor do município, secretária de educação à época e alguns educadores que atuaram ou atuam (antes e depois de 2005) na rede de ensino em apreço. Sobre este último, acompanhando o pensamento de Triviños (2007),

[...] a entrevista semiestruturada mantém a presença consciente e atuante do pesquisador e, ao mesmo tempo, permite a relevância na situação do ator. Este traço da entrevista semiestruturada, segundo nosso modo de pensar, favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade, tanto dentro de sua situação específica como de situações de dimensões maiores. (TRIVIÑOS, 2007, p.152).

O conjunto dos procedimentos metodológicos são ferramentas importantes para atingir os objetivos da proposta em tela, a fim de caminhar pela análise do Sistema Municipal de Ensino de Cariacica e, também, entender o cerne desse processo que, muitas vezes, não é evidenciado na dinâmica cotidiana. Consideramos importante apreender a visão dos sujeitos – em especial professores e gestores – que participaram desse processo, com o objetivo de analisar os significados atribuídos por eles aos possíveis avanços e contradições na gestão municipal.

A construção de um projeto de pesquisa envolve um conjunto de elementos que passam pela escolha do tema e sua relevância, a partir de um entrave encontrado,

pelo levantamento da literatura acerca do objeto de pesquisa, aliado a procedimentos teóricos e metodológicos que permitam responder ao problema formulado. Na fase da revisão de literatura, buscamos, em variados programas de pós-graduação² da Universidade Federal do Espírito Santo, dissertações e teses que abordam o município de Cariacica em diferentes dimensões, obtendo o seguinte resultado:

QUADRO 1 – Levantamento do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE): nível mestrado e doutorado

Autor e data	Título
OLIVEIRA, Angela do Nascimento Paranha de (2015)	Políticas de Inclusão Escolar na Educação Infantil: um Estudo no Município de Cariacica (ES) (Dissertação)
OLIVEIRA, Elisângela dos Santos de (2014)	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 (Dissertação)
SILVA, Helen Márcia Barbosa (2009)	Entre processos de democratização e emancipação social: a Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos contextos escolares do município de Cariacica/ES (Dissertação)
PAIVA, Jair Miranda de (2009)	O projeto de implantação de Filosofia e Ciências Sociais em Cariacica (ES): agenciamentos nômades de pensamento e experiência na escola (Tese)
GONÇALVES, Ágda Felipe Silva (2008)	As políticas públicas e a formação continuada de professores na implementação da inclusão escolar no município de Cariacica (Tese)

Fonte: Elaborada pela autora durante a pesquisa.

QUADRO 2 – Levantamento do Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica (PPGEEB): nível mestrado

Autor e data	Título
GAVI, Olimpio Muniz (2018)	Experiências do pensar numa escola pública municipal de Cariacica, ES: invenções e resistências nas práticas de filosofia e ciências sociais no ensino fundamental.
SILVA, Fabricio Hofman da (2017)	Políticas de Educação Musical e Cultural nos Municípios de Cariacica e Vitória (ES)
BAYER, Israel (2017)	A Política de Gestão Democrática no Sistema Municipal de Ensino de Cariacica (2005-2012): alguns elementos constituintes

Fonte: Elaborada pela autora durante a pesquisa.

²O levantamento foi feito por meio das páginas dos respectivos programas na internet.

QUADRO 3 – Levantamento do Programa de Pós-Graduação em História (PPGHIS): nível mestrado e doutorado

Autor e data	Título
ANDRÉ, Clayton (2012)	Abordagem Historiográfica Sobre a Reserva Biológica de Duas Bocas-Cariacica - ES (1912-1991) (Dissertação)
BARBOSA, Fabiane Machado (2007)	Comunidades Eclesiais de Base na História Social da Igreja: Cariacica (1973-1989) (Dissertação)
MELO, Douglas Christian Ferrari de (2007)	ENTRE a Proposição e a Crítica: o Partido dos Trabalhadores e as Políticas Públicas em Educação Vila Velha (1989-1996), Vitória e Cariacica (1993-1996) (Dissertação)

Fonte: Elaborada pela autora durante a pesquisa.

QUADRO 4 – Levantamento do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS): nível mestrado

Autor e data	Título
SANTOS, José Elias Rosa dos (2013)	Processos organizativos e identidade afro-brasileira: a transmissão cultural do congo em Cariacica (ES)

Fonte: Elaborada pela autora durante a pesquisa.

QUADRO 5 – Levantamento do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS): nível mestrado e doutorado

Autor e data	Título
MARCHESI, Elisângela Maria (2008)	O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente no Município de Cariacica: Discutindo as Prioridades do Financiamento (Dissertação)
BRUCE, Karin Brandão (2007)	Entre os limites da Cultura Política e o fortalecimento da Sociedade Civil: o processo do Orçamento Participativo no município de Cariacica (Dissertação)

Fonte: Elaborada pela autora durante a pesquisa.

Os diferentes trabalhos possuem como ponto de contato o município de Cariacica e contribuíram para o nosso objeto de pesquisa, razão pela qual apresentaremos suas principais abordagens. No Programa de Pós-Graduação em Política Social, Bruce (2007), por meio de uma abordagem ancorada no método crítico-dialética, teve como objeto de estudo a implantação do Orçamento Participativo no município de Cariacica, entre 2005 e 2006, configurando-se tal processo em espaço potencializador de participação e de disputa entre diferentes forças atuantes da sociedade civil. Já Marchesi (2008), trata da política social para criança e adolescente com foco na análise da atuação dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Cariacica (COMDCAC), criado em 1991. Observa, a partir das entrevistas e análise de documentos do referido conselho, que ocorre dificuldade em estabelecer as prioridades para tal setor pelo fato de os conselheiros não

compreenderem qual o seu papel. Dessa forma, a autora aponta a necessidade de fortalecimento da atuação dos conselheiros do ponto de vista político, como forma de fortalecer a gestão democrática neste espaço.

Santos (2013), com trabalho desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, versa sobre um símbolo da cultura capixaba, no caso a tradição do congo na região de Roda D'água, analisando tal manifestação cultural por meio da identidade e da memória de membros da comunidade e o processo de transmissão cultural entre as gerações de congueiros. O autor aborda na construção do texto a relação entre a referida expressão cultural e a religiosidade, bem como o seu uso político – a associação com a Prefeitura de Cariacica – como forma de ampliar essa manifestação.

No Programa de Pós-Graduação em História, encontramos três estudos que se referem a Cariacica. Barbosa (2007) disserta sobre o surgimento e desenvolvimento das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) urbanas em Cariacica³, relacionando-as com o conturbado histórico político-institucional e social do município. Compreende que as CEBs se consolidaram como lugar de aproximação entre a realidade local das comunidades e o compromisso social da Igreja e de contribuição da organização das camadas populares em busca de direitos. Barbosa (2007) conclui que a mudança do direcionamento doutrinário da Igreja, condenando a teologia da Libertação, durante a década de 1980, contribuiu para o enfraquecimento desse espaço como lócus da militância política.

Em sua dissertação, com base teórica em Gramsci, Melo (2007) analisa o comportamento de vereadores do Partido dos Trabalhadores (PT) nos municípios de Vila Velha, Vitória e Cariacica, especialmente no tocante às políticas públicas para a educação. Com a constatação da correlação de forças desfavoráveis ao partido nas respectivas câmaras, conclui que, de maneira geral, as atuações dos mandatos petistas no período estudado se caracterizaram mais pelo papel fiscalizador das ações

³Foram objetos principais da pesquisa de Barbosa (2007) as Comunidades Imaculada Conceição – Porto Novo, Nossa Senhora da Penha – Flexal I, São Sebastião – Morro do Meio, Sant'Ana – Baixada e Nossa Senhora Aparecida. Importa também destacar que a dissertação faz um resgate da atuação do padre Gabriel Maire – assassinado em 1989 – no processo de organização das CEBs no município.

do executivo; e assinala que apenas duas legislaturas tiveram como destaque a proposição de projetos no âmbito educacional, entre 1993 a 1996: a do vereador João Pedro em Vitória e a de Helder Salomão em Cariacica.

Ainda no mesmo programa, André (2012) produziu uma História Ambiental, ao abordar a trajetória da Reserva Biológica de Duas Bocas em Cariacica, contextualizando com a formação histórica do município e o discurso de modernização vinculado ao urbano. Tal reserva se consolidou como objeto de captação e fornecimento de água potável, além de patrimônio da biodiversidade.

O Programa de Pós-Graduação em Educação concentra o maior volume de estudos que tratam de Cariacica. Com recorte entre 2005 a 2008, Silva (2009) disserta sobre as condições da Educação de Jovens e Adultos (EJA) na rede municipal. Valendo-se de uma abordagem qualitativa sob a metodologia da pesquisa-ação e ancorada na visão freireana, a autora avalia que ocorre um processo de democratização do acesso a essa modalidade de ensino no município, mas pondera que a EJA se constitui de especificidades, sendo uma “[...] modalidade de convivência [...]” (SILVA, 2009, p. 140), em que os sujeitos atuantes devem priorizar uma relação dialógica.

Desenvolvido através de uma pesquisa de análise de dois casos, Oliveira (2014) tem como objeto de investigação a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), criado pelo governo federal em 2007, em Cariacica e Vitória, considerando os aspectos políticos, econômicos e culturais dos respectivos municípios, de modo a investigar se tal iniciativa contribuiu para a consolidação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), fortalecendo assim o regime de colaboração. Assevera que, enquanto uma política nacional de execução descentralizada, a necessidade da gestão municipal em apresentar um plano norteador para a educação torna-se fundamental para que o PAR se configure como um plano de longo prazo e não somente meio de captação de recursos financeiros. Oliveira (2014) conclui que, durante o período estudado – entre 2005 a 2012 –, havia em ambos os municípios uma carência técnica referente aos objetivos do programa, o que dificultou a afirmação de que o PAR, de fato, se constituísse em instrumento potencializador do SNE.

Com o objetivo de discutir a implementação da política de Educação Especial/Inclusiva na educação infantil no município de Cariacica, por meio de uma pesquisa qualitativa, com metodologia de estudo de caso e ancorada em pressupostos gramscianos, Ângela de Oliveira (2015) aponta que o município avançou em sua legislação sobre o tema, a partir da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, em sintonia com a Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva. Entretanto, constata que o município ainda não atingiu o pleno atendimento entre crianças de 0 a 5 anos.

No mesmo programa, Paiva (2009) desenvolveu sua tese assentada no método cartográfico, traçando um percurso da implantação do Projeto de Filosofia/Ciências Sociais na rede municipal de ensino de Cariacica, em especial na Escola Renascer, no bairro Padre Gabriel. Para tanto, produz uma narrativa rizomática que expõe todo o processo de reflexão e práticas advindas com a constituição do referido projeto. Aponta que os caminhos da pesquisa permitiram o desenvolvimento de sentidos de um processo ainda em aberto.

No levantamento feito no Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica – onde o presente trabalho se desenvolveu –, encontramos três dissertações. Dialogando com a tese explicitada de Paiva (2009), Gavi (2018), por meio de pesquisa de campo qualitativa, do tipo cartográfica, discorre sobre as potencialidades advindas com as práticas em Filosofia e Ciências Sociais na rede municipal de Cariacica. Para tal, traça um perfil da cidade e aponta que, com a instituição da gestão democrática, ocorreu a preocupação com uma Educação Cidadã, refletindo na Lei Municipal nº 4.505, de 14 de agosto de 2007, que autorizou o Poder Executivo a incluir as disciplinas de Filosofia e Ciências Sociais no município. Tendo como locus de análise a EMEF Amenophis de Assis, “o professor-cartógrafo-compositor” (GAVI, 2018, p. 147), conclui Gavi que os saberes advindos com a filosofia, aliada à experiência do pensar, e as práticas experienciadas contribuem para o desenvolvimento de potencialidades nos estudantes e em toda a comunidade escolar.

Na dissertação de Hofman (2017), o objeto de estudo foi a instituição do ensino de música nas escolas das redes municipais de Cariacica – com o Projeto Semearte – e Vitória – com o Projeto Vitória Musical. No que tange ao município foco de nosso

estudo, aponta que o processo de implantação do Semearte foi construído de forma mais estruturada, tendo positivos resultados entre 2006 a 2012; contudo, observa que a partir de 2013 houve uma desarticulação do projeto, tanto do ponto de vista dos recursos quanto da relação entre a coordenação/SEME e os educadores participantes do Semearte.

Por fim, e correspondendo ao texto com o qual dialogaremos durante a presente dissertação, Bayer (2017), através de uma pesquisa de caráter exploratório desenvolvido por meio da análise bibliográfica/documental e oral, aborda o processo de implementação da gestão democrática na educação municipal de Cariacica, entre 2005 a 2012, com foco na reestruturação do Conselho Municipal de Educação (Comec): na eleição de diretores – prevista, inicialmente, na lei complementar nº 026/2009 e, depois, na nº 035/2011 e regulamentada pelo decreto nº 072/2011, tendo seu primeiro processo em 2009; e na criação do caixa escolar – pela lei nº 4.354/2005 – que promoveu a descentralização dos recursos financeiros e a política de valorização dos servidores. A partir de um robusto trabalho, com levantamento de dados acerca da educação municipal, Bayer conclui que tais processos contribuíram para o fortalecimento da participação social.

Em face do exposto e após o contato com os referidos trabalhos, destacamos que as respectivas pesquisas trouxeram maior visibilidade ao município, ampliando as possibilidades de objetos de estudo que contribuam para desvendar a dinâmica do território. Outra conclusão feita é a de que o município carece de uma política de registro histórico-institucional, correspondendo um desafio maior ao pesquisador que se propõe a analisar esta municipalidade.

Como já expresso, as pesquisas aqui destacadas nos ampliaram contato com o terreno a ser investigado, contribuindo para a compreensão acerca desta cidade. Salientamos que a presente dissertação terá maior aproximação com os trabalhos de Oliveira (2014), Barbosa (2009), Bayer (2017) e Bruce (2007), conforme será visto no decorrer deste trabalho.

Inferimos, pela literatura sobre o tema, que quando se trata de política pública – como a implementação de um sistema de ensino pelo poder público – estamos associando

um conjunto de elementos que nos obriga a recorrer a diferentes áreas de estudos que confluirão para uma apreensão do todo a ser analisado. Considerando isso, buscaremos apresentar perspectivas dentro dos campos da ciência política, da história e da educação, compondo assim um corpo teórico que subsidie a proposta de reflexão e investigação, bem como um suporte para a análise dos dados que serão levantados.

Dessa maneira, relacionado com o tema, utilizaremos como referencial teórico autores e pesquisas que tratam de temas como o papel do Estado, as políticas públicas e a educação. Compreendemos que abordar as características da organização do Estado brasileiro nos permite desenhar como se processou a implementação de direitos e de políticas públicas.

Podemos assim definir que a proposta de redação do texto, dentro da perspectiva de uma pesquisa histórica, como já destacado, pretende tecer uma relação entre a história, com especial enfoque na dimensão social e política⁴, as políticas educacionais e a história da educação.

Partindo dessas considerações, a presente dissertação está dividida em três capítulos, além desta introdução: no primeiro capítulo, intitulado *Fundamentação e caracterização político-institucional da república brasileira*, tratamos das peculiaridades do Estado brasileiro, por meio de autores clássicos do pensamento político produzido no Brasil, que subsidiaram projetos de modernização institucional. Apresentamos como característica persistente em nossa trajetória política e social a conformação do chamado Estado patrimonial, produzido pela confusão entre o público e o privado nas instituições, gerando práticas destoantes do perfil burocrático e

⁴Um dos enfoques que se apresenta, como possibilidade pertinente para a análise, é a chamada história política ou *Nova História Política* (BARROS, 2003). Antes, enquadrada como uma história elitista que privilegiava o relato das condutas de personalidades políticas, a história política teve uma renovação nas últimas décadas do século XX, marcada pela definição deste campo historiográfico com as pesquisas de autores como Rémond, Berstein e Sirinelli, na França. De acordo com Serge Berstein (1998), a história cultural, com suas novas abordagens e objetos, foi responsável pela renovação da história política. A amplitude da política na realidade concreta, ligando-se a outros aspectos da vida coletiva, bem como o contato com outros ramos das ciências sociais, contribuíram para esse movimento. Assim, a política passou a ser vista como uma prática social de grande relevância para o entendimento dos fenômenos coletivos.

contribuindo para limitar a ampliação de direitos por parte do corpo social, inclusive o direito à educação.

No segundo capítulo, denominado *Desenho constitucional e organização da Educação Básica no Brasil pós 1988*, buscamos salientar o processo de formação e institucionalização dos fundamentos da Constituição vigente, com foco no novo arranjo federativo, que incorporou os municípios como entes federados, abordando o processo de descentralização das políticas públicas e a organização da Educação Básica nacional, a partir de então.

No terceiro capítulo, sob o título *A implementação e institucionalização do sistema municipal de ensino de Cariacica (2005-2012)*, contextualizamos o município de Cariacica, do ponto de vista histórico-institucional, apontando a permanência de práticas patrimonialistas – como o clientelismo – no trato com a coisa pública, como a educação. Nos propomos analisar a constituição do Sistema Municipal de Ensino (SME) em Cariacica, por meio dos dados levantados sobre o processo e pelas entrevistas – tanto com atores que participaram da gestão como com professores que atuaram na rede municipal antes e depois da institucionalização do SME – entrelaçando as informações levantadas ao conjunto de bibliografias adotadas.

Por fim, na conclusão da dissertação, trataremos de problematizar, a partir da trajetória gerada na pesquisa, a hipótese apresentada de que a instituição do SME correspondeu ao cerne da possível virada institucional em Cariacica.

CAPÍTULO 1

1 FUNDAMENTAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA REPÚBLICA BRASILEIRA

Discutir sobre um ente federado, no caso um município e as políticas públicas implantadas nesse território, demanda um aprofundamento sobre a natureza da organização institucional brasileira, uma vez que a gestão pública se constitui como ponto de grande relevância para a compreensão do tema que nos propomos a abordar, visto que o Estado corresponde ao agente fundamental na promoção de políticas públicas, como o caso da educação.

Ao fazer um resgate sobre a formação dos Estados Nacionais europeus, nos marcos do liberalismo político, Mendonça (2000) compreende que esse modelo político-institucional possui como função, de maneira geral, a “[...] manutenção da ordem e promoção do bem-estar coletivo [...]” (MENDONÇA, 2000, p. 26), a partir da criação e aperfeiçoamento de um conjunto de elementos que vão formar o corpo burocrático que sustenta esse tipo de organização. A constituição do Estado brasileiro se estruturou com características bem peculiares e que refletiu em profundos debates na história do pensamento político e intelectual acerca da natureza das nossas instituições e como modernizá-las, gerando duas concepções principais durante a instituição da República: uma autoritária e outra democrática.

Assim, com o objetivo de situar, no campo intelectual, o que permeia o pensamento político brasileiro forjando projetos de poder, presentes ao longo de nossa história republicana, propomo-nos a leitura e interpretação de quatro autores que produziram suas respectivas obras entre as décadas de 1920 e 1940, representando as duas visões de modernização institucional anteriormente citadas: Oliveira Viana, com a obra *Instituições Políticas Brasileiras*; Sérgio Buarque de Holanda e o clássico ensaio intitulado *Raízes do Brasil*; Azevedo Amaral e seu livro *Estado Autoritário e Realidade Nacional*; e Nestor Duarte, com a obra *A Ordem Privada e a Organização Nacional*. Para melhor compreensão acerca do pensamento desses autores, comparecerão as

análises de Piva (2000) sobre o projeto modernizador presente em cada autor. Em seguida, procuramos expor o pensamento sobre a educação tanto do ponto de vista autoritário quanto democrático, com destaque para a produção do educador Anísio Teixeira, autor que realizou intensa reflexão e proposição acerca das políticas públicas educacionais no contexto da modernização brasileira, pelo ponto de vista da descentralização e da defesa da educação pública.

No que concerne às obras selecionadas, observamos que os quatro autores, além de Teixeira, buscaram fazer um resgate histórico da formação social brasileira para construir suas interpretações e indicar possibilidades para o rompimento com a condição de atraso que atribuíam ao Brasil nos seus respectivos tempos. Assim, “[...] visavam chegar a um ponto qualitativamente superior de civilização, riqueza, cultura, poder” (PIVA, 2000, p. 33). À luz da tese de Luis Guilherme Piva, serão apresentados os apontamentos pertinentes dentro dos dois campos: o autoritário, representado por Viana e Amaral, e o democrático, representado por Holanda e Duarte – que, por sua vez, contribuem para o entendimento o processo de formação e estruturação das nossas instituições.

1.1 MODERNIZAÇÃO AUTORITÁRIA E MODERNIZAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS INSTITUIÇÕES

Oliveira Viana elaborou um pensamento acerca da organização política institucional do Brasil, a partir da noção de que aqui vigoravam duas culturas conflitantes: o direito lei, criado pela elite política, e o direito costumeiro, vivido e produzido historicamente pelo que ele chama de *povo-massa*. Observando o Brasil desde o período colonial, o autor atesta que o processo colonizador adquiriu uma lógica antiurbana, dispersa, não ocorrendo o estabelecimento de laços comunitários e tampouco o sentido de espírito público. Dessa forma, o brasileiro se delineou com um comportamento individualista: “[...] este traço cultural tão nosso, caracterizado pela despreocupação do interesse coletivo, pela ausência de espírito público, de espírito de bem comum, de sentimento de solidariedade comunal e coletiva [...]” (VIANA, 1982, p. 392). Portanto, as referidas particularidades de nossa formação, segundo Viana (1982), seriam a falta de consciência pública.

Viana caracteriza o direito público costumeiro do *povo-massa* advindo da sua tradição cultural e elenca três fenômenos produzidos por esses costumes, a saber: tipos sociais que se acomodaram ao funcionamento das instituições políticas; instituições sociais, como os partidos que foram fundados por interesses conjunturais do chamado “clã parental” na política; além dos usos e costumes que formaram a essência da política de clã. Esses, para Viana, explicam a história política brasileira, uma vez que movimentaram a vida pública até então.

A formação desses clãs está necessariamente ligada ao perfil agrário brasileiro, notadamente caracterizado pelos senhores, seus familiares e os seus subordinados, que construíram uma rede de proteção, passando pelos clãs parentais, produzindo uma solidariedade nesse âmbito, em decorrência da necessidade de defesa territorial. Tal setor evoluiu para os clãs eleitorais, a partir da Independência, com o intento em atender às novas circunstâncias políticas.

Para Viana, o processo de independência inaugurou o regime democrático no país, porém, a participação política continuou restrita ao *povo-elite*, uma vez que faltava ao *povo-massa* o espírito democrático, movimentando-se sempre pelo direito público costumeiro. De acordo com o seu raciocínio, a democracia se deu por institucionalização legal e não pelo espírito inerente ao brasileiro, ligado a um interesse coletivo.

Diante desse contexto, a tentativa de importação de um modelo democrático anglo-saxão, sobretudo com a República e a adoção do regime federativo calcado na descentralização, não encontrou enraizamento por aqui, uma vez que a sociedade brasileira é desprovida do sentimento nacional, tão presente naqueles. O regime democrático por decreto, no caso pelas Constituições, foi produzido por uma elite política que esperava impor um sistema de condutas não praticado pelo *povo-massa*. A respeito do sufrágio universal e da descentralização, Oliveira Viana entende que são mecanismos alheios ao povo e defende, sobre o primeiro, uma espécie de categorização da participação:

[...] deveríamos criar corpos eleitorais específicos, variando de composição conforme os grupos regionais, levando em conta, para cada um destes grupos, o atraso ou o progresso da sua cultura local e a maior ou menor diferenciação da sua estrutura social, ou econômica, ou ecológica [...] (VIANA, 1982, p.727).

Viana considera essencial que se produza um corpo de leis ajustável à condição histórica do país, por meio da qual o Estado deve ser constituído a partir do carácter *culturológico* – termo utilizado por ele – do seu povo. Nesse sentido, condena o modelo de descentralização aqui imposto, uma vez que, na sua visão, ele fortalece os clãs eleitorais e o seu carácter inerentemente privatista. Defende a necessidade de aceitar as peculiaridades da nossa formação histórica e produzir modificações alicerçadas em um poder central, incorporado no cargo de presidente, forte e provedor de uma política de Estado, no sentido de modificar a mentalidade do povo-massa.

Desse modo, Oliveira Viana alega ser coerente com a nossa realidade a utilização de uma técnica autoritária, com um poder central, não partidário, forte, que seria o ente capaz de promover mudanças por meio da coação. Dessa maneira, a chave para o entendimento do pensamento de Viana é a defesa do fortalecimento do poder público, via Estado forte. O pensador partiu do estudo da formação brasileira, apontando tanto para os fatores considerados por ele como positivos – valores morais, éticos e culturais herdados da colonização portuguesa – ao mesmo tempo em que rejeita os fatores negativos, quanto para a sobreposição do poder privado em nossa história institucional.

Além de intelectual formulador da concepção político-institucional centralizadora e autoritária, característicos da fase ditatorial de Getúlio Vargas, cabe salientar que Oliveira Viana desempenhou papel expressivo também neste governo como membro de comissões técnicas do Ministério do Trabalho e, posteriormente, como consultor jurídico desse mesmo ministério, sendo responsável pela legislação trabalhista construída nesse período. Posteriormente, foi ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) até a sua morte em 1951.

Ainda no campo da tradição política conservadora brasileira, Azevedo Amaral propõe um projeto político-institucional de carácter autoritário para o país, considerando que essa seria a forma de assegurar a unidade nacional e o progresso econômico. A obra

aqui analisada demonstra o alinhamento do autor com o Estado Novo e a Carta Constitucional de 1937. A partir do que ele considera uma análise sociológica da história brasileira, o autor defende a implantação de um modelo organizacional que leve em conta a realidade nacional, sendo contrário aos modelos prontos e exógenos. Atesta que o processo colonizador português foi de caráter essencialmente econômico e sem a preocupação de estabelecer uma ocupação permanente, o que impediu o desenvolvimento de um senso de coletividade no território. Assim,

[...] as origens da nossa formação colonial foram de molde a não permitir o desenvolvimento precoce das aptidões políticas, que facilitassem aos colonos promover experiências frutíferas, no sentido do estabelecimento de instituições e de métodos de governo em harmonia com as realidades do ambiente onde ia surgindo a estrutura embrionária da futura nacionalidade brasileira (AMARAL, 1981, p. 24).

Para Amaral, a proclamação da República foi positiva no processo de amadurecimento político-institucional do país. Entretanto, a Constituição de 1891 optou por um modelo importado de organização, não condizente à realidade nacional, a exemplo da adoção do sufrágio universal. Considerava, então, o movimento abolicionista que antecedeu à República e o sufrágio como demagógicos e irrealis, dadas as condições nacionais. É necessário salientar que o autor aponta a questão racial e a miscigenação como um problema, pois considerava a herança branca europeia como preponderante e fundamental para o progresso⁵.

Além disso, Amaral enxerga a primeira Constituição republicana de maneira positiva, com a adoção do regime presidencialista como mecanismo de manutenção da

⁵Nas palavras de Azevedo Amaral: “O problema étnico brasileiro – chave de todo o destino da nacionalidade – resume-se na determinação de qual virá a ser o fator da tríplice miscigenação que aqui se opera a que caberá impor a ascendência no resultado definitivo do caldeamento. É claro que somente se tornará possível assegurar a vitória étnica dos elementos representativos das raças e da cultura da Europa se os reforçarmos pelo afluxo contínuo de novos contingentes brancos. Os obstáculos opostos à imigração de origem europeia constituem portanto dificuldade deliberadamente criada ao reforçamento dos valores étnicos superiores, cujo predomínio final no caldeamento dependem as futuras formas estruturais da civilização brasileira e as manifestações do seu dinamismo econômico, político, social e cultural” (AMARAL, 1981, p. 137). Assim, entendemos ser nítido o viés eugenista do pensamento autoritário formulado pelo autor, uma vez que considera a branquitude como preponderante para o alcance do progresso da nação e elemento formador principal da nacionalidade. Oliveira Viana, outro intelectual do Estado autoritário, também destaca a herança étnica europeia como fator de prosperidade, mesmo que de forma menos explícita que Azevedo Amaral.

unidade territorial. Porém, a descentralização dos estados e a autonomia financeira deles impôs uma dificuldade à União em definir o papel de autoridade que lhe cabia.

De acordo com Amaral (1981), apesar da vitória do movimento de 1930, a Constituição de caráter democrático-liberal produzida posteriormente se demonstrou caótica, a seu ver, tendo o parlamento como obstáculo e a ocorrência de agitações, tanto comunistas quanto integralistas. Diante de sua constatação, Azevedo Amaral conclui que o golpe de 1937 e a instituição do Estado Novo foram inevitáveis, como sendo resultados de “[...] uma análise objetiva das nossas realidades [...]” (AMARAL, 1981, p. 83), orientada pelo nacionalismo e objetivando a emancipação nacional.

Assim, o Estado autoritário, segundo Amaral (1981), corresponde ao mecanismo de onde provém a ação eficiente e racional do Estado, esse personificado por um presidente capaz de coordenar a organização institucional, garantindo os interesses coletivos em favor da nação. O autor defende o progresso econômico como epicentro do desenvolvimento político-institucional do país, sendo o modelo corporativista, preconizado pela carta constitucional de 1937, a melhor forma de estabelecer a conciliação entre os grupos produtivos, com o objetivo de alcançar grande dinamismo econômico, resultando no desenvolvimento do Estado-Nação. A soberania econômica é matéria determinante do projeto do Estado Novo e condição fundamental para o desenvolvimento das demais esferas da vida social.

É patente a rejeição de Azevedo Amaral ao comunismo e à democracia liberal. Entretanto, esforça-se em descolar o regime inaugurado em 1937 do fascismo, pois no caso brasileiro as liberdades individuais não se opõem ao coletivo, embora não estejam acima deste último. Ou seja, são convenientes iniciativas individuais, sobretudo no campo econômico; o que não deve ser tolerado são interesses que contrariem os objetivos da nação, pois o Estado é a força dirigente que atua em cooperação com empreendimentos privados.

Posto isso, infere-se que na ideologia do Estado autoritário, do qual Azevedo Amaral foi intelectual ativo, a massa populacional não deve ser considerada como composta por indivíduos autônomos, sendo, então, necessário, segundo o autor, forjar uma elite intelectual que elaborasse a linha de pensamento a ser disseminada no corpo da

nação. Em seu projeto modernizador, o autoritarismo correspondia ao modelo adequado à realidade nacional, capaz de organizar a nação institucionalmente, sendo um dinamizador do capitalismo industrial.

No campo da modernização autoritária, o papel a ser cumprido pela educação era o de propagar a nova identidade nacional brasileira, em consonância com o novo regime. Para tal, Gustavo Capanema (ministro da Educação e saúde pública, entre 1934 a 1945) esteve à frente das políticas voltadas para a educação durante o Estado Novo. Entretanto, para compreender os propósitos da educação para a edificação desse projeto de poder, é necessário tratar do papel desempenhado por Francisco Campos⁶ que, assim como Oliveira Viana e Azevedo Amaral, foi um intelectual ativo do pensamento autoritário e primeiro ocupante do Ministério dos negócios da educação e saúde pública, criado pelo Governo Provisório, entre 1930 a 1932.

Atuando no campo educacional, Campos estabeleceu uma série de decretos e reformas de características “[...] centralizadoras e coercitivas, perfeitamente de acordo com as ideias de seu autor e do governo que representava” (MORAES, 1992, p. 294), direcionadas ao ensino secundário e às universidades para a formação de uma elite dirigente, em profunda coerência com o tipo de modernização de perfil autoritário. Depois da saída do ministério, Campos atuou como secretário de instrução pública do Rio de Janeiro, no lugar de Anísio Teixeira e, com o golpe de 1937, passou a ocupar função estratégica do governo ditatorial varguista, como redator da Constituição de 1937 e, posteriormente, assumiu o cargo de ministro da Justiça.

Gustavo Capanema deu prosseguimento às orientações já encaminhadas por Campos. Observa-se, no período em destaque (1937–1945), que o foco das políticas voltadas à educação continuou sendo o ensino secundário e superior, tendo pouca importância o ensino primário. Como atesta Bomeny (1999),

[...] No projeto Capanema, o preparo das elites teve prioridade sobre a alfabetização intensiva das massas. O ensino primário sequer foi tocado. O ministro estava convencido de que com verdadeiras elites se resolveria não

⁶De acordo com Bueno (2016), Francisco Campos foi protagonista na formatação jurídico-política tanto do golpe de 1937 quanto do golpe de 1964. Ver: BUENO, Roberto. O autoritarismo brasileiro e as vias conservadoras em Francisco Campos, Oliveira Viana e o Estado Novo. **RIL** Brasília (DF), ano 53, n. 210, p. 25-41, abr./jun. 2016.

somente o problema do ensino primário, mas o da mobilização de elementos capazes de movimentar, desenvolver, dirigir e aperfeiçoar todo o mecanismo de nossa civilização (BOMENY, 1999, p. 139).

A reorganização da educação brasileira se deu por meio de um conjunto de decretos-leis que ficaram conhecidos como a Reforma Capanema, que atendia aos princípios do regime estadonovista, no qual a educação deveria ser instrumento de controle e disciplina, ligado ao projeto estadonovista de formação para a integração do indivíduo à sociedade, de modo a cumprir de maneira ordeira o seu papel no engrandecimento do Estado Nação, em comunhão com os demais grupos sociais. Afirma-se que

[...] o conjunto das reformas tinha caráter centralista, fortemente burocratizado; dualista, separando o ensino secundário, destinado às elites condutoras, do ensino profissional, destinado ao povo conduzindo e concedendo apenas ao ramo secundário a prerrogativa de acesso a qualquer carreira de nível superior; corporativista, pois vinculava estreitamente cada ramo ou tipo de ensino às profissões e ofícios requeridos pela organização social (SAVIANI, 2008a, p. 269).

Nesse sentido, a educação serviria de instrumento ao projeto político autoritário, centralizador e personalista, característico do Estado Novo, e de manutenção de uma estrutura social que privilegia as elites econômicas, sob o discurso do bem comum que era o Estado brasileiro.

Constata-se que o pensamento autoritário brasileiro aqui apresentado revela sua crítica ao que chamam de política de clãs como obstáculo ao projeto modernizador, pois dificulta, no entendimento dos autores, a maior centralização político-administrativa, que se configura como essencial para seu intento. Logo,

[...] Os autoritários dos anos 1920 propiciaram a justificativa normativa para o regime autoritário instalado em 1930, ao sustentar que a autonomia política dos estados era um instrumento por meio do qual oligarquias regionais atrasadas manipulavam e exploravam eleitores ignorantes e, deste modo, impediam as iniciativas de um governo central modernizador [...] (ARRETCHE, 2010, p. 594).

Portanto, o poder autoritário não pretendia ampliar a participação política do cidadão como forma de rompimento a esse modelo patriarcalista de poder.

Em contraponto a essa visão autoritária de projeto nacional, está Sergio Buarque de Holanda, que com o seu livro se tornou célebre. Publicado pela primeira vez em 1936,

Raízes do Brasil representa o esforço de Holanda em decifrar a nossa formação e insere-se no profundo debate intelectual vigente na década de 1930, a respeito da nossa formação social e da modernização brasileira. O autor aponta o processo colonizador promovido por Portugal como determinante para a construção de características arraigadas no agrarismo e no domínio do espírito privado sobre o coletivo ou público. Destaca que o processo colonizador português em nosso território realizou-se pelo “[...] desleixo e certo abandono [...]” (HOLANDA, 1995, p. 43) somado ao espírito aventureiro, imediatista, em que o que convém é o resultado mais proveitoso; assim, a economia agrária aqui estabelecida se firmou devido às condições impostas pelo território à exploração de perfil predatório. A opção pelo latifúndio como base produtiva da cana-de-açúcar relacionou-se às exigências do mercado europeu, sendo o esforço desempenhado pelos braços dos escravizados combinado com as técnicas de cultivo indígena a fonte de obtenção de lucro do português.

Destaca ainda Buarque de Holanda que o português julgava a atividade laboral como degradante, o que refletiu na quase inexistência de atividades alheias ao núcleo do engenho e no conseqüente predomínio da falta de espírito de cooperação presente na colônia. A sociedade colonial foi marcadamente rural, herança definidora que produziu relações de caráter patriarcal, em que o poder do senhor era inquestionável, e “[...] o resultado era predominarem, em toda a vida social brasileira, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família” (HOLANDA, 1995, p. 82). Como conseqüência, a organização privada se sobrepôs à pública e refletiu na estrutura político-institucional, em que, mesmo após a independência, os ocupantes de cargos públicos eram imbuídos da mentalidade privada, tradicionalista, uma vez que consideravam a função exercida – de cunho intelectual – como mais digna em relação às atividades manuais. Portanto, a herança rural permaneceu, pois não foi desenvolvida uma classe média marcada pelo espírito coletivo.

Ainda de acordo com o autor, o conflito entre o arcaico e o moderno permeia a nossa história, pois o patriarcalismo ainda se faz presente nas relações sociais e políticas, e nem mesmo a urbanização, condição indispensável a Holanda para a modernização nacional, conseguiu transpor as características advindas do passado agrário. Isso se

reflete na confusão entre o público e o privado, tão patente em nossa formação institucional, resultando na chamada gestão política patrimonial. Diante disso,

[...] Para o funcionário 'patrimonial', a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para assegurar garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático [...] (HOLANDA, 1995, p. 146).

É importante frisar que o termo patrimonialismo é utilizado na obra para definir o processo em que os interesses particulares e os consequentes benefícios pessoais estão acima do interesse coletivo. Isso, em contraposição ao Estado burocrático, no qual o que prevalece é a impessoalidade.

O caráter privado, tão presente em nossa sociedade, relaciona-se com a definição dada pelo autor ao nosso temperamento como cordial, fruto da influência do meio rural de natureza patriarcal. Essa marca produziu em nossa sociedade uma postura de proximidade no tratamento social e aversão ao “[...] ritualismo social [...]” (HOLANDA, 1995, p. 147). A cordialidade é parte do que chama de “espírito brasileiro”, em que a “[...] manifestação normal do respeito em outros povos tem aqui sua réplica, em regra geral, no desejo de estabelecer intimidade [...]” (HOLANDA, 1995, p. 148). Essa característica explica também a dificuldade do exercício da impessoalidade, tão necessária ao Estado moderno que preza pela ordem coletiva.

De acordo com Holanda (1995), o positivismo liberal, como símbolo e motor do movimento republicano, não buscou romper os laços pessoais, pois assentava-se na crença de que tal ideia suplantaria a realidade histórica e, como consequência, a modificação do regime político acarretaria uma mudança de postura por parte do corpo social, o que não ocorreu. Um exemplo do fracasso da vontade positivista foi o perfil dos ocupantes dos cargos públicos, pois mesmo esses intelectuais não romperam com o perfil patrimonial na gestão pública. Tanto quanto a crença positivista, a democracia liberal aqui realizada – de cima para baixo – também malogrou, pois foi adaptada para atender à manutenção de privilégios e aos interesses

individuais. Assim, a busca por modelos exteriores de organização institucional não obteve êxito. O problema, para Holanda, foi a adoção do liberalismo, estranho ao corpo social, misturado ao caráter oligárquico e personalista, tão persistente em nossa história.

Contudo, o autor, em contraposição a Amaral e a Viana, supramencionados, condena veementemente qualquer saída autoritária⁷ para a modernização brasileira, visto que essa proposta não rompe com o perfil aristocrático da nossa sociedade e de nossas instituições. No seu entendimento, para a concretização do projeto modernizador é imprescindível a superação do iberismo e do agrarismo, uma vez que a democracia “[...] nunca se consumará enquanto não se liquidem, por sua vez, os fundamentos personalistas e, por menos que pareçam aristocráticos, onde ainda assenta nossa vida social [...]” (HOLANDA, 1995, p. 180). Portanto, Estado e interesses privados correspondem a esferas incompatíveis.

Concordando com Piva (2000), consideramos que, em *Raízes do Brasil*, Holanda aponta fatores de otimismo nos rumos da história brasileira, como a Abolição e o aumento da urbanização, pois tais fenômenos romperiam com as estruturas arcaicas presentes e cristalizadas na sociedade brasileira. O moderno, para esse historiador, ligava-se ao urbano, à impessoalidade na administração pública e deveria ser concebido a partir da realidade brasileira onde os aspectos negativos seriam suprimidos. O autor aposta na democracia como o caminho para a modernização política e cultural, com o futuro tecido pela maioria.

Outro importante pensador de viés democrático foi Nestor Duarte, o qual fundamentou seu texto a partir dos escritos de historiadores como Capistrano de Abreu, Pedro Calmon e do próprio Sérgio Buarque de Holanda, no intuito de compreender a formação social e política brasileira. Para ele, muitas das características presentes, e que constituem empecilho à modernização do Brasil, vêm da herança portuguesa, pois “[...] o português é mais um homem privado do que político” (DUARTE, 2006, p. 15). A monarquia nacional portuguesa não alcançou o grau de centralismo como em outras nações europeias, pois as características comunais e municipalistas

⁷Importa salientar a crítica explícita presente na obra de Oliveira Viana, intelectual alinhado à técnica autoritária.

prevaleceram sobre a centralização do Estado, produzindo o predomínio do interesse privado sobre o público e do familiar sobre o coletivo, sendo nocivos à organização política nacional e ao desenvolvimento do espírito político.

Para o autor, a característica privatista portuguesa esteve presente e foi determinante durante o processo de colonização do Brasil. Basta observar a formação das Capitânicas Hereditárias como modelo inicial de domínio lusitano, impondo aqui um tipo de composição social e econômica assentada na propriedade privada. Logo, a formação brasileira se assentou no triunfo da ordem privada e do papel desempenhado pela organização familiar, marcadamente patriarcal e, automaticamente, sexista, que concorreu com o poder estatal; integra esse cenário o prevaricamento do meio rural, que notadamente rejeita a autoridade política alheia ao seu território. Portanto, o caráter privatista português, a extensão territorial, a falta de organização política e de espírito público forjaram o tipo de organização privada presente na história brasileira.

Segundo Duarte (2006), após a independência, observou-se a continuidade das características privatistas nas relações sociais e político-institucionais. Durante o Império, estabeleceu-se uma relação de compromisso entre o poder institucional constituído e o poder privado, ou seja, “[...] essa ordem privada continuaria a ser a única organização de base e de estrutura superior do Império, e dentro dela este teria de conseguir e formar uma futura sociedade política [...]” (DUARTE, 2006, p. 178), produzindo a associação entre política e poder econômico, sobrepondo-se assim a aliança entre Estado e chefe rural em detrimento dos interesses coletivos. Dessa maneira, Nestor Duarte afirma que a organização política brasileira parte do espaço rural, como nesta passagem: “A verdade é que, ainda que custe a acreditar, a vida política no Brasil, como a sua força econômica, veio do interior para o litoral” (DUARTE, 2006, p. 194).

Buscando as características da formação brasileira, Nestor Duarte afirma que a ordem privada trazida e consolidada no processo de colonização portuguesa foi preponderante para a falta de senso político e de comunidade no Brasil. Entretanto, o autor descreve como reducionista o entendimento de que o problema da organização institucional seja resolvido com a centralização do poder, rejeitando a implementação

de recurso autoritário⁸ como mecanismo de fortalecimento da institucionalidade, visto que:

Esse apelo à força ou a outros recursos de ação direta e elementar denuncia a carência de um espírito público em que a instituição política pudesse apoiar-se e ganhar, por sua vez, outra ascendência no sentimento e no ideal coletivo. É um Estado que nem conquistou a força de uma ideia, nem a nitidez de uma noção para impor-se como representação viva e clara na alma da comunhão a que serve e domina (DUARTE, 2006, p. 230).

Para Duarte (2006), é necessário um processo de identificação entre instituição política e o povo, a partir do Estado democrático e do exercício da cidadania, com vistas a romper a histórica sobreposição dos interesses privados sobre a ordem pública. Sua questão central era produzir o sentido público que deveria ser refletido no Estado democrático, condição indispensável para a modernização.

Ao formularem seus projetos de modernização, todos os quatro autores clássicos discutidos até aqui buscaram compreender a formação da estrutura social e política brasileira, propondo os respectivos caminhos para a organização institucional. Ao analisar proximidades e distanciamentos entre os autores acerca da modernização brasileira, Piva (2000) argumenta que Viana, Amaral, Holanda e Duarte perseguiram e ao mesmo tempo produziam um sentido de Brasil. Suas teses se constroem em um período inicial de transição econômica e social do agrário para o urbano, em um contexto de intenso debate intelectual a respeito da questão nacional.

Vianna compreendia a descentralização advinda com a República, em especial o municipalismo, como um grande inconveniente no Brasil, pois só reforçava a permanência do poder privado, assim como os partidos políticos existentes que representavam o espírito de clã; defendia que a modernização brasileira passava pela efetuação de um poder central forte, protagonizado pelo executivo, que organizasse a nação política e institucionalmente, em que os interesses coletivos estariam garantidos, eliminando o poder privado. Mais pragmático, Azevedo Amaral sustentava que o problema era, sobretudo, de ordem política: seu foco era a modernização brasileira pautada na industrialização, regulada por um Estado centralizador, chefiado

⁸A primeira edição da obra foi publicada em 1939, durante o período do Estado Novo.

por um líder com qualidades superiores, capaz de direcionar as demandas do pleno desenvolvimento do capitalismo, rompendo com o atraso. Portanto, para ambos os autores, o povo deveria ser tutelado por um chefe à frente do executivo nacional, guiando a nação e modelando a sociedade.

Diferente dos intelectuais autoritários, Sérgio Buarque de Holanda não delineia um projeto acabado para a modernização brasileira que, a seu ver, era inadiável, mas compreendia que essa passava necessariamente pelo rompimento com o ruralismo, fruto da herança ibérica que, como consequência, produziu características consideradas antimodernas na sociedade e na administração pública, como o patrimonialismo e o clientelismo. Sua crítica dirigiu-se, em especial, à elite agrária e política, representantes, na sua visão, do atraso brasileiro e de uma intelectualidade vazia e imbuída do espírito privado. Também de princípio democrático, Nestor Duarte concluiu que somos marcados pelo privatismo de herança portuguesa, que deve ser superado a partir da maior inclusão do povo no processo político.

A perspectiva político-institucional democrática aqui fundamentada encontra reflexo no âmbito da educação a partir da obra produzida por Anísio Teixeira, que esboçou um perfil do ensino brasileiro e esquadrinhou um projeto de educação nacional de bases democratizantes.

1.2 MODERNIZAÇÃO E EDUCAÇÃO: ANÍSIO TEIXEIRA

Com suas obras produzidas entre os fins da década de 1920 até a década de 1960, Anísio Teixeira se insere no contexto da busca pela modernização brasileira pela via educacional, ao refletir e propor o caminho das políticas educacionais no Brasil em todos os níveis. Portanto, consideramos relevante apresentar um resgate de sua biografia e de seu pensamento, no sentido de compreender o projeto de educação presente em sua obra, alinhado ao propósito democrático.

Anísio Spínola Teixeira nasceu na cidade de Caetité – Bahia, em 1900, no seio de uma família abastada. Sua formação educacional básica se constituiu, em grande parte, nos colégios católicos jesuítas tradicionais, graduando-se em Direito no Rio de

Janeiro, no ano de 1922. De volta ao seu estado natal, ocupou o cargo de gestor de instrução pública do estado da Bahia, entre 1924 e 1928, com um trabalho centrado na reforma da educação e formação de professores; durante esse período, fez sua primeira viagem aos Estados Unidos⁹ com o intuito de investigar o sistema educacional daquele país, entrando em contato com as ideias do filósofo John Dewey¹⁰, que viria a ser sua inspiração intelectual. Em nova viagem a esse país, nos finais de 1928, iniciou estudos de mestrado na Universidade de Columbia, onde se apropriou da concepção educacional da Escola Nova, também chamada de educação progressiva.

Retornando ao Brasil, tornou-se gestor da educação pública do Rio de Janeiro, então capital federal, até 1935. Nesse ínterim, em 1932, foi signatário, juntamente com Fernando de Azevedo¹¹ e outros intelectuais, do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova¹², no qual apresentavam uma proposta educacional pautada nos princípios de uma escola pública, democrática, gratuita e laica, como projeto nacional. Durante a ditadura varguista, Anísio Teixeira dedicou-se a atividades distantes da gestão pública, como a tradução de livros e negociação de minérios; e, em 1946, enquanto vivia na Europa, foi conselheiro da Unesco.

Em seu regresso ao Brasil, participou ativamente dos debates acerca das políticas educacionais de âmbito nacional, com objetivo de democratização da educação. Foi

⁹Dessa viagem resultou o livro *Aspectos Americanos de Educação*, publicado pela primeira vez no ano de 1928.

¹⁰John Dewey (1859 – 1952) foi um filósofo norte-americano da corrente pedagógica conhecida como educação progressiva e defensor da teoria e prática como partes imanentes do processo educativo. Compreendia as bases democráticas como parte constitutiva da educação, pois esta levaria à formação de cidadãos aptos à vida em comunidade. Foi professor de Anísio Teixeira durante seus estudos de mestrado, influenciando as obras produzidas pelo educador brasileiro. (Ver: FERRARI, M. Jhon Dewey, o pensador que pôs a prática em foco. **Nova Escola**, São Paulo, 1 out. 2008. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/1711/john-dewey-o-pensador-que-pos-a-pratica-em-foco>. Acesso em: 12 mar. 2019).

¹¹Nascido em São Paulo, foi, juntamente com Lourenço Filho e Anísio Teixeira, expoente do movimento da Escola Nova. Exerceu funções de gestão educacional, professor universitário – participando da fundação da Universidade de São Paulo (USP) – além de fundador da Companhia Editora Nacional. Faleceu em São Paulo no ano de 1974.

¹²Documento produzido por membros do campo progressista da Associação Brasileira de Educação (ABE), no qual estabeleceram os princípios e diretrizes da educação nacional no contexto de grandes transformações sociais e políticas no Brasil. O manifesto propunha o rompimento com a educação tradicional elitista e religiosa e fundamentava-se nos princípios da “[...] função essencialmente pública da educação; escola única, laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e co-educação [...]” (SAVIANI, 2008a, p. 245).

secretário de educação da Bahia até 1951, posteriormente membro do Conselho Nacional de Educação, secretário da Coordenação Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e diretor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Além disso, ainda contribuiu com a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (LDB 4024/ 1961) e foi um dos idealizadores da Universidade de Brasília (UnB).

Com ênfase na gestão da educação, Teixeira defendia a divisão de competências entre União, Estados e Municípios na oferta do ensino primário, substanciado pelo princípio da educação como direito, inaugurado na Constituição de 1934 e resgatado pela Carta Constitucional de 1946, numa perspectiva liberal. Para esse pensador, assegurar o direito à educação por meio de uma escola pública, universal e gratuita é condição precípua para a democracia, considerando “[...] a educação elemento-chave do processo de inovação e modernização da sociedade que em alguns contextos ele denomina processo revolucionário” (SAVIANI, 2008a, p. 221).

De acordo com o educador baiano, o sentido da educação para todos foi inaugurado durante o século XVIII, partindo da afirmação da igualdade de direitos enquanto postulado para o estabelecimento da democracia, elaborada por pensadores influenciados pelo movimento iluminista e reivindicada no contexto da Revolução Francesa. Para o autor, o princípio democrático

[...] é o de que todos os homens são suficientemente educáveis, para conduzir a vida em sociedade, de forma a cada um e todos dela partilharem como iguais, a despeito das diferenças das respectivas histórias pessoais e das diferenças propriamente individuais (TEIXEIRA, 1956, p. 3).

Todavia, reconhece que os ideais democráticos até então elaborados só atingiram a um determinado grupo. No caso do Brasil, revela-se historicamente que a educação é marcada pelo dualismo social, em que a seletividade de determinada classe se constituiu como símbolo do sistema educacional arcaico. Mesmo o movimento republicano, e sua convicção na escola como caminho para o progresso, não expandiu o acesso à educação com qualidade e, dessa forma, Teixeira constatou que:

[...] O movimento educacional dos fins do século dezenove e começos do nosso século caracterizou-se como um movimento de educação limitada, em rigor de treino das chamadas massas, mantendo-se o sistema de educação das elites fundamentalmente fechado às classes populares. As reais

oportunidades educacionais continuaram apenas acessíveis às classes superiores, ou aos que tivessem enriquecido com as novas oportunidades econômicas (TEIXEIRA, 1977, p. 155).

Portanto, mesmo com a República e o estabelecimento do modelo democrático¹³, o sentido da educação não foi para atender ao corpo social brasileiro¹⁴, mas, sim, segregar, perpetuando a dualidade, não formando cidadãos com habilidades e capazes de vivenciarem a democracia em comunidade.

De acordo com o seu pensamento, no Brasil, aceitou-se os princípios da democracia, mas não foram criados os hábitos para tal, de maneira que a educação, vista como condição para a formação de uma sociedade democrática, como interesse público e direito de todos, não fez parte do projeto estrutural da nação.

A obra de Teixeira é permeada pela defesa da relação intrínseca entre democracia e educação, pois no seu entendimento:

[...] A sociedade democrática só subsistirá se produzir um tipo especial de educação escolar, a educação escolar democrática, capaz de inculcar atitudes muito especiais e particularmente difíceis, por isto que contrárias a velhas atitudes milenárias do homem. Terá de inculcar o espírito de objetividade, o espírito de tolerância, o espírito de investigação, o espírito de ciência, o espírito de confiança e de amor ao homem e o da aceitação e utilização do novo – que a ciência a cada momento lhe traz – com um largo e generoso sentido humano (TEIXEIRA, 1977, p. 168).

¹³Para Teixeira, a república e o modelo federativo ligavam-se necessariamente à democracia.

¹⁴ Cabe ressaltar que Anísio Teixeira não negava as diferenças entre as classes sociais, o seu propósito é a defesa do direito à educação primária de qualidade para todos, como mecanismo de fortalecimento da democracia e de melhor aproveitamento do capitalismo. Nesse sentido, as trajetórias e escolhas profissionais posteriores se dariam de acordo com a aptidão e mérito individual, bem marcada pela perspectiva liberal, como na passagem a seguir: “Exatamente porque a sociedade é de classe é que se faz ainda mais necessário que as mesmas se encontrem em algum lugar comum, onde os preconceitos e as diferenças não sejam levados em conta e onde se crie a camaradagem e até a amizade entre os elementos de uma e outra. Independentemente da sua qualidade profissional e técnica, a escola pública tem, assim, mais essa função de aproximação social e destruição de preconceitos e prevenções. A escola pública não é uma invenção socialista nem comunista, mas um daqueles singelos e esquecidos postulados da sociedade capitalista do século dezanove” (TEIXEIRA, 1977, p. 72-73).

Atesta que as transformações advindas com a industrialização¹⁵ e a diversificação do perfil da sociedade brasileira, entre as décadas de 1920 e 1930, pressionaram a ampliação do acesso à educação. Contudo, apesar de ocorrer uma expansão da oferta, essa não veio acompanhada pelo estabelecimento de um padrão de qualidade no ensino, uma vez que ocorreu um aligeiramento do tempo escolar, acompanhado do alto índice de evasão e repetência.

Como forma de garantir o atendimento ao direito à educação, Teixeira considerava a divisão de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios, na qual o ensino primário passaria por um processo de “regionalização”. Na Constituição de 1946, o município comparece com o dever de cumprir a oferta da educação primária de forma solidária. Essa distribuição de competências se configuraria do seguinte modo:

[...] em face da responsabilidade solidária da União, do estado e do município, quanto ao cumprimento da obrigação constitucional de ministrar educação primária a todos os brasileiros, julgamos que, nos termos aliás da Constituição, a escola primária deve ser definida pela União (Lei de Diretrizes e Bases) e organizada pelos Estados (Constituição art. 171), mas administrada, na órbita municipal (Art. 169 da Constituição), por autoridades locais, com razoável amplitude de autonomia.[...] Em face de tal plano, a escola primária passaria a ser mantida, solidariamente, pelos três poderes, num regime de quotas-parte do custo-padrão da educação para cada aluno [...] (TEIXEIRA, 1977, p. 192).

E prossegue:

Defendemos, assim, para a educação um regime especial de distribuição dos poderes públicos encarregados de ministrá-la, de modo que, em ordens sucessivas, a União, o Estado e o Município se vejam com parcelas diversas e conjugadas de poder e responsabilidade, a ser exercidos por órgãos colegiados, de composição leiga, ou seja, Conselhos de Educação, com alto grau de autonomia (TEIXEIRA, 1977, p. 203).

¹⁵Ao refletir sobre as características de nossa organização político-social, associada ao processo de industrialização, o autor constata a permanência de aspectos autoritários forjados por uma elite de característica patriarcal e conservadora; ainda de acordo com Teixeira, a classe média brasileira, de maneira geral, é reacionária e distante do pressuposto democrático liberal. Nesse sentido, essa conjunção de fatores emperrou o avanço do modelo de educação e de sociedade democrática, de fato, e essa realidade complexa pode ser revelada na seguinte passagem: “[...] Entre a difícil doutrina liberal e o emocionalismo nem sempre lúcido do nacionalismo, o pensamento político brasileiro se refugia em expedientes intelectuais e conjurações de interesses. Falta à cena nitidez e definição. Por isto mesmo, o desenvolvimento brasileiro se vem fazendo com uma carga de contradições tão grande e resistências tão implacáveis ao seu funcionamento lógico que, se não receio a sua parada, receio a sua ruptura, devido ao jogo de progressos e regressos que vem provando e alimentando sua grande confusão ideológica” (TEIXEIRA, 1977, p. 194-195).

Em 1957, Anísio Teixeira apresenta sua proposta de organização da educação brasileira ao Congresso Nacional de Municipalidades, reafirmando a prioridade da educação primária, expondo detalhadamente o funcionamento das esferas organizativas para o cumprimento do dispositivo constitucional, dentro dos princípios da autonomia e descentralização administrativa, por meio da criação de conselhos de educação que teriam como função “[...] a gestão dos fundos de educação, de sorte a assegurar-se o mais completo cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado em relação à educação dos brasileiros” (TEIXEIRA, 1957, p. 25).

No entanto, o projeto de Anísio Teixeira não logrou êxito e o que se verificou posteriormente foi uma centralização nos rumos das políticas educacionais e da tributação, advindas com o golpe de 1964, como atesta Araújo, a qual afirma que “[...] as competências tributárias de estados e municípios foram reduzidas, e o princípio da segurança nacional resultou, entre outras coisas, na utilização abusiva de decretos-leis” (ARAÚJO, 2013, p. 154). Nesse sentido, compreende que o caráter reivindicatório do movimento municipalista, que reverberou na Constituição de 1946, foi posteriormente abortado com a instalação da ditadura civil-militar.

No profundo debate sobre a modernização das instituições brasileiras, Anísio Teixeira correspondeu ao principal intelectual que transpôs essa preocupação para o campo educacional. Seu objetivo foi a elaboração de uma teoria democrática da educação, no qual o ensino primário se constituiria em um direito de fato a todos, correspondendo ao espaço de formação comum e integradora das diferentes classes sociais, vivenciando, assim, a experiência comunitária e democrática.

Anísio Teixeira concebia a descentralização e a autonomia municipal como aprofundamento do exercício democrático e rompimento com práticas autoritárias no meio da gestão pública tal como demonstra na seguinte passagem:

[...] A municipalização do ensino primário não é uma reforma administrativa nem pedagógica, embora também seja tudo isto: é, principalmente, uma reforma política e o reconhecimento definitivo da maioria de nossas comunidades municipais. E o princípio que reivindica é, acima de tudo, o princípio da autonomia municipal (TEIXEIRA, 1957, p. 40).

Podemos conceber que a obra desse educador afirmava permanentemente a defesa da educação como direito, representando um projeto de nação nos marcos democráticos. Cabe salientar que tal formulação não deixa de lado o diálogo com os anseios dos demais intelectuais, afinados com a democracia e preocupados com os caminhos da organização social e política brasileira, demarcados pelo empenho em reafirmar o sentido público e a rejeição de qualquer mecanismo centralizador e autoritário em nossas instituições. Com o golpe de 1964, Teixeira afastou-se mais uma vez da gestão pública, dedicando-se à atividade docente e à produção de livros. Faleceu em 1971¹⁶.

Diante do exposto e partindo da investigação do passado com objetivo de construção do futuro, os intelectuais aqui elencados possuíam em comum a crença no futuro, mas se distanciam em relação a como construí-lo: Vianna, Amaral e também Francisco Campos buscavam o caminho autoritário; já Holanda, Duarte e Teixeira acreditavam na democracia como elemento central para a organização das nossas instituições. Contudo, viam como grande impedimento para a organização político-institucional brasileira o predomínio do privado sobre o público.

Todos os pensadores enxergavam que o problema central era a permanência em nossas instituições, e no trato com o público, de práticas marcadamente alicerçadas no âmbito privado e familiar, estendendo-se à gestão pública. À exceção de Viana – que sustentava uma percepção positiva sobre o iberismo – todos os demais apontaram a herança colonial portuguesa como definidora da persistente sobreposição do privado em relação ao público, delineando o chamado Estado patrimonial.

Assim, os projetos de modernização político-institucional expostos revelaram também qual o papel da educação. No caso autoritário, a educação deveria contribuir para a unidade nacional e a centralização política; já no campo democrático, a educação permitiria o exercício da democracia em consonância aos preceitos liberais.

¹⁶O corpo de Anísio Teixeira foi encontrado no poço de um elevador no Rio de Janeiro gerando, até hoje, dúvidas acerca das circunstâncias de sua morte.

1.3 O ÂMBITO MUNICIPAL

É interessante constatar que mesmo diante de duas concepções tão distintas, como as apresentadas no tópico anterior, e que marcaram o processo histórico republicano brasileiro, elas apontam para a confusão entre o público e o privado como nocivo ao funcionamento das instituições nacionais, inclusive no campo da educação. O tratamento dado aos municípios, ao longo da literatura política clássica, atribui a esse espaço o papel de representação dos problemas a serem superados para a modernização, além de repercutir os debates sobre o modelo federativo, presente em nossa tradição republicana, mediada ora por uma concepção centralizadora, ora descentralizadora.

Por certo,

[...] a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais (SOUZA, 1996, p. 104).

Assim, as lacunas do modelo federativo brasileiro, atreladas às instabilidades político-institucionais, resultaram na grande subordinação dos municípios, tanto no plano político como tributário.

Vitor Nunes Leal publicou em 1940 a obra *Coronelismo, enxada e voto*, buscando tratar do fenômeno do coronelismo dentro da estrutura política institucional do país, dando destaque ao âmbito municipal. Por meio de um resgate histórico, desde o período colonial, o seu foco foi o papel dado aos municípios, espaço onde o coronelismo se materializa, sendo consequência do regime representativo dentro de uma estrutura econômica agrária, num ambiente de pobreza e abandono que se encontrava a maioria da população brasileira, especialmente no momento em que o livro foi escrito. Assim, o autor clássico define o coronelismo como

[...] uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa (LEAL, 2012, p. 44).

É no município que se manifesta a figura do coronel como força eleitoral que estabelece uma relação de reciprocidade entre este e o poder estadual. O coronel corresponde ao elo entre o eleitorado local e a disputa de poder em âmbito estadual e nacional. A precariedade financeira dos municípios contribui para a manutenção da relação de reciprocidade, pois a falta de autonomia dos municípios leva a uma maior liberdade de ação desses chefes municipais. Dessa forma, o município corresponde ao ponto-chave para a compreensão do sistema de compromisso presente na política dos governadores. Seu funcionamento, de acordo com Leal (2012),

[...] consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar (LEAL, 2012, p. 67-68).

Assim, abre-se espaço ao paternalismo e ao filhotismo – que consistem no favorecimento de pessoas próximas, a partir do uso da máquina administrativa local – e ao mandonismo, caracterizado pela hostilidade para com os adversários amparados pela estrutura governamental.

Ao fazer um histórico das constituições republicanas, até aquele momento em que escreve a referida obra (na década de 1940), o autor atesta que o federalismo brasileiro aumentou as atribuições dos estados e amesquinhou os municípios. Nesse sentido, um elemento problematizado pela obra é a questão da eletividade da administração municipal e a atribuição do prefeito, ora visto como um papel meramente técnico, embora figurando, no entendimento do autor, como um chefe político e símbolo da autonomia municipal.

Leal (2012) afirma que a penúria dos municípios e o centralismo reforçam as relações de dependência e de manifestação do poder privado na esfera pública. Assim, o autor defende a necessidade de maior autonomia aos municípios, acompanhado do fortalecimento das suas receitas.

Com o fim da Primeira República (1889-1930), o coronelismo se adaptou para manter sua influência na corrente política local. De acordo com o autor, “parece evidente que

a decomposição do 'coronelismo' só será completa quando se tiver operado uma alteração fundamental em nossa estrutura agrária [...]” (LEAL, 2012, p. 238).

Em resumo, Leal (2012) aponta que o meio de combater as práticas marcadamente privadas no trato com a gestão pública, no plano municipal, é instaurar maior autonomia administrativa e financeira desse ente federado. Entretanto, apesar de a Constituição de 1946 atribuir relativa autonomia aos municípios, dentro do seu peculiar interesse, o que se verificou até 1988 nas Cartas Constitucionais, foi o modelo de federação dual que correspondia, de maneira geral, à União e aos estados, restando aos municípios pouca autonomia.

É necessário apontar que, para Leal (2012), o auge do coronelismo ocorreu durante a Primeira República, sendo, portanto, um fenômeno datado historicamente. Essa visão é corroborada por José Murilo de Carvalho (1997), que, ao revisar tal conceito, compreende que sua decadência se deu por completo a partir de 1937. Entretanto, mecanismos de manutenção do status político, sob o signo do poder privado, assumiram novas feições, como o caso do *mandonismo* e do *clientelismo*.

O mandonismo corresponde a uma forma de exercício de poder vinculado à personalização, no qual o mandão possui o domínio de algum setor estratégico, como a máquina administrativa municipal, utilizando-se deste para exercer o domínio, de fato, sobre os demais. Já o clientelismo corresponde a um fenômeno também característico da história política do país, podendo ser definido como a relação que se dá entre políticos e setores geralmente mais empobrecidos de uma sociedade, em troca de votos pelos primeiros e serviços pelos segundos. Ou seja, “[...] indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto [...]” (CARVALHO, 1997, p. 2). As duas formas de exercício do poder privado permaneceram durante toda a história brasileira.

Como projetamos investigar o estabelecimento de um direito social, sendo este, no caso, a educação pública, propomo-nos neste próximo tópico a discutir a relação entre patrimonialismo e a conquista de direitos no Brasil.

1.4 ESTADO PATRIMONIAL E DIREITOS

O objetivo até aqui foi estabelecer uma relação entre o pensamento político brasileiro, por meio de autores considerados cânones na nossa tradição intelectual, e a compreensão acerca de como se estruturou o poder público e a manutenção de práticas como o clientelismo e o patrimonialismo na administração pública. A constituição do Estado brasileiro se definiu mesclando princípios liberais, que se adaptaram para atender às vontades das elites política e econômica. Desse modo, no presente trabalho, depreende-se patrimonialismo como

[...] uma forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa. Ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os seus servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara das funções. Os servidores atuam por dever de respeito e obediência. Sob o patrimonialismo, os direitos e obrigações são alocadas de acordo com o prestígio e o privilégio de grupos estamentais (MENDONÇA, 2000, p. 50 -51).

Na concepção adotada por Mendonça, ancorada em Holanda, o Estado patrimonial, em que o poder privado sobrepõe-se ao interesse público, difere-se do Estado burocrático, no qual é preservada a racionalidade, a legalidade e a impessoalidade na condução da coisa pública.

O impacto do poder privado no desenvolvimento histórico institucional afetou sobremaneira o processo de consolidação de direitos fundamentais e, por consequência, da cidadania¹⁷ no Brasil, dado que é inegável a impossibilidade de exercício dela onde predominava a escravidão, antítese do significado de direito civil, e a grande propriedade. No primeiro caso, a abolição legal não assegurou de fato a

¹⁷José Murilo de Carvalho (2008, p. 9 -10) define o conjunto de direitos que garantem a cidadania plena do indivíduo como: direitos civis – que são aqueles fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei; os direitos políticos, que se referem à participação do cidadão no governo da sociedade, tem seu exercício limitado à parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado; por fim, os direitos sociais que garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo.

igualdade. E, no segundo caso, a estrutura agrária brasileira propiciou o desenvolvimento de práticas coronelistas e paternalistas.

A introdução do regime republicano, que se configurou em uma sobreposição das lealdades provinciais, não produziu grandes mudanças no que tange às garantias civis. Isso pode ser demonstrado pela série de revoltas populares ocorridas ao longo da Primeira República, explicitando a insatisfação do povo com o tratamento dispensado a eles pelo Estado. As primeiras décadas da república brasileira revelaram o poder da estrutura agrária predominante até então. Oligarquia e federalismo se confundiram, estando os interesses das elites regionais acima do coletivo. De maneira geral,

[...] Pode-se concluir, então, que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido (CARVALHO, 2008, p. 83).

A partir da década de 1930, o Brasil vivenciou uma grande agitação política envolvendo diferentes grupos sociais. Observaram-se também avanços nos direitos sociais – a exemplo, a legislação trabalhista e previdenciária –, entretanto, ocorreram instabilidades no tocante aos direitos políticos e civis. A própria aceitação do golpe de 1937, que instituiu um regime autoritário, o Estado Novo (1937-1945), é revelador quanto à lógica anteriormente explicitada, dos direitos e da fragilidade da democracia, verificada no decorrer do processo político-institucional; a ditadura de Vargas desenvolveu “[...] uma cidadania que era limitada por restrições políticas” (CARVALHO, 2008, p. 115).

O período chamado de experiência democrática (1945-1964) estabeleceu, pelo menos legalmente, a garantia dos direitos sociais, civis e políticos com a promulgação da Constituição de 1946. Carvalho (2008) também assevera que esse foi o auge do populismo no Brasil, provocando uma dificuldade de compreensão, por parte da

população, do significado das garantias dos direitos, pois os viam como um favor concedido por determinado grupo político. Assim “[...] a cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora” (CARVALHO, 2008, p. 126).

Entretanto, é necessário contrapor a afirmação de Carvalho (2008), que aponta certa incompreensão, por parte da sociedade, dos mecanismos de participação e consequente consolidação de direitos – o que provoca uma visão de passividade, no âmbito da sociedade organizada. Como disserta Ferreira (2010), o período de 1946 a 1964 foi momento de aprofundamento do regime democrático liberal representativo de fato, em que

[...] As eleições tornaram-se sistemáticas e periódicas para os cargos do Executivo e do Legislativo nos planos federal, estadual e municipal, e contribuíram para consolidar um sistema partidário nacional que expressava as diversas correntes de opinião do eleitorado [...] (FERREIRA, 2010, p. 12).

Assim, mesmo com contradições¹⁸, a experiência democrática caracterizou-se pela forte mobilização e pelas disputas político-ideológicas e programáticas, formuladas tanto pelas organizações de trabalhadores quanto pelos partidos políticos, repercutindo no cenário político-institucional.

As demandas da classe trabalhadora chegaram aos espaços decisórios por meio da instrumentalização dos direitos políticos, sociais e civis até então conquistados, configurando no fenômeno do *trabalhismo*. Basta salientar o papel de João Goulart, como ministro do trabalho no governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e vice-presidente durante o mandato de Juscelino Kubitschek (1956-1960), de aproximar as demandas advindas da organização dos trabalhadores ao governo. Existia uma

¹⁸A cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro (PCB), durante o governo Dutra, e o cerceamento do direito de voto aos analfabetos, sem dúvida, correspondeu a uma antítese na concepção de democracia. Contudo, ambos os fatos não retiram o status de que os ritos democráticos foram aprofundados entre 1946 a 1964, como aponta Ferreira: “[...] A democracia não se encontra em lugar determinado no horizonte, tal qual o pote de ouro na ponta do arco-íris, mas resulta de demandas da própria sociedade, de seus conflitos e contradições, inventando e reinventando práticas e instituições democráticas. A democracia é um processo marcado pela incompletude, avançando de acordo com as demandas dos cidadãos e dos grupos sociais que dela participam – e reivindicam” (FERREIRA, 2013, p. 153).

atuação tanto por dentro quanto por fora dos espaços institucionais, de maneira a produzir uma pressão cada vez maior por direitos e por reformas estruturais¹⁹.

A derrubada do presidente historicamente ligado ao trabalhismo, através de um golpe civil e militar, deu-se a partir da malograda tentativa do presidente João Goulart de conciliação entre classes, durante grande parte de seu mandato. Rechaçado pela elite econômica e conservadora, Jango se aproximou cada vez mais da esquerda que, por sua vez, pressionava pelas reformas de base imediatas. Não coincidentemente, a sua derrubada se deu dias depois do famoso comício da Central do Brasil. Assim, ainda segundo Ferreira (2004), com base no resgate da historiografia desse período, houve a ocorrência, durante a experiência democrática, de um incremento da participação da sociedade civil, pela via eleitoral e pela via da mobilização popular. Tal fator justifica o temor – por parte de setores conservadores da política e da sociedade – pelo possível êxito de um projeto mais ligado ao campo progressista, subsidiando o golpe de 1964, pois “[...] causava pânico a implementação de reformas que, distribuindo melhor a renda, retirassem deles privilégios seculares” (FERREIRA, 2004, p. 200).

Dessa maneira, discordamos da visão de que nesse período o exercício da cidadania foi passivo: ao contrário, o que se percebeu foi o exercício ativo da cidadania frustrada pelo golpe civil militar em 1964. Portanto, a supressão da experiência democrática ocorreu por meio de um golpe articulado pela elite econômica e setores do exército, com a pretensão de frear o avanço da participação política no conjunto da sociedade, em consonância com a conjuntura da Guerra Fria. Com a Ditadura Militar (1964-1985), os direitos políticos e civis ficaram sob restrição pela implantação de instrumentos repressivos: como os Atos Institucionais, em especial o AI-5. Em contrapartida, ocorreu uma ampliação dos direitos sociais. Assim, compreende-se que

¹⁹Ferreira identifica como setores favoráveis às reformas, e identificados em diferentes graus ao trabalhismo “[...] as Ligas Camponesas, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o bloco parlamentar autodenominado Frente Parlamentar Nacionalista, o movimento sindical representado pelo Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), organizações de subalternos das Forças Armadas, como sargentos da Aeronáutica e do Exército e marinheiros e fuzileiros da Marinha, os estudantes por meio da União Nacional dos Estudantes (UNE) e, também, uma pequena organização trotskista [...]” (FERREIRA, 2004, p. 184-185); sendo parte da Frente Parlamentar Nacionalista, a ala reformista do próprio Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sob a liderança de Leonel Brizola, defendia de forma contundente as reformas.

[...] os governos militares repetiram a tática do Estado Novo: ampliaram os direitos sociais, ao mesmo tempo em que restringiam os direitos políticos. O período democrático entre 1945 a 1964 se caracterizava pelo oposto: ampliação dos direitos políticos e paralisação, ou avanço lento, dos direitos sociais. Pode-se dizer que o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social [...] (CARVALHO, 2008, p. 190).

Essa citação demonstra como se efetivou historicamente o conjunto de direitos no Brasil: avanços nos direitos sociais em momentos de estagnação dos direitos civis e políticos, criando uma espécie de cidadania tutelada. Assim, o processo de constituição da cidadania no Brasil se deu em “marcha lenta”, fruto de um processo histórico que possui como reflexo uma grande desigualdade social que, como consequência, inibe o avanço da vivência democrática de forma plena.

Dessa forma, constatamos que o processo histórico-político brasileiro oscila entre concepções autoritárias e democráticas, além das tensões entre uma visão centralizadora e outra descentralizadora. O momento imediatamente posterior à independência, período monárquico, foi marcadamente unitarista, em que as províncias possuíam pouca autonomia. A Proclamação da República trouxe o federalismo como modelo político-institucional do país, principalmente pela vontade por parte das elites regionais que desejavam maior autonomia para os estados. Contudo, o “[...] fato é que o federalismo brasileiro, em suas origens, foi bastante centrífugo, sem que houvesse uma proposta de nação e interdependência entre as partes” (ABRÚCIO, 2010, p. 43).

No decorrer da história republicana, as constituições elaboradas apontaram as duas visões citadas, conforme aborda Cara (2012):

Como sistema de organização política, o federalismo brasileiro alternou momentos de menor autonomia política dos entes subnacionais, como na Era Vargas (1930-1945) e durante o Regime Militar (1964-1985), com períodos de maior autonomia, estes coincidindo sempre com um maior vigor democrático, em especial, o período de 1946 a 1964 e o atual, iniciado após a redemocratização do Brasil (CARA, 2012, p. 257).

O reflexo da tensão sobre centralização ou descentralização liga-se às descontinuidades históricas no que concerne às políticas educacionais, pois “[...] se uma reforma promove a centralização, a seguinte descentraliza para que a próxima

volte a centralizar a educação, e assim sucessivamente [...]” (SAVIANI, 2008b, p. 11). A instabilidade marcante, descrita pelos ciclos ora autoritários e ora democráticos, não permitiu que a questão educacional se constituísse como uma política de Estado de fato.

Contudo, após 21 anos de ditadura, o processo de redemocratização brasileira foi representado pela promulgação da Constituição de 1988, elaborada por uma constituinte democraticamente eleita e sob a consulta de diferentes segmentos da sociedade. De essência liberal e democrática, a Carta garantiu um amplo leque de direitos, em especial na educação. Cabe enfatizar que ao tornar a gestão democrática como um princípio da educação pública, buscou-se romper com as práticas patrimonialistas e clientelistas no trato da educação nacional. Pretendemos esquadrihar no próximo capítulo as especificidades do federalismo brasileiro, após 1988, principalmente no que se refere à organização da educação. Ademais, propomo-nos a traduzir como o arranjo federativo, a partir de então, ampliou o direito à educação ao abordar a instituição de um sistema municipal de ensino.

CAPÍTULO 2

2 DESENHO CONSTITUCIONAL E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL PÓS 1988

Como vimos, a partir das interpretações dos autores abordados no primeiro capítulo desta dissertação, o processo de construção da educação nacional também se insere no debate sobre centralização e descentralização da organização institucional brasileira. Os momentos de maior centralização estão ligados a períodos autoritários, enquanto a demanda por descentralização geralmente acompanhou episódios de maior afirmação do ideário democrático.

Ao longo do período republicano, o Brasil teve seis constituições, sendo a última a Carta promulgada em 1988, elaborada após o encerramento de 21 anos de um regime autoritário. A redemocratização do país foi acompanhada pelo retorno ao cargo de chefe do executivo nacional por um civil e a discussão acerca de uma nova Constituição, que deveria traduzir o novo momento histórico inaugurado a partir de 1985. Em 01 de fevereiro de 1987, foi instaurada a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), formada por deputados e senadores eleitos no ano anterior, acrescido de 23 senadores com mandatos vigentes.

O funcionamento da Constituinte²⁰ ocorreu da seguinte forma: foram criadas 24 Subcomissões que eram responsáveis pela elaboração do anteprojeto de constituição; em seguida, formaram-se 8 Comissões Temáticas, sendo cada uma composta por 3 Subcomissões da fase anterior; posteriormente, os trabalhos das Comissões Temáticas foram enviadas para a Comissão de Sistematização, esta última tendo o objetivo de conciliar os anteprojetos em uma só proposta a ser passível de emendas e adequações pelos membros dela. Depois de aprovada pela Comissão de Sistematização, o documento síntese seria encaminhado ao plenário do Congresso, sendo debatido em dois turnos.

²⁰A distribuição dos membros de cada etapa se deu pelo critério da proporcionalidade partidária.

Ao final da Assembleia Nacional Constituinte, podemos afirmar que Constituição Federal de 1988 caracterizou-se pela descentralização, tendo, nesse sentido, a incorporação dos municípios como entes federados a sua principal marca. Chamada de Carta Cidadã, a Constituição aponta para um leque de políticas públicas universalistas. Souza (2005), ao analisar de forma minuciosa o modelo federativo brasileiro, atesta como “a mais detalhada de todas as constituições brasileiras [...]” (p.109), em que a federação passou a ser um sistema de três níveis: União, Estados e Municípios, atuando em regime de colaboração.

Cury (2010) define o federalismo como

[...] um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado (CURY, 2010, p.152).

A Constituição de 1988 provocou mudanças nas instituições políticas e nas relações intergovernamentais, principalmente pela incorporação dos municípios como entes federados. O modelo federativo brasileiro foi fundamentado no compromisso

[...] de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas (SOUZA, 2004, p. 27).

Nesse sentido, as unidades subnacionais passaram a deter maior capacidade administrativa, principalmente pelo incremento dos recursos absorvidos, seja pelas transferências federais e estaduais e também pela criação de recursos próprios²¹. Em consonância ao novo arranjo tributário, ocorreu um aumento das atribuições dos municípios no que diz respeito às políticas sociais, potencializadas a partir da década

²¹As transferências constitucionais correspondem: em âmbito federal, a 23,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); em nível estadual, a 50% do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a 25% do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e a 25% da parcela estadual da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide). Por fim, aos recursos próprios do município, representados pelo Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), pelo Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU) e pelo Imposto sobre Transmissão Intervivos (ITBI).

de 1990 pela reforma do Estado, por meio da descentralização da administração pública. Contudo, é importante frisar que a alocação das receitas municipais é definida por regras constitucionais, sendo a maior fatia dos recursos destinadas à saúde e à educação, áreas essas do serviço público que passaram a ser executadas em maior escala pela municipalidade.

Tomando o município como unidade de análise, Arretche (2010) compreende que a regulação dos entes subnacionais, a respeito das políticas sociais – em maior grau na saúde e educação, setores que apresentam maior concentração de investimento –, demonstra de forma clara o sistema de freios e contrapesos presentes no federalismo brasileiro, pois ao mesmo tempo em que esse ente possui maior autonomia política e administrativa, ele é submetido à regulação federal, acerca da destinação de seus recursos. Para a referida autora, isso se deve

[...] a desconfiança na disposição das elites locais para implementar e respeitar os direitos dos cidadãos pode ser uma poderosa fonte de centralização da autoridade política, mesmo em estados federativos. Nestas circunstâncias, mesmo elites progressistas favoráveis à descentralização da execução de políticas públicas tendem a preferir que o governo central regule o modo como estas políticas serão implementadas, de modo a amarrar as mãos de governadores e prefeitos que, se supõe, possam pretender converter os recursos recebidos em políticas conservadoras, corruptas ou clientelistas (ARRETCHÉ, 2010, p. 596).

No caso da educação, a bandeira pela criação de um Sistema Nacional de Educação²² articulado aos sistemas de ensino pode corresponder a essa característica de pauta defendida pelos setores progressistas, como forma de amarrar as políticas educacionais no conjunto da federação.

Ainda de acordo com Arretche (2010), os marcos federativos característicos da Carta Magna vigente contribuíram para constranger práticas clientelistas, na efetivação das políticas sociais. Contudo, a realidade tributária do conjunto dos municípios brasileiros é desigual, devido à heterogeneidade socioeconômica e demográfica características

²²Intelectuais e militantes da educação pública argumentam em favor da efetivação do Sistema Nacional de Educação (previsto no Plano Nacional de Educação vigente) como forma de equalizar os desníveis regionais em relação à oferta e à qualidade do ensino público. Ver: BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Edições Câmara. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. 86 p.

do país, o que acarreta na limitação da arrecadação de tributos municipais e do repasse estadual. A consequência dessa realidade é a dificuldade em oferecer o atendimento de qualidade das diferentes demandas.

2.1 A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

O contexto de redemocratização assistiu, também, ao avanço dos movimentos em defesa da educação pública na arena política, potencializando o debate acerca do projeto educacional nacional e discutindo a respeito do financiamento, da gestão, do acesso e permanência dos estudantes, bem como os processos inseridos na relação ensino e aprendizagem como elementos constitutivos para a universalização da educação. Desse modo,

[...] O movimento pela defesa da escola pública de qualidade incorpora forças políticas e sociais que estarão no centro do processo da constituinte, na discussão da nova LDB, nos embates sobre municipalização do ensino e nos conflitos gerados pelos efeitos desastrosos sobre os serviços públicos dos ajustes fiscais determinados pela política econômica acomodada às circunstâncias impostas pela soberania de mercado. Os movimentos sociais envolvidos com a educação foram pródigos em produzir quadros que se transformaram em dirigentes políticos, atuando nos parlamentos e executivos, sendo portadores de direitos de interesses de bases sociais ligadas à educação (AZEVEDO, 2003, p. 97).

Ao longo do processo de redemocratização, a relação entre a constituinte e a educação se traduziu na bandeira pela qualidade do ensino público, acompanhada pela reivindicação da democratização da educação. Nesse sentido, qualidade no ensino e democratização da educação caminharam juntas nas formulações construídas pelas entidades²³ ligadas à causa do ensino público, durante a

²³ As entidades atuantes ao longo da construção das propostas para a educação, no processo da constituinte, tanto do setor público quanto do privado, foram as seguintes: Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), Sociedade de estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), Confederação dos professores do Brasil (CPB), União Nacional dos Estudantes (UNE), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência (SBPC), Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), Campanha Nacional de escolas da Comunidade (CNEC), Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) e Associação de Educação Católica do Brasil (AEC).

preparação para o processo de construção da atual Carta Magna brasileira. Dessa forma, a constituinte expôs quais as concepções acerca do significado político e social da educação, que pode ser explicitada por duas visões: a do ensino público e a do ensino privado. De acordo com Pinheiro (2005),

[...] entre as articulações do ensino público e do privado, destacaram-se a formação do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, os encontros da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) e das Escolas Confessionais. Foram essas forças, o grupo ligado à escola pública e o vinculado ao setor privado, leigo ou confessional, os principais agentes do conflito na Constituinte (PINHEIRO, 2005, p. 259).

A afirmação de ambos os posicionamentos foi acompanhada por intensos debates e mobilizações por parte das entidades que representariam a sociedade civil. Na Subcomissão de Educação Cultura e Esportes, 15 entidades ligadas à educação – tanto pública quanto privada – participaram das discussões para a formulação do anteprojeto. Como já mencionado, os defensores da educação pública produziram um acúmulo de concepções e propostas para a Carta Constitucional, por meio do Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Cabe ressaltar que nessa fase foram vitoriosas as reivindicações dos defensores da educação pública. Contudo, na etapa seguinte – Comissão Temática 8 (Comissão da família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação) – os posicionamentos de centro-direita, articulados à causa do ensino privado, sobressaíram-se. Porém, não foi desenvolvido nesse momento um anteprojeto. Com acúmulo das fases anteriores, a Comissão de Sistematização elaborou um texto a ser encaminhado ao plenário, compete destacar, como apontamento da força do ensino privado nesta fase, a aprovação de verba pública para escolas confessionais, filantrópicas ou comunitárias.

No plenário da Constituinte, o bloco chamado *Centrão*²⁴ se fortaleceu por meio de manobra regimental e conseguiu incorporar as proposições da educação privada. Diante do protesto contra tal artifício foi, então, costurada uma proposta considerada conciliatória para solucionar o impasse entre as proposições do setor público e do privado, que ficou conhecida como “emenda”. Mesmo com o alinhamento entre os deputados de centro-direita com as demandas da educação privada, em todo o processo da Constituinte, é importante sublinhar que o setor público

[...] disputou palmo a palmo com o grupo privado cada dispositivo, mesmo tendo de ceder mais do que avançar. Até o último momento, os constituintes dos partidos de esquerda e da esquerda do PMDB lutaram pelas reivindicações da escola pública contra as articulações do Centrão. A manutenção no plenário da emenda da exclusividade, em oposição à de bolsas de estudo, foi uma demonstração de força desses setores, que mesmo sendo minoritários souberam confrontar quando necessário (PINHEIRO, 2005, p. 281).

Na Constituição promulgada em 1988, a educação se constituiu como direito público subjetivo²⁵ e a gestão democrática se restringiu à educação pública.

Como já salientado, a partir da nova Constituição, o modelo federativo brasileiro se estruturou na forma de cooperação, no qual há divisão de competências para cada ente federado. Os municípios, incorporados ao novo pacto federativo, passaram a gozar de maior autonomia política e administrativa, ampliando assim as responsabilidades a esse novo ente federado. No que tange aos compromissos da municipalidade sobre a educação, a Carta Constitucional, em seu artigo 211, preconiza que a União, os Estados e os Municípios organizarão seus sistemas de

²⁴*Centrão* correspondeu ao termo autodenominado pelo grupo suprapartidário de parlamentares de centro e direita, formado durante a Assembleia Nacional Constituinte; nele, continham membros do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), contando também com parlamentares do Partido Liberal (PL) e do Partido Democrata Cristão (PDC). Ao longo da Constituinte, o *Centrão* aglutinou a base de apoio do governo de José Sarney e produziu ações coordenadas que modificaram o sistema de trabalho do plenário, forçando a todo o momento intensa negociação para a aprovação do texto final da Constituição. Esse grupo se dissolveu ao final do governo Sarney e com a aproximação das eleições; uma parte de seus membros apoiou a eleição de Fernando Collor de Mello à presidência da república. Ainda hoje o termo *centrão* é utilizado para caracterizar grupos políticos que são considerados fiadores da chamada governabilidade. (In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro – DHBB. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009)

²⁵De acordo com Cury, Horta e Fávero, “[...] tal direito diz do poder de ação que a pessoa possui de proteger ou defender um bem considerado inalienável e, ao mesmo tempo, legalmente reconhecido. Daí decorre a faculdade, por parte da pessoa, de exigir a defesa ou proteção do mesmo direito da parte do sujeito responsável [...]” (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005, p. 25).

ensino em regime de colaboração, sendo que a municipalidade atuará prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental (BRASIL, 1988).

Entretanto, Souza (2005) atesta que o federalismo brasileiro é singular, uma vez que aponta para o mecanismo de cooperação. Porém, o que se observa é um alto grau de competitividade entre os entes federados, o que dificulta a efetivação de políticas públicas abrangentes, pois

[...] os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo. No entanto, e apesar do grande número de competências concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2005, p.112).

A literatura acerca do federalismo e educação acompanha o pensamento de Souza (2005) sobre a ausência de mecanismos que efetivem a colaboração entre os entes federados. Araújo (2010), ao refletir sobre o federalismo brasileiro, assevera a forma predatória da relação entre os entes federados, “[...] com reflexos, inclusive, na organização da educação nacional, que não assegura quantitativa e qualitativamente recursos, infraestrutura e insumos de forma equânime para todos os brasileiros” (ARAÚJO, 2010, p. 399). A federação brasileira é desigual, as realidades socioeconômicas são muito distintas, sobretudo no âmbito municipal, o que dificulta a garantia plena do direito à educação.

Ao corroborar essa visão destacada, Cara (2012) afirma que os municípios ficaram sobrecarregados, não conseguindo garantir a oferta adequada, sobretudo na educação infantil, de sua competência. Isso por que,

Como os instrumentos para o federalismo cooperativo não foram, ainda, devidamente regulamentados e articulados, além do próprio fato de os municípios serem desiguais entre si e terem menor capacidade de investimento somada do que o conjunto dos estados e a União, as políticas sociais que dependem da ação dos governos locais tendem a enfrentar maior fragilidade orçamentária, resultando em menor cobertura e pior qualidade [...] (CARA, 2012, p. 261).

A análise sobre as possibilidades e limites do sistema federativo no campo da educação aponta para um problema que assim pode ser enunciado: a difícil equalização frente a realidades díspares no conjunto da federação, no tocante a políticas públicas.

Após a promulgação da Constituição, a próxima etapa para o estabelecimento de uma organização legal acerca da educação brasileira se deu em torno da discussão sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

De acordo com Brzezinski (2010), a disputa de percepção sobre o papel da sociedade e da educação está vinculada a duas concepções divergentes, que podem ser resumidas entre uma visão que se vincula à defesa do público e outra de proteção ao interesse privado. Utilizando-se da definição dessa autora, no âmbito da política educacional, as duas noções caracterizam-se em dois mundos distintos: o mundo vivido pelos educadores e militantes da defesa do ensino público e da educação enquanto direito de todos; e o mundo oficial, ancorado nos últimos anos nos preceitos neoliberais, ajustados aos interesses da elite econômica, em favor do Estado mínimo e maximização dos lucros privados.

Durante o processo de formulação de ambas as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, elaboradas durante o regime democrático, verificou-se duas posições conflitantes que dominaram o debate a seu respeito. No caso da primeira lei, homologada em 1961, podemos situá-la da seguinte forma:

[...] de um lado, o mundo vivido liderado pelos educadores profissionais afiliados à tendência educacional da Escola Nova ancorada nas matrizes do ideário liberal que defendia o Estado laico e democrático, visando à reconstituição da Nação Republicana por meio da educação e pleiteava a instalação da escola básica única e gratuita para todos os brasileiros. De outro lado, localizo o mundo 'oficial' formado pelos intelectuais católicos, que pretendiam recristianizar a nação, mantendo o ideário da Pedagogia Tradicional, conservadora, acrítica, como pilar de suas ações discriminadoras e não emancipatórias, pois a escola básica, segundo esses católicos leigos, deveria servir aos filhos das classes privilegiadas [...] (BRZEZINSKI, 2010, p. 189).

Se na primeira observou-se, ao longo da sua tramitação, de um lado, o embate entre os defensores do ensino privado ligados ao ideário religioso na educação, do outro,

evidenciaram-se aqueles que sustentavam a necessidade da educação gratuita e laica, como um projeto de nação. Na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), as divergências acerca da concepção de educação estavam traduzidas na atuação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública em tensão com o lobby do ensino privado, esse último absorvido por determinados grupos da classe política, inclusive do executivo nacional. Consta-se assim que

O cenário da tramitação da LDB/1996 revelou o campo de disputa ideológica entre o público e o privado, tendo como foco a relação conflitante entre a defesa da escola pública, laica, gratuita para todos e de qualidade socialmente referenciada em todos os níveis de escolarização, e o ensino privado, administrado pelos empresários que não encontraram obstáculos da sociedade política para transformar em mercadoria o direito à educação preceituado na Constituição de 1988 (BRZEZINSKI, 2010, p. 191).

De forma sucinta, ao traçar um resgate sobre a tramitação da lei atual, verificou-se que o anteprojeto de 1993, construído pela comissão responsável na Câmara dos Deputados, caracterizou-se pelo equilíbrio entre os debates que antecederam à sua construção, mesmo que as considerações do fórum não tenham sido absorvidas por completo. Contudo, na fase de apreciação do Senado, o referido anteprojeto foi praticamente rejeitado e substituído por outro de autoria do então senador Darcy Ribeiro (PDT/ RJ), como referência para a discussão na respectiva casa.

O debate sobre a nova lei da educação foi retomado pós-eleições de 1994 e, diante da nova conjuntura política e institucional, somada à forte atuação do poder executivo, via Ministério da Educação (MEC), o substitutivo apresentado pelo senador Darcy Ribeiro, que desconsiderava determinadas pautas do fórum, tornou-se o único projeto a ser apreciado, sendo aprovado em 20 de dezembro de 1996.

De acordo com Mendonça (2000), o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública produziu um acúmulo sobre o tema e encaminhou propostas a serem apreciadas pelo legislativo brasileiro. Entretanto, o documento aprovado em 20 de dezembro de 1996 desconsiderou os apontamentos do mencionado fórum. O documento sancionado regula a organização da educação nacional e, por meio de seu conteúdo, interpretamos o papel de cada ente federado no que se refere à educação.

Ao tratar do significado de Educação Básica, que engloba a educação infantil, o ensino fundamental obrigatório e o ensino médio, progressivamente também obrigatório, inaugurado pela LDB nº 9394/96, Cury (2008) a caracteriza como um conceito que se traduz na forma de organização da educação nacional. Ademais, na condição de direito “[...] ela significa um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural” (CURY, 2008, p. 294).

Compete destacar, mesmo já delimitado em capítulo anterior, que durante a nossa trajetória como nação constituída, importantes pensadores produziram análises a respeito da estrutura social e política brasileira, apontando a tensão constante na luta entre

[...] o velho e o novo tal como uma modernidade na economia e uma desigualdade social presa em formas autocráticas, autoritárias de mando político. A chamada à modernização conservadora permitia o avanço econômico pela manutenção de formas arcaicas de poder e cuja reiteração e repetição torna uma tragédia essa invasão do passado nas realidades presentes (CURY, 2008, p. 295-296).

Como reflexo de tal constatação – e pela necessidade de superação das enormes desigualdades sociais geradas por um longo histórico de negação ou interrupção de movimentos de constituição e afirmação da cidadania –, a luta política travada no processo de redemocratização propiciou a inclusão de uma gama de direitos sociais na Constituição vigente. No caso da educação, como direito social e promotor da cidadania, essa área teve na LDB a sua normatização. Assim, a expressão Educação Básica, já contida no anteprojeto nº 101/ 93 da câmara e mantida na versão aprovada em 1996, se traduz no entendimento da universalização de um direito social. Nesse sentido,

[...] a educação básica deve ser objeto de uma política educacional de igualdade concreta e que faça jus à educação como o primeiro dos direitos sociais inscrito na CF, como direito civil inalienável dos direitos humanos e como direito político da cidadania (CURY, 2008, p. 301).

Portanto, de acordo com Cury, a Educação Básica como conceito carrega um valor simbólico ao se constituir como nova etapa da política educacional brasileira.

Na LDB, o termo gestão democrática é citado em três momentos: no artigo 3, que trata dos princípios do ensino, mais especificamente, nesse ponto, o ensino público; no

artigo 14, que aborda a competência dos sistemas de ensino no estabelecimento de tal princípio; e, por fim, no artigo 56, acerca do ensino superior. Para Mendonça (2000), o princípio da gestão democrática só foi mantido, e de modo pouco aprofundado, no respectivo documento por pressão das entidades em defesa da educação pública. Com isso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação pouco aborda os mecanismos de estabelecimento da gestão democrática no ensino. Portanto,

[...] ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da 'gestão democrática' do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de Estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolares (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 81).

A reivindicação da gestão democrática pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública se insere no entendimento da participação dos usuários das redes de ensino, atuando na formulação de políticas públicas para este setor, em um processo de afirmação das bases democráticas pelo conjunto da sociedade. E na medida em que a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não aprofundaram nos procedimentos a respeito da efetivação da gestão democrática, o que se verificou foi uma imprecisão acerca do significado de tal princípio pelos sistemas de ensino. Dessa forma, cada sistema formulou sua própria concepção a respeito desse princípio.

Apontada a gestão democrática como princípio na educação, buscamos sua definição na perspectiva do processo de formação humana e de constituição do indivíduo histórico. Assim, optamos pela percepção de Paro (1998), que caracteriza gestão como mediação para alcançar uma determinada finalidade que, neste caso, corresponde ao ensino e aprendizagem, numa concepção de processo pedagógico que se constrói na relação entre sujeitos, de forma democrática e dialógica. Dessa forma,

[...] Entendida a democracia como mediação para a realização da liberdade em sociedade, a participação dos usuários na gestão da escola inscreve-se, inicialmente, como um instrumento a que a população deve ter acesso para exercer seu direito de cidadania. Isto porque, à medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade,

ultrapassando os limites da chamada democracia política e construindo aquilo que Norberto Bobbio chama de democracia social (PARO, 1998, p. 6).

Para tal, o autor compreende a gestão democrática no âmbito da educação como imprescindível para a maior participação da população nos espaços de formulação de políticas públicas. Assim, o princípio da gestão democrática na educação pública reflete a intenção de aprofundamento nos mecanismos participativos no conjunto da sociedade, em especial nos rumos das políticas públicas educacionais, envolvendo uma série de procedimentos que possui como finalidade a aproximação entre ensino e participação, tendo a “[...] escola como espaço de vivência democrática e de administração participativa [...]” (MENDONÇA, 2000, p. 103).

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO, REFORMA DO ESTADO E SUA REPERCUSSÃO NA MUNICIPALIDADE

Durante a Primeira República, a demanda por descentralização afinou-se ao exercício de dominação das oligarquias locais sobre o restante da sociedade. A partir da década de 1930, ocorreu uma política de reestruturação do Estado, predominantemente entre 1937 a 1945, sob o viés autoritário, no qual se buscou acomodar as diferenças sociais diante da configuração de um poder político centralizador. No período compreendido entre 1945 a 1964, a descentralização acompanhou a indicação para maior democratização do Estado. De maneira abrupta, esse período foi suprimido pelo golpe de 1964, o que trouxe a centralização como meio político-institucional vigente, diante do cerceamento dos direitos civis e políticos. No início da década de 1980, o movimento pela redemocratização afirmava a descentralização como mecanismo que possibilitaria maior participação social nas definições do poder público, em contraposição ao período autoritário que chegava ao fim. Nesse sentido, a descentralização, no contexto de retorno à vivência democrática, cumpriu a função de impulsionar a criação e ampliação de mecanismos participativos (SOUZA; FARIA, 2003). Entretanto, como foi abordado, em uma nação historicamente marcada por práticas patrimonialistas no trato com o público, não podemos definir a existência de uma relação intrínseca entre descentralização e democracia.

Ademais, nas décadas de 1980 e 1990, assistimos ao avanço da agenda neoliberal e globalizante no mundo. No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), verificou-se como prioridade a reforma da administração pública, a partir do Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado, tratada como questão central pelo ministro Bresser-Pereira, que relacionava a sua implementação como forma de retomada do crescimento econômico e de superação da chamada crise do Estado, por meio do seu redimensionamento, bem como a superação de práticas patrimonialistas no trato com o público, produzindo um novo sentido de governabilidade em conformidade ao capitalismo contemporâneo (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998). O objetivo era instituir a chamada administração pública gerencial,

[...] cuja proposta básica é a de transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em administração gerencial. A substituição de uma administração pública burocrática por uma administração gerencial passou a ser uma questão nacional (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998, p. 22).

Ainda segundo o então ministro:

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará provavelmente em ampliar suas funções no financiamento de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos, e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998, p. 23).

Sob o discurso de maior descentralização e eficiência da máquina pública, a reforma do Estado e o estabelecimento da Nova Gestão Pública (NGP) promoveram o desmonte da estrutura de serviços públicos, atendendo às imposições de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Deste modo,

[...] enquanto signatário dos documentos firmados, o Brasil assume diversos compromissos que irão, de um lado, influenciar as diretrizes e metas elaboradas para os projetos presentes nas políticas públicas de educação, em específico no âmbito do Ensino Fundamental e, de outro, conforme sublinhado por Saviani (1999), satisfazer, em termos pragmáticos, as condições internacionais impostas à obtenção de financiamento para a área, como aquelas praticadas pelo Banco Mundial (SOUZA; FARIA, 2003, p. 54).

Assim, o discurso predominante do governo federal no referido período destacava a necessidade da racionalidade administrativa e financeira, ajustada à lógica neoliberal. Por meio desse discurso, a descentralização passou a justificar a diminuição do papel

do Estado na oferta de serviços públicos e na ampliação das chamadas parcerias público-privado. Concordamos com Azevedo (2003), ao afirmar que

A prática associada à retórica da ideologia de mercado – que ganhou terreno no campo educacional a partir do início dos anos 1990 – instalou na gestão da educação, valores e conceitos como eficácia, eficiência, vantagens comparativas, produtividade, qualidade total, entre outros. Com isso, procurou-se transferir para o âmbito administrativo da educação os elementos de gestão institucional da visão empresarial. Houve um grande esforço no sentido do convencimento de que os grandes problemas do serviço público eram problemas de gestão. As implicações desse discurso são de várias ordens: desde a intenção de justificar o desinvestimento nas políticas públicas até a supressão do serviço público garantido pelo Estado (AZEVEDO, 2003, p. 88).

Sendo assim, a descentralização – que durante a redemocratização significou a luta por ampliação do controle social no espaço público – travestiu-se de justificativa para o esvaziamento da noção de políticas públicas como compromisso do Estado.

Associando a argumentação até aqui exposta com o processo de municipalização da educação, por meio da literatura sobre o tema, percebemos as mesmas contradições discutidas no que se relaciona à descentralização e democratização, pois a incorporação dos municípios como entes federados representa visivelmente o perfil de nosso federalismo descentralizado, ao passo que a prerrogativa das unidades subnacionais em criar seus sistemas de ensino vinculou-se à ampliação do acesso a um direito constitucional. De acordo com Souza e Faria (2003),

[...] As contradições que vêm então demarcando o espaço e a construção da gestão municipal de ensino caracterizam a própria natureza do Estado e da sociedade brasileira, que, embora possuam muitas leis supostamente democráticas, têm mantido práticas excludentes, não garantindo a participação de todos os atores envolvidos com a instituição escolar [...] (SOUZA; FARIA, 2003, p. 67).

Os atores envolvidos e as políticas adotadas definem qual a noção de descentralização que rege a relação entre poder público e sociedade, num determinado contexto social. Se revestida de descumprimento da função do Estado em atender às demandas sociais, certamente o significado da descentralização estará ligado aos interesses dos setores privados. Porém, se ela envolve compromisso com políticas públicas e maior participação do conjunto da sociedade, por meio de espaços de formulação e deliberação, pode-se caracterizá-la, neste caso, como afirmação da gestão democrática.

Os municípios passaram a aderir à gestão de políticas públicas, induzidos pelo cálculo que envolve a variável política, a financeira e a constitucional. No caso da educação, a municipalização da oferta de ensino fundamental encontrou maior adesão pelo montante de recursos transferidos e, conseqüente, ampliação da captação pelo respectivo ente; mas também pela efetivação de estratégias de indução a tal aderência. Em síntese:

[...] Sob o Estado federativo pós-1988, os governos locais são de fato politicamente soberanos e aderem à descentralização com base em um cálculo em que são avaliados os custos e benefícios prováveis desta decisão. Isto implica que, para obter a adesão dos governos locais a um programa de transferência de atribuições, governos centrais devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução (ARRETICHE, 1999, p. 135).

Contudo, mesmo ponderando as condições da descentralização efetivadas pós 1988, concordamos tanto com Souza (2004) quanto com Arretche (2010) quando defendem que a municipalização foi importante para a ampliação das políticas sociais no conjunto da nação. Porém, a diversidade quanto à capacidade municipal presente na realidade brasileira, sobretudo na arrecadação, dificulta a promoção do atendimento às políticas sociais de forma plena.

De maneira geral,

[...] as prioridades de gasto dos municípios brasileiros apresentam um claro padrão. As políticas reguladas têm alta prioridade na alocação do gasto municipal, ao passo que as políticas não reguladas não têm prioridade de gasto. Este comportamento não é resultado de um padrão aleatório; antes, é explicado pelas relações central-local, isto é, pelo efeito de convergência produzido pela legislação e supervisão federais (ARRETICHE, 2010, p. 607).

Souza (2017), ao abordar a modernização do Estado nos últimos 20 anos, destaca que a reforma pretendida por Bresser-Pereira encontrou grande resistência, tanto pelo funcionalismo público, quanto por setores que reivindicavam maior atenção do Estado a políticas públicas abrangentes. De acordo com a autora, com base no conceito de capacidade estatal – ou seja, a competência do Estado em implementar políticas – constata-se que a partir de 2003 (sob governos petistas) ocorreu uma política de recomposição da burocracia federal, predominantemente por meio de concursos públicos, evidenciando, a seu ver, a preocupação pela “[...] profissionalização da burocracia e da busca da efetividade das políticas públicas e da sua gestão, a criação

e o fortalecimento de instituições responsáveis pela manutenção do Estado democrático [...]” (SOUZA, 2017, p. 33).

2.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DOS GOVERNOS FEDERAIS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Ao declarar que a União, os Estados e os Municípios irão atuar em regime de colaboração, a Carta Magna previa que os três entes federados seriam corresponsáveis na promoção de políticas públicas. De acordo com Souza (2006), política pública pode ser definida como

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Nesse sentido, o agente fundamental das políticas públicas é o Estado, que possui papel central ao produzir ações que trazem mudança na vida dos cidadãos: assim, o foco de estudo são os governos e a definição de suas agendas. Diante do exposto, podemos apreender que política pública, então, corresponde a uma ação intencional promovida pelo governo, no sentido de corrigir um determinado problema e produzir mudanças reais num determinado campo. Assim, as políticas educacionais adotadas pelos governos correspondem, então, à concepção que determinado grupo no poder possui sobre o papel da educação como projeto nacional. Ainda consideramos relevante apontar o processo histórico das políticas educacionais em âmbito nacional, desde a década de 1990, a fim de estabelecer, posteriormente, conexões com o processo de ampliação do direito à educação, no município de Cariacica, por meio da instituição do sistema municipal de ensino.

Foi com o mandato de Fernando Collor de Melo (1990-1992) que os desígnios neoliberais avançaram nos rumos da gestão federal e o Brasil passou a ser signatário de documentos produzidos em conferências promovidas por organismos internacionais. Interrompido o governo, assume o vice Itamar Franco (1992-1994), que teve como destaque em sua agenda a execução do Plano Real e a contenção dos

gastos públicos. Foi também durante essa administração que diferentes grupos ligados à educação debateram e construíram o Plano Decenal de Educação para Todos, articulado aos compromissos firmados em conferências internacionais, no que concerne à Educação Básica.

Ao analisar a Nova Gestão Pública (NGP), inaugurada na década de 1990, por meio da reforma do Estado, Oliveira (2015) estabelece que a NGP se sustenta no tripé descentralização, flexibilização e autonomia local, em que o Estado delega determinadas funções ao âmbito local e/ou privado. Esse processo configurou-se na apropriação do discurso de maior participação social, como forma de estabelecer o interesse do governo em se desresponsabilizar de certas funções. Como disserta a autora,

[...] As reformas ocorridas na década de 1990, apesar de orientadas pelo neoliberalismo, justificaram-se contraditoriamente como resultado de exigências dos movimentos sociais de maior participação na vida política. Movimentos que tradicionalmente estiveram em defesa da ampliação do direito à educação pública e gratuita, democrática e de qualidade apresentavam duras críticas à estrutura rígida, burocrática e centralizada da gestão educacional. Assim, a ampliação de direitos veio acompanhada de mudança nas formas de organização e gestão da educação, justificada pelos governos em diferentes âmbitos (municipal, estadual e federal) pela necessidade de modernização da administração pública como resposta aos reclamos por maior transparência, estruturas mais democráticas e flexíveis e maior eficiência. Essas reformas revelaram forte contradição expressa entre a tentativa de adequação e ajuste dos sistemas públicos de educação às exigências renovadas do desenvolvimento capitalista e às demandas por maior acesso à educação, à cultura, o reconhecimento à diferença, entre outros fatores indispensáveis ao pleno exercício da cidadania. Guiadas pela contenção dos gastos públicos, as políticas sociais foram dirigidas a segmentos específicos, de forma focalizada, em detrimento, em alguns casos, da cobertura universal (OLIVEIRA, 2015, p. 631-632).

Em 1995, inicia-se o período de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) à frente do executivo brasileiro, estendendo-se por dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), com um governo caracterizado pela execução da política de Estado mínimo. No âmbito da educação, ocorre a aprovação da LDB nº9394/1996 (já problematizada neste capítulo), a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Concebido em 1996 e posto em vigor entre 1998 a 2006, o Fundef²⁶ previa a repartição de recursos para o ensino fundamental, a fim de estabelecer um padrão mínimo de qualidade para a referida etapa da Educação Básica, de acordo com o entendimento do governo federal à época; contudo, as análises sobre o fundo indicam que não se configurou como uma medida tributária representativa, no sentido de modificar a situação de penúria da estrutura educacional no conjunto da nação (DAVIES, 2006).

Podemos salientar que a atuação do governo FHC se deu por meio de mecanismos de centralização das políticas educacionais e de descentralização da execução, via incentivos à municipalização, como destacado:

[...] o governo federal centraliza em suas mãos a definição das políticas educacionais, mas descentralizando a execução para Estados e municípios. Essa descentralização, que não leva em consideração as realidades de Estados e Municípios, acabou criando uma desigualdade muito grande de cidade para cidade, de região para região e de Estado para Estado [...] (JACOMELI, 2011, p. 124).

A citação anterior se evidencia pela forte participação do MEC na tramitação e aprovação de leis educacionais como a LDB, o Fundef e os PCNs, assim como a instituição de mecanismos de avaliação da educação (como o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB) e de correção de fluxo e pela indução à municipalização. A política educacional dos governos de FHC se definiu pela:

a) Revalorização da racionalidade técnica, desta vez concentrada no financiamento, atividade-meio com a qual se almejava equacionar os problemas de acesso e de qualidade do sistema educacional. b) Ênfase no ensino fundamental. c) Valorização da política educacional baseada em evidências, o que se expressou por meio da ênfase em avaliação, o que não deixa de ser uma forma de acionar mecanismos de racionalidade técnica em outros domínios da política educacional (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007, p. 1000).

Concordamos com Oliveira (2015) ao definir que neste período a pressão por maior participação nos espaços decisórios pela sociedade civil organizada foi intencionalmente confundida pelo poder público, com os princípios apontados pela reforma do Estado, em delegar a resolução dos problemas ao âmbito local. No caso da educação, o discurso da eficiência foi a tônica na implementação de um novo tipo de racionalidade técnica, embasada por mecanismos de avaliação. Pode-se concluir

²⁶Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

então que, entre 1995 a 2002, o cerne das políticas educacionais estava alicerçado no financiamento e na avaliação.

Nas eleições de 2002, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT) foi vitorioso, derrotando o candidato apoiado pelo governo federal²⁷. A chegada ao poder de um mandato denominado democrático-popular em 2003 acirrou, dentro da estrutura do Estado, a presença de concepções contraditórias no trato da gestão pública. Esse processo revela a estrutura complexa que sustenta o Estado, por meio da disputa entre correlações de forças desiguais. Diante desse quadro, os governos petistas se caracterizaram pela manutenção da agenda neoliberal, ao mesmo tempo em que ampliaram as políticas sociais de inclusão dos setores mais empobrecidos.

Na área educacional, não foi diferente: a lógica da racionalidade técnica dos governos anteriores foi mantida por meio dos mecanismos de avaliação, como instrumentos balizadores na regulação da gestão educacional; porém foi notória também a ampliação do acesso ao ensino. Oliveira (2015) define a política educacional dos governos federais do PT como pendular e ambígua, “[...] pois ao mesmo tempo que permitem acesso aos mais necessitados, respondem a demandas dos setores privados empresariais [...]” (OLIVEIRA, 2015, p. 636).

Na educação, os primeiros anos de governo não produziram grandes mudanças nos rumos das políticas para tal setor. A pasta da educação contou, no primeiro mandato, com três ministros: Cristovam Buarque (01/01/2003 a 27/01/2004), Tarso Genro (27/01/2004 a 29/07/2005) e Fernando Haddad (29/07/2005 a 24/01/2012). Podemos identificar no primeiro mandato de Lula, como maior destaque na área de política educacional, a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Em 2005, o governo federal enviou ao congresso uma proposta de emenda constitucional de um novo fundo para a educação. Assim, foi aprovado em 2006 o

²⁷No segundo turno, o resultado foi Lula com 61,3% dos votos válidos contra 38,7% do candidato do PSDB, José Serra.

Fundeb²⁸, formado basicamente por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação, além de prever uma complementação da União para locais que não alcançarem o padrão mínimo de investimentos. Em comparação ao modelo anterior:

O FUNDEB manteve o critério geral de distribuição de seus recursos, no âmbito de cada estado, segundo o número de matrículas nas etapas contidas no fundo, isto é, em relação ao FUNDEF foi ampliada a abrangência para, além do ensino fundamental, incluir as matrículas da educação infantil e do ensino médio [...] (MARTINS, 2008, p. 400).

Isso posto, admite-se que abarcar toda a etapa da Educação Básica correspondeu a um avanço em relação ao fundo anterior. Entretanto, as críticas dirigidas ao Fundeb resultam por representar um diminuto avanço nos recursos que o compõem, gerando um tímido e ainda insuficiente aumento da complementação financeira, além da lógica de busca da universalização da educação sempre por meio de um padrão mínimo (DAVIES, 2006).

No segundo mandato, aponta-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como o movimento de maior abrangência do papel do governo na indução de políticas educacionais. O referido plano corresponde a uma série de programas a serem estabelecidos de forma articulada, por meio do regime de colaboração, entre União e municípios, tendo como objetivo prioritário o desenvolvimento da Educação Básica, de modo a alavancar o índice do IDEB. De acordo com Oliveira (2009):

[...] As ações, em número de mais de 40, que compõem o PDE, ao mesmo tempo em que expressam a mesma orientação das políticas descentralizadas, focadas em público alvo específico e implementadas em nível local, tentam resgatar o protagonismo do Estado, mais especificamente do Ministério da Educação [...] (OLIVEIRA, 2009, p. 206).

²⁸Lei nº 11494, de 20 de junho de 2007. De acordo com o portal do Ministério da Educação (MEC), “Em cada estado, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) é composto por percentuais das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações (LC nº 87/96), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas” (ver: <https://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/funcionamento>). O referido fundo possui vigência estabelecida para o período de 2007 a 2020.

Dessa forma, no segundo mandato do governo Lula, o PDE se configurou como centralidade das políticas para a Educação Básica do MEC e, no que concerne ao financiamento, destaca-se o Fundeb. Dessa forma, nesse período ocorreu uma articulação de “[...] ideias associadas à racionalidade relativa aos fins da educação, em veio complementar ao da racionalidade relativa aos meios” (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007, p. 1003). Ou seja, por meio das análises dos dados educacionais pelo governo federal, foram elaboradas as respectivas metas a serem alcançadas, a partir de uma política de incentivos que visava produzir consequências para a Educação Básica nacional. Entretanto, esse papel não ultrapassou os limites assentados pela reforma do Estado. Assim,

[...] as políticas educacionais do governo Lula nos seus dois mandatos podem ser caracterizadas por políticas ambivalentes que apresentam rupturas e permanências em relação às políticas anteriores. Ao mesmo tempo em que se assiste, na matéria educativa, à tentativa de resgate de direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal de 1988, adotam-se políticas que estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a referência do IDEB justificada nos padrões do desempenho educacional dos países da OCDE é um exemplo) [...] (OLIVEIRA, 2009, p. 208).

Concordamos com Oliveira (2009) ao argumentar que as políticas educacionais implementadas pelo governo Lula, via MEC, caracterizaram-se pela ambivalência, demonstrando tanto continuidades como rupturas com o governo anterior. Como prova da continuidade, destaca-se a permanência da visão acerca do papel do Estado, proveniente das reformas da década de 1990, em especial no tocante à atuação em políticas públicas focalizadas. Entretanto, a instituição do Fundeb, bem como do PDE, corresponderam a medidas estruturais que fixaram uma visão sistêmica da educação²⁹.

É notório que, ao longo do governo de Lula, o Brasil alcançou níveis menos desiguais, por meio de programas sociais compensatórios – destinados a um público-alvo – ainda que não tenha alterado a grande concentração de renda histórica do país. Pode-se definir que, durante o período dos governos denominados *democrático-populares* (OLIVEIRA, 2015), coexistiram fortes políticas de inclusão social, com a ampliação do

²⁹De acordo com Abreu (2010), o orçamento da educação passou de 18 bilhões, em 2002, para 49 bilhões, em 2010.

direito à educação, ao mesmo tempo em que permaneceram também os interesses do setor privado.

CAPÍTULO 3

3 A IMPLEMENTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CARIACICA (2005-2012)

Nosso objeto de pesquisa relaciona uma história local e uma política educacional instituída; sendo assim, a cidade e suas dinâmicas históricas contribuem para a construção do sentido dessa escrita. Concordando com Certeau (1994), as cidades se constituem em espaços onde se dão as práticas a partir de

[...] movimentos contraditórios que se compensam e se combinam fora do poder panóptico. A Cidade se torna o tema dominante dos legendários políticos, mas não é mais um campo de operações programadas e controladas. Sob os discursos que a ideologizam, proliferam as astúcias e as combinações de poderes sem identidade, legível, sem tomadas apreensíveis, sem transparência racional – impossíveis de gerir (CERTEAU, 1994, p. 174).

São nas cidades que se desenvolvem estratégias econômicas e políticas, mas é também onde se verificam as astúcias dos chamados praticantes ordinários, ressignificando a ordem espacial por meio de percursos que adquirem função enunciativa. Cariacica é marcada por uma história que se assemelha a de outros municípios da federação: uma elite política que durante muito tempo manteve-se afastada das demandas reais de sua gente e uma população que persistiu diante da indiferença dos agentes públicos.

Ao adentar na história institucional de Cariacica nos deparamos com a escassez de fontes para análise, pois, como já destacado nesta dissertação, o município estudado não possui uma política de registro histórico institucional. Tal situação – a ausência de fontes produzidas pelo poder público municipal – revela o descaso de sucessivas gestões passadas, em relação à história local³⁰.

³⁰ Marc Bloch (2001) aponta como responsáveis pela escassez de fontes dois fatores principais: “[...] a negligência, que extravía os documentos; e, mais perigosa ainda, a paixão pelo sigilo – sigilo diplomático, sigilo dos negócios, sigilo das famílias que os esconde ou destrói [...]”. In: BLOCH, Marc. **Apologia da história ou o ofício de historiador**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

Diante da escassez de documentos institucionais, referentes a antes de 2005, buscamos reconstituir o passado do município através de jornais, documentos estaduais (como os relatórios do Instituto Jones dos Santos Neves), entrevistas e trabalhos desenvolvidos que possuíram como objetos de pesquisa a referida cidade.

3.1 CARIACICA EM CONTEXTO: O TERRENO DE PESQUISA

Localizada na região metropolitana da Grande Vitória, Cariacica possui um território de aproximadamente 279,718 km², com uma população estimada em 378.603 mil habitantes³¹, dos quais cerca de 96% habitam a área urbana. Seu território delimita-se ao sul com Viana, ao norte com Santa Leopoldina, a oeste com Domingos Martins e a leste com Vitória, Vila Velha e Serra. Para melhor compreender as especificidades do território, convém aqui um resgate histórico desse município e, para tal, apoiamos-nos em dissertações, artigos e matérias de jornais que nos auxiliarão a percorrer a trajetória dessa cidade.

Produzidos em diferentes programas de pós-graduações da Ufes, contribuirão para elaborar um panorama histórico conciso os escritos de Bayer (2017), Bruce (2007), Silva (2009), juntamente com o artigo de Oliveira e Oliveira (2016), além da tradicional obra memorialística de Bezerra (2009) sobre Cariacica.

A ocupação inicial de Cariacica seguiu o modelo do processo colonizador brasileiro. Na região, viviam populações indígenas até a chegada dos portugueses, entre fins do século XVI e início do século XVII, com a formação de engenhos de cana-de-açúcar e atuação dos jesuítas³², além da entrada de negros na condição de escravizados. No século XIX, corroborando a política de imigração vigente, chegaram à região imigrantes de origem alemã, em especial pomeranos, que passaram a atuar na limpeza da estrada que, posteriormente, deu origem ao trecho da Estrada de Ferro Vitória Minas (EFVM), inaugurada em 1904.

³¹Dados coletados do último censo (2017), obtidos na página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

³²Ver Bezerra (2009). Inclusive, a explicação do nome da cidade é tratada no livro: *Cariacica vem de Carijacica*, na língua Tupi, que significa *chegada do branco*. A edição inaugural da obra explicitada aqui foi no ano de 1951.

Sendo até então ligada a Vitória e com áreas em contenda com Santa Leopoldina e Viana, tendo o seu limite territorial definido por meio de lei promulgada em 1937 (BEZERRA, 2009, p. 41), Cariacica se emancipou em 30 de dezembro de 1890, adquirindo status de município com um território de características predominantemente agrárias, até o início da segunda metade do século XX. A partir da década de 1960, observou-se um aumento sequencial da sua população. Seguindo o processo de implementação dos grandes projetos industriais³³ no estado, em especial na Grande Vitória, diversos migrantes, tanto do interior do Espírito Santo quanto de outros estados, vieram para atuar, em geral, nas obras construção dessas empresas, e Cariacica tornou-se a opção viável para suas moradias. Como aborda Bruce (2007):

O fato de Cariacica servir como uma grande pólo de atração dessa população imigrante deve-se, em parte, às mudanças estruturais ocorridas no Espírito Santo. O decréscimo da economia cafeeira, ocasionando a erradicação dos cafezais fez com que muitos imigrantes que viviam no interior do estado fossem para a capital em busca de melhores condições de vida. Como não tinham condições para morar na ilha acabavam se instalando nas suas proximidades, conformando o aglomerado urbano da Grande Vitória. Outros fatores que contribuíram para esse fluxo foram: o baixo preço do solo tornando-se local de moradia da população mais pobre e o fato de ser cortada pela importante rodovia (BR 262) que liga o sul do estado à Vitória, o que facilita a acessibilidade dessa população aos locais de trabalho, escolas e outros serviços (BRUCE, 2007, p. 76).

O aumento da população não foi acompanhado pela elaboração de uma infraestrutura que pudesse oferecer aos moradores condições de habitação dignas. O que se verifica, ao buscar informações sobre o tema, é a ocupação desordenada do território, por meio das *invasões* e loteamentos que não ofereciam o suporte mínimo necessário. Constata-se, assim, a enorme precariedade na qual vivia grande parte da população, que chegava em números cada vez maiores³⁴. A passagem a seguir reforça esse entendimento:

³³Consistiu no processo de modernização econômica do Espírito Santo, a partir da década de 1960, com foco na atração de indústrias de grande porte para o estado, com o objetivo de equiparar o desenvolvimento econômico a níveis próximos às realidades dos demais estados da região sudeste. Para tal, ocorreu um apoio maciço do poder público aos empreendimentos industriais, por meio de obras de infraestrutura e de incentivos fiscais. Apesar de situar o Espírito Santo no mapa da industrialização brasileira, o projeto não absorveu a mão de obra deslocada no período para a Grande Vitória, uma vez que estes migrantes, em sua grande maioria, não possuíam a qualificação necessária. Ver Siqueira (2009).

³⁴A tabela apresentada por Oliveira e Oliveira (2016) expõe que em 1950 a população do município era de 21.741 pessoas. Em 1980, esse número chega a 189.099 habitantes.

[...] nas décadas de 1970 e 1980, presenciamos o descaso total das autoridades políticas com os migrantes que, privados de qualquer política habitacional, eram 'depositados' no meio do nada, como foi o caso do bairro de Itanhenga. Para além da segregação histórica realizada pela política estadual, as políticas públicas das administrações municipais também foram determinantes para o atraso econômico deste município frente aos demais da Grande Vitória (SILVA, 2009, p. 42).

O documento elaborado em 1984 pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), intitulado *Elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano do Município de Cariacica – Estudo Básico da População*, é revelador dessa situação de até então, ao apontar o seguinte:

[...] já estão dadas as condições básicas que deverão consolidar, no Município, certas características de assentamento, pautadas por baixos níveis de Desenvolvimento Socioeconômico da População, a menos que sérios esforços sejam desenvolvidos no sentido de reverter estas tendências (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1984, p. 12).

E o documento prossegue indicando a necessidade de políticas públicas abrangentes para a cidade, pois “[...] já não é mais a pobreza que busca espaço em Cariacica, mas a pobreza que se reproduz em Cariacica [...]” (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 1984, p. 13).

Entretanto, é justamente nesse contexto que se desenvolve na referida cidade uma forte mobilização popular por melhores condições de vida e dignidade, assentada nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)³⁵ e associações de moradores, paralela à fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) no município. Assim, ao mesmo tempo em que se evidencia o descaso do poder público em relação às demandas básicas da população, emerge a organização de movimentos reivindicatórios e propositivos, pois

Considerando o rol de problemas existentes em Cariacica-ES (péssimas condições de transporte e moradia, ausência de lazer, escolarização deficiente, falta de atendimento médico e de saneamento, por exemplo), bem como a influência da Igreja Católica, das Organizações Não-Governamentais (ONG's) e do Partido dos Trabalhadores (PT) no processo de mobilização dos moradores, não é difícil visualizar a emergência de vários movimentos de pressão no município, durante os anos 70 e 80, exigindo uma série de benefícios propriamente urbanos (BRUCE, 2007, p. 112).

³⁵Sobre a formação e atuação das Comunidades Eclesiais de Base em Cariacica, ler a dissertação de Barbosa (2007).

A trajetória política do município merece atenção especial e elucida bem os apontamentos do documento do IJSN, visto que a história institucional de Cariacica vivenciou, ao longo de diferentes gestões, características notadamente patrimonialistas – fenômeno já determinado nesta dissertação – e relações de poder caracterizadas pela prática do clientelismo, associado a uma cultura política³⁶ autoritária. Para se ter uma noção da grande instabilidade institucional, basta observar que, desde a redemocratização, somente três prefeitos concluíram os seus mandatos³⁷. Os demais foram afastados do cargo ou por decisão judicial, ou por decisão da Câmara dos Vereadores, ou por falecimento³⁸. Fazendo um retrospecto, temos a seguinte situação:

[...] o município teve, desde a sua emancipação, nada menos que 37 diferentes indivíduos ocupando o cargo de prefeito da cidade. Se considerarmos os mandatos daqueles que foram conduzidos ao poder por mais de uma vez, este número sobe para 56 (cinquenta e seis), dos quais somente 23 (vinte e três) foram eleitos pelo voto direto, sendo que destes 23, apenas 10 (dez) conseguiram cumprir seus mandatos do início ao fim (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 122).³⁹

Autoritarismos, desmandos e ausência de espírito público estavam contidos tanto no executivo como no legislativo municipal. Como exemplo do que aqui foi descrito, destaca-se o esquema de corrupção ocorrido na década de 1990, o denominado rachid⁴⁰, que ocorria na câmara de vereadores e levou à prisão e ao afastamento de

³⁶É pertinente neste ponto expor a compreensão aqui adotada acerca desse conceito. Amparado nos escritos de Berstein (1998) e Motta (2009), apreendemos que o conceito de cultura política se produziu para dar conta da análise dos comportamentos políticos observados, dentro de uma coletividade e em uma determinada realidade. Pode ser definida como um conjunto de representações e práticas partilhadas por um determinado grupo e que mobiliza ações, caracterizando-se como um fenômeno de média e longa duração, podendo inclusive ser redesenhado. Uma cultura política é construída através do tempo, a partir da compreensão de uma realidade vivente e que permanece junto a uma coletividade, podendo instrumentalizar ações com determinados objetivos, como o alcance do poder. Não sendo inerte, ela pode ser remodelada de acordo com as circunstâncias históricas. Se expressa por mecanismos diversos, sendo o mais habitual os partidos políticos. Berstein se debruçou sobre a cultura política republicana na França; já Motta abordou a cultura política autoritária no Brasil, produzindo frutíferos estudos e alargando o campo de pesquisa da história política.

³⁷São eles: Aloyzio Santos (1993-1996) e (2001-2004); Helder Salomão (2005-2008) e (2009-2012) e Geraldo Luzia Junior (2013-2016).

³⁸Em quadro elaborado por Oliveira (2016) a respeito dos nomes à frente da prefeitura e a duração de seus mandatos, entre 1978 e 2013, verificamos que 15 nomes diferentes ocuparam o posto. Um indício da vulnerabilidade institucional do município.

³⁹Não foi contabilizado o prefeito Geraldo Luzia Junior, que também concluiu o seu mandato (2013 – 2016) por motivo de o artigo ter sido publicado antes do fim de seu primeiro mandato.

⁴⁰Ver: Após 15 anos começa o julgamento de ex-vereadores acusados de corrupção em Cariacica. (2015).

13 vereadores, além de acusações de improbidade administrativa por parte de prefeitos e funcionários⁴¹.

No trato com a educação, o cenário não era diferente e a prática do clientelismo era também a tônica nesse campo. A distribuição de benefícios em troca de apoio e voto era comum, sobretudo o loteamento de vagas em postos de trabalho divididos entre os vereadores, com a conivência dos chefes do executivo municipal. Dessa forma, os profissionais que atuavam nas unidades de ensino da rede municipal eram, em sua maioria, indicados por políticos e seus assessores.

Conclui-se então que, mesmo após a redemocratização, o que se verificou foram sucessivas gestões no município que não prezavam pela transparência na administração pública. Um exemplo pode ser demonstrado no que diz respeito aos processos seletivos para provimento de cargos no quadro efetivo do magistério. Vale ressaltar que o único concurso público no período foi realizado no ano de 1991, sob a gestão de Vasco Alves (SILVA, 2009, p. 44). Após esse certame – embora o artigo 67 do LDB nº 9394/1996, em seu inciso primeiro, determine que os professores ingressem exclusivamente por meio de concurso público de provas e títulos – apenas em 2006, foi realizado outro concurso público para provimento de cargos, em caráter estatutário. Como destaca Bayer (2017),

Também foi muito marcada a educação por greves de professores, problemas de falta de merenda e de carteiras nas escolas, de falta de vagas, principalmente para a educação infantil, atraso no pagamento de salários, o cancelamento de um concurso por conta de irregularidades. Muitas dessas situações são possíveis de serem conhecidas, pois se tornaram manchetes nos jornais locais. Assim, além de todo prejuízo social que representa essa desorganização da educação há o desgaste da imagem do município e da educação sempre às voltas na mídia local por conta de todos esses problemas (BAYER, 2017, p. 75).

⁴¹Para exemplificar o argumento sustentado, cabe destacar a matéria do site do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (JUSTIÇA condena nove pessoas ligadas ao ex-prefeito de Cariacica Cabo Camata, 2011). De acordo com o texto, “[...] As condenações relacionam-se a atos ímprobos cometidos por Dejair Camata, que assumiu a prefeitura de Cariacica em 1997 e que, desde o início de seu mandato, de acordo com reportagens veiculadas, teve sua administração marcada por escândalos de corrupção, com suspeitas de dilapidação do erário. A ação civil pública em questão analisou e condenou pessoas que, de uma forma ou de outra, foram beneficiadas com tais atos de improbidade administrativa cometidos pelo então prefeito.”

Diante disso, concordamos com Oliveira e Oliveira (2016) na afirmação de que as práticas vivenciadas pelo poder público alicerçadas no clientelismo – que se configura na distribuição de benefícios em troca de apoio político –, no patrimonialismo e no autoritarismo se reproduziram nas unidades de ensino da rede municipal através do tempo. Tal constatação será melhor abordada no tópico seguinte.

Perante o exposto, podemos afirmar que as administrações à frente do município de Cariacica se revelaram vazias acerca de qualquer tipo de planejamento de caráter duradouro no campo da gestão municipal; os rumos da administração eram tocados pela conveniência pessoal; a máquina pública era utilizada para a perpetuação de poder por parte da elite política local, impedindo qualquer tipo de democratização dos espaços institucionais. Isso posto, podemos concluir que as características do estado patrimonialista dominaram o espaço político-institucional em Cariacica, uma vez que o poder público, inclusive, incentivava as relações desprovidas de sentido público.

3.2 DA ELEIÇÃO DE 2004: DO CENÁRIO DE TERRA ARRASADA AO INÍCIO DA GESTÃO

No pleito de 2004, Helder Ignácio Salomão⁴² (Partido dos Trabalhadores - PT) foi eleito, vencendo o então prefeito Aloizio Santos (Partido Social da Democracia Brasileira - PSDB). Compreendemos que o resultado revelou um desejo de mudança dos eleitores na gestão municipal. Ademais, como já mencionado, consideramos, como hipótese, que o mandato petista inaugurou em Cariacica um processo de virada institucional, diante do histórico da administração pública neste local. Já no campo educacional, foi instituído o Sistema Municipal de Ensino (Lei nº 4373/2006). Nesse sentido, interessa-nos, então, desvendar como se processou a instituição desse

⁴²Natural de Colatina, Helder Salomão, como é conhecido, mudou-se para Cariacica na década de 1970. Formado em filosofia, foi também professor da rede municipal. Sua militância política se relaciona à atuação nas Comunidades Eclesiais de Base, na década de 1980, filiando-se ao Partido dos trabalhadores em 1982. Foi da direção do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Espírito Santo (Sindiupes). Seu primeiro mandato eletivo foi como vereador em Cariacica (1993 a 1996); e, em 2002, elegeu-se a deputado estadual. Nas eleições municipais de 2000, concorreu pela primeira vez ao cargo de prefeito sendo derrotado. Em 2004, elegeu-se prefeito de Cariacica pela coligação “Frente popular Cariacica Viva e Coragem” (PT, PSB, PTN, PC do B), derrotando o então prefeito Aloizio Santos, no segundo turno, com 72,43% dos votos válidos. Em 2008, se reelegeu a prefeito no primeiro turno com 70,89% dos votos válidos. Atualmente, está no segundo mandato como deputado federal pelo PT.

sistema sob o princípio da gestão democrática na educação, em um município permeado pela cultura política autoritária e de escasso sentido público.

A gestão municipal que assume em janeiro de 2005 encontrou dificuldade em obter dados para delinear a situação administrativa do município. O processo de transição foi tumultuado, como revela a seguinte passagem de jornal que reproduziu a fala de Giovanni César, secretário de comunicação da gestão de Aloizio Santos:

O prefeito não tem obrigação de se encontrar com ele. O Helder está querendo posar de conciliador depois de agredir Aloizio durante toda a campanha, respondeu. E completou: Não há necessidade deles se encontrarem. O que o PT quiser pode tratar com a nossa equipe de transição que ela está à disposição. Giovanni disse, ainda, que o prefeito somente se encontraria com Helder se eles fossem amigos ou tivessem uma convivência social. Aloizio é experiente para diferenciar um gesto de conciliação de demagogia, alfinetou (A TRIBUNA, 2004, p.35, *apud* BAYER, 2017, p. 65).

A dificuldade em obter dados da gestão anterior também é revelada em matéria veiculada no jornal *A Tribuna* sobre a posse de Helder Salomão, com o título *Ambiente de abandono em Cariacica*, cujo texto relata:

Salas trancadas, mesas vazias, nenhum papel sobre a mesa. Assim o prefeito de Cariacica, Helder Salomão (PT), encontrou a prefeitura na manhã de ontem, ao tomar posse no cargo. Segundo a assessoria do prefeito, o acesso ao gabinete só foi possível porque um servidor foi ao local onde as chaves de reservas são guardadas e pegou uma cópia da chave do gabinete. O ex-prefeito Aloizio Santos (PSDB) não apareceu na prefeitura e o novo prefeito foi até o gabinete acompanhado de alguns colegas do seu partido, entre eles o presidente da Assembleia, Claudio Vereza, o presidente estadual do PT, José Roberto Dudé, e de Perly Cipriano, que representou o governo federal na cerimônia de posse (A TRIBUNA, 2005, p. 35).

Em pesquisa feita no jornal *A Gazeta*, também encontramos o retrato da situação administrativa do município. O texto assinado pela colunista Vera Ferraço, publicado no dia 2 de janeiro de 2005, apresenta o cenário deixado pela gestão anterior e a dificuldade da equipe do novo prefeito em saber o quantitativo total de servidores municipais. Diante desse cenário, a nova administração determinou a abertura de uma sindicância em todas as secretarias. Logo abaixo da página, em matéria intitulada *Prefeito não elegeu presidente da Câmara*, a mesma jornalista já aponta que a vitória do vereador Heraldo Lemos (PMDB) para a presidência da Câmara dos vereadores levaria a uma relação difícil entre os dois poderes.

No dia 1 de fevereiro de 2005, também na seção de política, o jornal destaca a seguinte notícia: *Helder encontrou dívida de R\$ 38,7 milhões*⁴³. De acordo com o texto, que reproduz trecho da fala do prefeito Helder Salomão:

“Até agora há uma dívida de mais de R\$ 38,7 milhões, sendo R\$ 30 milhões referentes à administração do ex-prefeito Aloizio Santos” disse. Mesmo prevendo que seria um mês difícil, Helder não imaginava o que esperava. “Sabia que seria muito difícil no primeiro mês. No entanto, a situação estava tão ruim em 3 de janeiro que, sinceramente, não imaginava que fosse ser tão difícil. Nós recebemos um município que é sinônimo de terra arrasada”, salientou. (A GAZETA, 2005, p. 16).

Tal situação é reafirmada pelo próprio ex-prefeito, em entrevista concedida para esta dissertação. Quando questionado sobre como encontrou a prefeitura, declarou:

[...] eu confesso que quando eu cheguei lá eu vi que o problema era muito maior. Primeiro porque nós ganhamos a eleição e não teve processo de transição, nós não conseguimos as informações que todo o gestor quando vai assumir tem que ter, é o mínimo que se pode fazer é passar as informações pra quem vai assumir e nós não tivemos isso. [...] Nós chegamos na prefeitura sem as informações, eu pra entrar no gabinete, não foi nem o funcionário não, eu tive que chamar um chaveiro, foi um chaveiro. A vontade que eu tinha era de chutar a porta, mas eu falei: “Não, eu vou entrar no mandato já...”, eu falei “Não, deixa eu segurar e eu chamei um chaveiro pra entrar” e quando eu entrei não tinha, você abria as gavetas, não tinha uma folha de papel, nada, absolutamente nada, a prefeitura totalmente desestruturada e com uma dívida que era maior que a arrecadação de um ano, na época era de 115 milhões e a arrecadação anual era de 105. O salário de servidores atrasado, eu levei 4 meses pra colocar o salário em dia [...] (HELDER SALOMÃO, CARIACICA, 28/10/2019).

A nova gestão buscou investigar a situação do setor educacional. De acordo com o relato da ex-secretária de educação do município, Célia Tavares⁴⁴, a condição encontrada era de desorganização. Portanto, medidas urgentes deveriam ser tomadas para conseguir iniciar o ano letivo de 2005. Nas palavras da ex-secretária,

[...] Como é que muda um governo, como é que um monte de coisas precisam ser resolvidas e o diretor de escola tá de férias. Não! Todas as férias foram suspensas [...] E a gente conseguiu, com muito custo, negociar com as empresas terceirizadas, você ia perder servente, você ia perder os guardas,

⁴³ Mais à frente, em matéria de 2007, o jornal afirma que o valor total da dívida deixada pelas gestões anteriores foi de R\$ 41 milhões de reais.

⁴⁴ Célia Maria Vilela Tavares esteve à frente da Secretaria Municipal de Educação de Cariacica (SEME) durante os oito anos de governo do Partido dos Trabalhadores no município.

outro setor do governo pra que a gente garantisse a renovação de contrato, era a grande discussão deles e em relação aos professores não existia a garantia de renovação de contrato de ninguém [...] Nós assumimos, a primeira providência foi preparar um edital pra fazer o processo seletivo que as condições de permanência daqueles contratos que não tivessem implicação pedagógica, esses a gente foi renovando, mas de professor nenhum. E outra medida foi todo diretor, obrigatoriamente, tinha que ser do quadro. Tinha gente que não era da educação, tinha gente... E outra coisa, sem curso superior também [...] Ai foi outra história. (CÉLIA TAVARES, VITÓRIA, 20/09/2019).

Outra medida tomada foi buscar uma caracterização da rede de ensino, o chamado *Relatório dos cem primeiros dias de governo*. Esse, produzido pela coordenação de planejamento da Secretaria Municipal de Educação (SEME), corresponde a uma compilação de documentos que buscou fazer um levantamento da situação educacional, com o objetivo de “[...] racionalizar e universalizar a oferta de vagas e democratizar o acesso ao processo de ensino” (CARIACICA, 2005, p. 2). Ainda sobre o relatório, Célia Vilela relembra seu propósito e como foi feito:

[...] a gente precisava ter o quê que é essa rede. A secretaria coordenou esse trabalho, a equipe foi de escola em escola, com fotografia, com dados do Censo, com dados que a escola repassava, com lideranças da comunidade, que tinham uma expectativa enorme no município e o novo governo, então muitas lideranças querendo ajudar. (CÉLIA TAVARES, VITÓRIA, 20/09/2019).

De início, o relatório aponta a necessidade de reconstituição do Conselho Municipal de Educação para que, juntamente com a secretaria, fosse elaborado a proposta de instituição do Sistema Municipal de Ensino.

Em anexo ao respectivo documento, encontra-se um relatório que levanta a condição estrutural tanto da secretaria quanto do conjunto de escolas da rede municipal, em que destaca a grande desorganização encontrada, citando inclusive a dificuldade de possuir acesso às informações gerais acerca do funcionamento da secretaria, relatando, também, que a maioria dos profissionais da educação no município era de contratados⁴⁵.

⁴⁵De acordo com o documento, a rede possuía 178 profissionais celetistas, 618 estatutários, 2205 contratados e 55 estagiários; totalizando 3056 profissionais (CARIACICA, 2005, p. 4).

Adiante, encontra-se o plano de reorganização da estrutura de funcionamento da Secretaria Municipal de Educação, no qual instituiu três coordenações, a saber: a coordenação de planejamento, responsável por elaborar banco de dados e controlar a aplicação de recursos; a coordenação de ações pedagógicas, esta subdividida em cinco áreas (educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos, educação inclusiva e programa e projetos); a terceira se refere à coordenação que trata das ações administrativas.

Incluso no diagnóstico dos 100 primeiros dias, está o projeto de pesquisa intitulado *Caracterização da rede municipal de ensino de Cariacica: momento explicativo situacional – 2005*, redigido entre abril e junho do referido ano. O documento corresponde ao esforço de esboçar a situação da educação no município, de forma a subsidiar o planejamento desse setor. O projeto avalia que os rumos das políticas educacionais, até então, basearam-se no que designa como planejamento tradicional, caracterizado pela constatação de que

[...] as fronteiras entre o político e o administrativo se confundem e assim muitos vieses vão ser incorporados como normas e se naturalizam. É o caso do quadro de diretores e professores para as unidades escolares constituído por indicações políticas e não por concurso. Isso gera mal-estar, procedimentos ilegais que se consolidam e se instalam como cultura legitimada [...] O Estatuto do Magistério teve suas determinações alijadas em prol de conveniências e concessões políticas. Por exemplo: a questão da extensão de carga horária, embora não prevista no estatuto do magistério, era praticada naturalmente. Isso não é ingênuo porque o ator social que gestava a coisa pública estava seguro de que aquele proceder convergia para seus interesses, e que o controle social exercido através dele não colocava em risco esses mesmos interesses. Embora o inconsciente coletivo transparecesse indignação, os mecanismos de controle cuidavam de sufocá-lo por meio de ações paternalistas e assistencialistas [...] (CARIACICA, 2005, p. 5).

A citação corrobora a constatação de que a educação no município se assentava em práticas clientelistas e patrimonialistas. Pretendemos no próximo tópico, por meio dos dados levantados e das entrevistas feitas, delinear a situação vivida pelos educadores que passaram por esse processo de se submeter a indicações como forma de ingresso na rede, traçando um paralelo antes e depois da instituição do sistema de ensino e os seus impactos.

3.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E SEUS DESDOBRAMENTOS

No presente tópico buscaremos analisar a criação do Sistema Municipal de Ensino (SME) em Cariacica e seus impactos. Com a maior autonomia dada aos municípios, sobretudo no âmbito educacional, devemos analisar, a partir das peculiaridades do nosso federalismo, como se processou a criação do SME e o ponto de vista tanto daqueles que exerciam a gestão do poder local – ex-prefeito e ex-secretária de educação – bem como daqueles que atuavam e atuam como educadores, antes e depois da institucionalização do sistema. Para tal, construímos uma estrutura textual que irá entrelaçar as bibliografias, os dados levantados e as entrevistas feitas com a ex-secretária de educação Célia Vilela Tavares, o ex-prefeito Helder Salomão (atual deputado federal) e os educadores.

A proposta de entrevistar educadores que atuaram antes e depois da criação do SME buscou trazer como destaque as impressões de profissionais que se encontram mergulhados no cotidiano escolar sobre as políticas educacionais implantadas, buscando, assim, investigar como uma política pública atingiu aqueles que produzem saberes e práticas, neste complexo universo, sendo portadores de narrativas sobre a cidade. Diante disso, as entrevistas se colocaram como forma de enriquecer a escrita da dissertação, através do relato da experiência do outro e verificando se nossa hipótese se sustenta. Excluindo a ex-secretária de educação e o ex-prefeito e atual deputado federal, os demais entrevistados – num total de sete – são professoras e professores do município de Cariacica⁴⁶ e não terão seus nomes revelados nesta dissertação. A seguir, apresentamos, de forma breve, o perfil de cada um desses entrevistados⁴⁷.

O entrevistado 1 é professor estatutário de matemática dos municípios de Vitória e Cariacica, sendo que atua na rede de educação desta última desde 1995. A segunda entrevistada é formada em pedagogia e trabalha como regente de sala do Ensino Fundamental 1. A terceira entrevistada formou-se em magistério e, posteriormente,

⁴⁶A exceção da quarta entrevistada, todos os demais são moradores de Cariacica.

⁴⁷Optamos em denominar as entrevistas como: entrevistado 1, entrevistada 2 e assim por diante.

em Letras-Português, possuindo dois vínculos estatutários em Cariacica: é coordenadora e regente de sala.

A quarta entrevistada atuou na rede entre 1987 a 2018 como professora de Ciências, inicialmente possuindo somente o estudo adicional do magistério e depois graduando-se em Pedagogia; é a única de nossos entrevistados cujo vínculo era o de celetista e encontra-se aposentada. Já nossa quinta entrevistada tem formação em magistério e graduação em Pedagogia, passou a trabalhar na rede municipal a partir de 1994; hoje é pedagoga do noturno. O sexto entrevistado é formado em História e trabalha na rede municipal desde 1996, passando por diferentes escolas na Rede de ensino de Cariacica.

Nossa última entrevista, de número sete, foi feita com uma professora, sendo a única das entrevistadas que é estatutária desde 1991, data do último concurso público no município, antes da administração petista; começou a lecionar na EJA e hoje atua no Ensino Fundamental 1. Como já dito, a escolha dos entrevistados possuía como principal critério terem atuado na rede municipal de educação, antes e depois da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, bem como a disponibilidade em nos conceder seus relatos.

3.4 PODER LOCAL E PATRIMONIALISMO: DESVELANDO TAIS FENÔMENOS EM CARIACICA

Neste capítulo, adotaremos o conceito de poder local como suporte para a análise da cidade de Cariacica. Podemos compreender poder local como a relação que se estabelece em um determinado espaço – como o município – entre atores da sociedade civil e política, respaldados por princípios democráticos, no tocante à gestão pública. Como salienta Santin (2007), “[...] o Poder Local é uma interação entre redes sociais e instituições locais, Estado e sociedade civil, engendrando novas formas sociais de representação e negociação dos interesses das comunidades urbanas [...]” (SANTIN, 2007, p. 331). Após a redemocratização, o poder local foi fortalecido e se configurou na esfera em que se articulam a sociedade civil e política, sendo então o espaço no qual melhor se pode analisar os desdobramentos do

federalismo brasileiro. Concordamos assim com Vieira (2011), na interpretação de que a “[...] esfera local é o espaço por excelência onde cidadãos e cidadãs exercem protagonismo como seres de direitos e de deveres. É, pois, nesse âmbito que o governo da educação ganha sentido e se fortalece” (VIEIRA, 2011, p. 131). Portanto, é no local que se evidenciam as relações de forças entre os diferentes atores no trato com a coisa pública e onde melhor se expressa o sentido da gestão democrática.

Tomando o resgate histórico-institucional de Cariacica exposto no tópico anterior, observamos que, mesmo após a redemocratização, tal significado de poder local demorou a ser incorporado no município. Como aborda Davidovich (1993), a redemocratização trouxe o fortalecimento das esferas estadual e municipal, por meio da Constituição de 1988. Contudo, a efetivação do poder local sob os princípios constitucionais da descentralização, autonomia e participação, não seria alcançada em curto prazo devido às discrepâncias existentes entre os municípios da federação. No caso de Cariacica, é notório que diferentes gestões que se sucederam no poder político, mesmo depois de consagrada a Carta de 1988, preferiram a manutenção de práticas clientelistas e personalistas como meio de exercer o controle da máquina pública para os seus próprios interesses, estabelecendo com a sociedade uma relação utilitária e sem apreço pela participação cidadã.

3.5 A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL INICIADA EM 2005 E A VIRADA INSTITUCIONAL

Essa situação foi seriamente abalada com a administração que chega ao poder em 2005. Por meio de relatos contidos no jornal A Gazeta, entre os anos de 2005 a 2008, revela-se um clima de tensão entre os vereadores e a nova gestão municipal. Um dos pontos de maior conflito se assenta justamente na educação, com a quebra da tradição de indicação política de professores para atuarem nas escolas. Em 14 de março de 2005, o jornal aborda a estremecida relação entre a câmara dos vereadores e o executivo. No trecho intitulado *Em Cariacica, guerra nos bastidores*, observa-se o atrito iniciado por membros da casa legislativa:

Nos bastidores da Câmara de Cariacica, há um clima de descontentamento com a administração de Helder Salomão. Os problemas políticos começaram

na disputa pela Mesa Diretora do Legislativo. O peemedebista Heraldo Lemos ganhou a presidência, derrotando Saulo Andreon (PT), candidato apoiado por Helder. Mas as insatisfações com a prefeitura começaram após a realização do processo seletivo simplificado para contratação de servidores para a área da educação. Vários professores denunciaram aos parlamentares possíveis irregularidades na condução do processo. Por isso, alguns vereadores utilizaram a tribuna para fazer discursos criticando a administração petista. O vereador José Mansur (PTB), já começou a apurar as reclamações. O que tem sido dito nos bastidores da Câmara é que o clima de tensão teria outro motivo. Até a legislatura passada, existia uma prática de que os vereadores indicassem as pessoas que atuariam como servidores temporários. Com a nova administração, a prática teria sido abolida (A GAZETA, 2005, p. 16).

Igualmente, a explanação dos entrevistados reafirma tal prática como regra, até então. Questionado acerca de como iniciou seu vínculo na rede municipal, o entrevistado 6 afirma que:

Na época não tinha o processo seletivo. Na época quem indicava você eram os vereadores do município. Então, durante um bom tempo eu fui indicado por vereadores dos municípios. Só assim que conseguia. Você tinha que ter um certo conhecimento, principalmente por parte dos vereadores. Cada vereador, ele tinha uma ou duas escolas que ele comandava. (ENTREVISTADO 6, CARIACICA, 31/10/2019).

Confirma tal prática também o relato abaixo:

Essa época era muito conturbada, você só entrava na Prefeitura se você tivesse alguém que te indicasse. Não chegava lá e “Olha, mérito pela sua graduação, pelo seu grau de instrução”. Você só entrava se algum vereador ou alguém com acesso lá te indicasse, caso contrário você não entrava [...] Tinha que ir lá, pediam o CPF da gente, o diretor, fazia aquela forçação de barra... Não sei se tinha condição de verificar isso, mas rolava até uma pressão. E era só assim [...] (ENTREVISTADO 1, CARIACICA, 17/10/2019).

A entrevistada 3 também passou por tal processo:

Eu comecei em 1997, foi a primeira escola que eu dei aula, ali em Mucuri, Ângelo Zani, por indicação de um vereador conhecido da minha irmã. Eu trabalhei lá por um ano e, quando chegou no ano seguinte, eu tive que sair porque ele já tinha botado outra pessoa no meu lugar. Era por indicação. Quando foi no ano seguinte, 98, passou o presidente da associação de moradores de Vila Graúna, ele estava precisando de uma professora pra trabalhar na EJA e naquela época eram os presidentes comunitários ou de associação que faziam isso. Ele passou lá em casa e perguntou se eu queria e eu falei “Eu quero”. Aí nós fomos direto na Prefeitura e lá eu fiquei por oito anos, trabalhando lá, na escola Laurinda. Nessa época o prefeito era Aloízio Santos. Aí ele disse pra mim o seguinte, o presidente da associação – todos os dois hoje, o presidente e o vice, já falecidos – “Olha, enquanto nós tivermos aqui no bairro como presidente você vai permanecer com a gente”. E aí eu fiquei [...] (ENTREVISTADA 3, CARIACICA, 18/10/2019).

Também é revelador o relato abaixo de como se processava o clientelismo político. Indagada sobre como entrou na rede municipal, a educadora destaca:

[...] Foi também em 94, quando eu solicitei ao prefeito Aloízio Santos, na época, que tinha uma vaga na escola próxima à minha casa, que era o CMEI Pedro Vieira, era um CMEI que eu gostava muito, e foi onde ele me deu um papelzinho pra eu procurar o secretário de Educação e atender a minha solicitação (ENTREVISTADA 5, CARIACICA, 28/10/2019).

A questão do funcionalismo público municipal foi o principal caso de desacordo entre o legislativo e o executivo. Os fragmentos anteriores corroboram a constatação já apresentada de que havia como costume o loteamento de cargos, sobretudo na educação, entre os vereadores, configurando-se assim a prática do clientelismo. Decorre disso, o descontentamento de vereadores com a abertura de concurso simplificado por retirar de seus domínios a contratação de servidores⁴⁸, reduzindo a sua capacidade de ação em seus redutos. Como recorda Célia Tavares, ao ser perguntada sobre o primeiro processo seletivo simplificado, ela assim se manifesta:

[...] aí a barra ficou pesada porque a gente enfrentou os vereadores, porque eles imaginavam que a gente não fosse conseguir o processo seletivo [...] no processo seletivo nós tivemos ameaça de bomba na sede do prédio e nós tivemos que, depois, trocar a data [...] (CÉLIA TAVARES, VITÓRIA, 20/09/2019).

Segundo a ex-secretária, em fevereiro de 2005 ela foi convocada para prestar esclarecimentos sobre o processo seletivo na Câmara dos Vereadores. Para Célia Tavares, esse fato correspondeu ao momento de maior tensão com a Câmara, pois se configurou na suspensão da prática de loteamento de vagas nas escolas entre os vereadores. Entretanto, como o próprio ex-prefeito menciona⁴⁹, ainda se manteve a

⁴⁸Sobre a questão acerca da contratação de servidores, foram aprovadas: a Lei nº 4.275 de 07/01/2005, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; e a Lei nº 4.283 de 14/02/2005, que dispõe sobre a contratação temporária no âmbito do poder executivo municipal e dá outras providências. Somente nesta última estavam discriminadas as vagas referentes ao magistério. Dados obtidos da página disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica/consulta-legislacao.aspx?temas=50>> Acesso em: 16 nov. 2019.

⁴⁹ Nas palavras de Helder Salomão: “[...] As únicas coisas que os vereadores ainda indicaram lá no início no processo de transição eram algumas pessoas ligadas à limpeza e vigilância que era pra gente conseguir sair daquele estágio em que eles tomavam conta das escolas, nós ainda permitimos algumas poucas indicações, poucas, em cargos de vigilância e auxiliar de serviços gerais, apenas. Não teve indicação nenhuma de professor, de diretor, de pedagogo, de nenhum profissional, nenhum, a gente permitiu algumas para poder sair, fazer a transição, porque tanto é que mesmo assim eles quiseram me cassar. Foram as duas CPIs e uma comissão processante, a comissão processante já era com o objetivo de me afastar.” (HELDER SALOMÃO, CARIACICA, 28/10/2019).

indicação nos cargos de atividade meio, como vigilante, auxiliar de limpeza e merendeira, estes vinculados a empresas prestadoras de serviços.

Entendemos que o fim das indicações para o quadro docente e pedagógico se constituiu em uma quebra de tradição, dentro da cultura política construída no município até então, provocando reações daqueles que estavam acostumados a tal processo, inclusive entre os educadores. Sobre essa quebra de tradição, o fragmento a seguir é bastante revelador:

[...] a minha história começa no bairro. Na associação de moradores a gente começou a trabalhar com EJA mesmo sem ter uma formação específica⁵⁰, só com conhecimento de bairro mesmo. Aí eu comecei a trabalhar com EJA lá pra, eu acho, 1995. Trabalhei alguns anos e aí chegou o Helder. Eu já tava trabalhando na secretaria de escola, onde eu fazia de tudo... Isso depois da EJA, depois que eu já tinha ficado cinco anos na EJA de maneira informal. Aí eu fui trabalhar numa escola, que é da área rural aqui de Cariacica e aí veio o Helder. E com o Helder eu fui demitida, porque eu não tinha formação necessária... Eu fui lá brigar com ele, briguei mesmo – na reunião de associações de moradores, eu era ‘uma membra’ de associação que fui lá fazer alguns questionamentos. Na época eu acho que eles pensaram que eu ia até bater no nosso prefeito, mas não, eu queria questionar por que eu estava sendo demitida – eu e diversas pessoas. Então, de maneira que muito eu, hoje – não por gostar da pessoa do Helder, mas naquele momento eu ouvi de colegas que aquelas seriam as últimas vagas de Cariacica que ele veria por falta de formação e porque a gente tinha a cargo nas escolas que eram indicados por vereadores, então aquele seria o último. E a partir dali, eles me instruíram a começar a fazer uma faculdade e eu comecei a fazer faculdade e aí fui trabalhando aqui nessa escola mesmo, que eu moro aqui e trabalho aqui há diversos anos, muitos, e veio a faculdade... Logo em seguida veio o concurso de 2006, eu passei e desde então eu tô aqui. (ENTREVISTADA 2, CARIACICA, 18/10/2019).

Uma das áreas mais atingidas pelas ações das administrações anteriores foi a educação. Até então, nunca houve uma proposta de instituir um sistema municipal de ensino por parte das gestões anteriores e a contratação de profissionais para a área. Durante muito tempo, foi por meio da barganha política.

Dessa forma, o clientelismo na educação por meio do loteamento das vagas do magistério, entre administração municipal e vereadores, foi rompido; assim, desde

⁵⁰É importante mencionar como se estruturava a oferta da Educação de Jovens e Adultos durante algum tempo no município. De acordo com Helen Silva (2009), em dissertação também abordada na parte sobre levantamento bibliográfico referente ao município: [...] a SEME criou um departamento designado de Divisão de Ensino Não-Formal (DENF), cujo objetivo era fomentar iniciativas junto à sociedade civil organizada e coordenar programas dirigidos a jovens e adultos analfabetos. Desta forma, no período que vai de 1991 a 2000 é ofertado às comunidades um projeto de alfabetização no formato “educação não-formal”, ou seja, livre do controle e formalidades escolares (p. 50).

2005, o ingresso dos profissionais em Cariacica se efetiva através de concurso público para a efetivação, ou por meio de processo seletivo simplificado, no caso da designação temporária. Devemos salientar que em um município caracterizado em sua trajetória político-institucional por práticas distantes do sentido público, a consolidação de mecanismos de ingresso no funcionalismo público, fixada nos princípios constitucionais⁵¹, configurou-se na quebra de mecanismos assentados em preceitos patrimonialistas no poder local, mesmo que tardiamente.

3.6 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO EM CARIACICA

Como abordamos, a faculdade do poder local em criar seu sistema de ensino está relacionada com a maior autonomia dada aos municípios, após a redemocratização, em afinidade com os apontamentos de Leal (2012) e, especialmente, com as ideias de Anísio Teixeira (1956, 1957, 1977), por este argumentar a necessidade de uma visão sistêmica da educação, a partir do estabelecimento do regime de colaboração entre a União, os Estados e os municípios, com vistas à sua democratização.

Absorvidas algumas concepções de Anísio Teixeira, o desenvolvimento de um sistema de ensino próprio, assentido pela Constituição Federal e pela LDB vigente, corresponde a um processo de efetivação de uma política pública de característica regulatória⁵² no campo educacional. A opção de criar ou não um sistema depende, como dito no segundo capítulo, da variável que envolve questões ligadas ao âmbito político, financeiro e constitucional (ARRETCHE, 2010). Como visto, ao longo das décadas de 1990, os municípios tomaram a frente na formação de sistemas induzidos pela União. Consideramos que a opção, até então, de não se instituir um sistema de ensino em Cariacica corresponde à compreensão, aqui já afirmada, de que não havia um propósito de planejamento e de iniciativas que propiciassem o estabelecimento de ações duradouras na cidade, por parte dos agentes administrativos.

⁵¹A Constituição, no capítulo VII em seu artigo 37, define que os empregos em funções públicas dependem da aprovação prévia em concurso público.

⁵²Celina Souza define três tipos de políticas públicas, a saber: a redistributiva, no sentido de atenuar as desigualdades sociais, a exemplo do programa Bolsa-família; a distributiva, que privilegia um determinado grupo ou espaço, tendo um caráter pontual; e a regulatória, “[...] que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse [...]” (SOUZA, 2006, p. 28), sendo esta última ligada à elaboração de leis para a sua efetivação.

Como discutido, a educação municipal em Cariacica era permeada por práticas clientelistas. Tal característica é apontada tanto pelas entrevistas feitas para este trabalho como pelo levantamento bibliográfico e documental. A situação só foi modificada em 2005. De acordo com o documento *Relatório de Gestão da Cidade 2005 – 2012*, a educação e o desenvolvimento econômico se constituíam como prioridades da gestão (CARIACICA, 2012, p. 24). No plano econômico, o foco se deu no estímulo às micro e pequenas empresas⁵³; já no campo educacional, o principal objetivo durante o primeiro mandato foi a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino (SME).

Interessa-nos aqui compreender o significado de sistema no âmbito da educação. Em sua abordagem, Saviani argumenta que “[...] sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina [...]” (SAVIANI, 1999, p. 120). Bordignon⁵⁴ (2009) caracteriza sistema como

[...] um conjunto de elementos, ideais e ou concretos, que mantêm relação entre si formando uma estrutura. Elementos, partes estruturadas em relação interdependente, formando um todo dotado de certo grau de harmonia e autonomia e voltado para uma finalidade (BORDIGNON, 2009, p. 25).

Ambas as concepções se aproximam e assim podemos definir sistema como uma forma de organização que se objetiva a um intuito, no caso, a um projeto educacional e, para que tal finalidade seja atendida, é necessária a articulação de seus elementos constitutivos.

A literatura sobre o tema indica também que a criação de um sistema municipal de ensino significa a opção de construção de maior autonomia na condução da política

⁵³A respeito do destaque dado ao micro e pequeno empreendedor, em Cariacica, durante os dois mandatos do PT no município, ver: SIQUEIRA, Simony Leite. **A força dos pequenos negócios: como o empreendedorismo muda uma cidade.** Cariacica, ES: Gráfica Editora GSA, 2012.

⁵⁴Genuíno Bordignon (2009) prefere utilizar o termo Sistema Municipal de Educação por entender que o uso de educação no lugar de ensino absorve melhor a abrangência de um projeto educacional fundamentado na autonomia. Contudo, nesta dissertação, mantemos o termo Sistema Municipal de Ensino.

educacional, em um processo de revalorização do poder local. Como salienta Sarmiento (2005),

[...] a criação dos sistemas municipais de ensino pode ser entendida como a opção do município em assumir a autonomia em relação à política educacional, uma vez que pressupõe uma decisão pautada em lei, devendo ser interesse do executivo, aprovada pelo legislativo e contar com a participação de setores das comunidades nos Conselhos Municipais de Educação, parte integrante do sistema [...] (SARMENTO, 2005, p. 1373-1374).

Observando a bibliografia sobre o tema, existe uma consonância acerca dos procedimentos para criação de um sistema de ensino, podendo suas etapas serem elencadas da seguinte maneira:

- a) Verificar a eventual necessidade de ajustes na Lei Orgânica do Município em decorrência da decisão de instituir o próprio sistema de ensino;
- b) Elaborar um projeto de lei do sistema de ensino do município a ser aprovado pela Câmara Municipal;
- c) Organização ou, se já existe, reorganização do Conselho Municipal de Educação, de acordo com o disposto na Lei do Sistema de Ensino Municipal;
- d) Dar ciência dessas iniciativas à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação (SAVIANI, 1999, p. 132).

Presente como proposta no programa de governo do então candidato Hélder, o processo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino ocorreu entre final de 2005 e início de 2006. Pela normativa vigente, a lei de criação do sistema deve partir do executivo e ser apreciada pelo legislativo. Contudo, como delineada na seção anterior, havia a relação de conflito entre a administração petista e a Câmara dos Vereadores, sobretudo quando foram encerradas as indicações para cargos na educação. Portanto, cabe averiguar como se deu o processo de construção e aprovação da Lei nº 4374/2006, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Cariacica.

Segundo relatos, a aprovação da lei foi mais tranquila. Para Helder Salomão, isso se devia, em parte, pelo desconhecimento da maioria dos vereadores sobre o significado de um sistema de ensino: “[...] eu creio, que eles não tinham a dimensão do que isso significava. De verdade, a maior parte não conseguia compreender ainda [...]” (HELDER SALOMÃO, CARIACICA, 28/10/2019). Célia Tavares nos apresenta uma compreensão diferente sobre o motivo de a lei ser aprovada sem dificuldades. De acordo com sua entrevista, como forma de facilitar a aprovação da lei na Câmara, e

sabendo que havia um projeto feito pelo vereador Edson Nogueira (na época no Partido da Frente Liberal - PFL) sobre o tema, a Secretaria de Educação buscou o diálogo com o respectivo parlamentar:

[...] o Edson Nogueira tinha uma proposta na Câmara. A gente estava preparando a nossa proposta quando nós soubemos que ele tinha. Aí nós o chamamos para conversar, a gente tinha uma avaliação que sem diálogo a gente não avançaria muita coisa [...] (CÉLIA TAVARES, VITÓRIA, 20/09/2019).

Assim, como forma de costurar a aprovação do projeto de lei na Câmara, buscou-se estabelecer um entendimento com esse vereador, que possuía respaldo naquela Casa por sua longa carreira no legislativo de Cariacica. Célia Tavares acredita que a aprovação da lei do SME foi exitosa pela movimentação feita junto a um vereador experiente. Na avaliação da ex-secretária, responsável pela construção do projeto, a lei não foi a ideal, pelo fato de ter a inclusão de pontos das propostas do vereador.

Em sua análise acerca da criação de sistemas em diferentes municípios, Sarmiento (2005) salienta que o processo de institucionalização foi marcado pelos diferentes aspectos de cada localidade. Nesse sentido “[...] o rumo dado à apropriação das novas possibilidades depende da conjuntura municipal em termos de desenvolvimento econômico, social e orientação política do partido no poder [...]” (SARMENTO, 2005, p. 1384-1385). Considerando isso, é interessante destacar o processo no qual foi possível a aprovação da lei: a articulação entre a equipe de educação da gestão e um vereador pertencente a um partido de características opostas àquelas do governo municipal, revelando os caminhos próprios possíveis para a institucionalização da Lei Municipal nº 4373/2006.

Composto por 69 artigos, distribuídos em cinco capítulos, a lei que instituiu o Sistema Municipal de Ensino de Cariacica revela, a partir de então, as diretrizes da educação nessa cidade e declara em seu artigo 5 que, através do regime de colaboração, o município “[...] desenvolverá seu Sistema de Ensino mediante atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil” (CARIACICA, 2006, p. 02).

O documento assegura a educação como direito de todos, em consonância com o artigo 205 da Constituição Federal. Estabelece os deveres do poder público para com

a oferta do ensino fundamental, os investimentos e a estrutura do sistema municipal de ensino, especificando as competências de cada órgão, como a secretaria municipal de educação e o conselho municipal de educação. Observamos, de maneira geral, a consonância do documento com o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

No capítulo terceiro, o documento versa sobre a questão do ingresso do pessoal do magistério no quadro da educação⁵⁵, assegurando que os profissionais da educação tomarão posse no município por meio de “[...] habilitação em concurso de provas e títulos, na forma da lei” (CARIACICA, 2006, p. 12). A presente questão é mais bem definida no artigo 55, que assegura ao pessoal do magistério:

- I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II- piso salarial e progressão funcional conforme plano de carreira do Magistério Público Municipal de Cariacica e Lei Orgânica do Município;
- III- jornada semanal incluindo atividades de docência, horas de estudo, planejamento, avaliação e recuperação do aluno, dentre outras, de acordo com o Estatuto do Magistério Público Municipal de Cariacica;
- IV - condições adequadas de trabalho⁵⁶; (CARIACICA, 2006, p. 13).

Conforme salientamos, a autonomia municipal adquirida pelo modelo federativo brasileiro assegurou a opção desse ente em desenvolver seu sistema municipal de ensino, respeitando o regime de colaboração. O período de desenvolvimento do SME em Cariacica corresponde à hegemonia do Partido dos Trabalhadores no poder executivo nacional e, como demonstrado no capítulo anterior, a administração dos governos democrático-populares, na esfera federal, no tocante à educação, é marcada tanto por rupturas como por continuidades em relação às gestões anteriores (OLIVEIRA, 2009). Contudo, consideramos, através do levantamento bibliográfico sobre o tema, que durante os governos petistas, em âmbito federal, o regime de colaboração foi fortalecido e tal análise é compartilhada pelos entrevistados à frente da administração municipal, à época, quando questionados:

⁵⁵Em 2006, ocorreu o concurso para a efetivação de profissionais da educação em regime estatutário, o primeiro após 15 anos.

⁵⁶A questão do profissional da educação foi aprofundada com a Lei Complementar nº 17, de 17 de janeiro de 2007, que altera o estatuto do magistério de Cariacica e dá outras providências, além da Lei nº 4.761, de 07 de janeiro de 2010, que estabelece o plano de cargos, carreiras e vencimentos dos servidores municipais de Cariacica. Ambas as leis estão disponíveis na página:<<http://www.legislacaocompilada.com.br/cariacica>> Acesso em: 16 nov. 2019.

[...] o Ministério da Educação começou a organizar reuniões com secretários das capitais e grandes cidades, cidades com mais de 100 mil habitantes e nós tínhamos reuniões periódicas no Ministério da Educação [...] Chamar os grandes municípios pra dialogar, como eles faziam, essas reuniões eram chamadas pra discutir o projeto...Vamos lançar um projeto, aí eles chamavam, porque se você pensar quem são as cidades com mais de 100 mil habitantes e as capitais você não reúne a maior parte dos municípios, porque tem muito município pequeno, mas você reúne maior parte da população brasileira, sem dúvida que reúne. Então nessas reuniões periódicas de fazer discussão das propostas, dos projetos, eu acho que foi um grande acerto (CÉLIA TAVARES, VITÓRIA, 20/09/2019).

[...] tinha uma nova política educacional sendo implantada no Brasil e esse link foi importante, porque na medida em que a gente vivenciou um processo de estruturação das políticas públicas na esfera federal, isso contribuiu pra que a gente aqui desenvolvesse ações muito conectadas com o que estava acontecendo no nosso país [...] a gente estava muito antenado com o que acontecia no Brasil, no estado e o fato da Célia participar da, por exemplo, da UNDIME⁵⁷, todo esse processo de debate foi muito, com certeza, e foi um momento fértil de debate no Brasil mesmo que no estado com algumas diferenças, mas eu acho que isso foi fundamental para a gente. O cenário nacional ajudou muito aqui. (HELDER SALOMÃO, CARIACICA, 28/10/2019).

Posto isso, e ancorado nas análises de Dalila Oliveira (2009, 2011), conclui-se que o MEC cumpriu o papel de mobilizador das políticas educacionais, ao mesmo tempo em que reafirmou o princípio da colaboração. Examinando mandatos do presidente Lula, a autora considera que

[...] o MEC tem procurado promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, envolvendo os estados e municípios e setores da sociedade civil, instaurando, em certa medida, seu papel protagonista na definição das políticas educativas em âmbito nacional, o qual havia se esmaecido pelas reformas ocorridas na década passada (OLIVEIRA, 2009, p. 206).

Através de ações articuladas entre os entes federados, como meio de desenvolver a educação nacional – com destaque para o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR)⁵⁸ –, o governo federal alinhou as premissas do regime de colaboração com elevação dos índices de desempenho do IDEB. Ainda de acordo com a autora supracitada, a partir do segundo mandato do governo Lula, observou-se uma tentativa de adoção de políticas mais contínuas pelo

⁵⁷A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

⁵⁸Correspondendo a uma política com vistas a fortalecer o regime de colaboração, o Plano de Ações Articuladas (PAR), instituído pelo MEC, teve como objetivo fornecer apoio técnico e financeiro aos municípios com baixos índices nas avaliações, como o IDEB. Para análise mais detalhada, ver dissertação de Elisângela dos Santos de Oliveira (2014), já mencionada na revisão de literatura sobre o município.

governo federal, no campo educacional. Diante disso, avaliamos que o fortalecimento do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios oportunizou o desenvolvimento de medidas que reforçaram os objetivos contidos pela gestão municipal ao instituir o SME em Cariacica.

3.7 PERCEPÇÕES E APONTAMENTOS SOBRE A REDE MUNICIPAL APÓS A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

A lei não possui um fim em si e sua efetivação corresponde ao começo do processo de autonomia municipal na condução da política educacional, assentada em bases democráticas, como salienta a Constituição e a LDB. Dessa forma, o ato de criar um sistema deve ser acompanhado de fortalecimento de mecanismos participativos – como os conselhos, pela elaboração de plano municipal de educação e efetivação do plano de carreira para o magistério, entre outros. Nossa opção não é verificar o impacto do sistema somente por meio da leitura e interpretação do conjunto de normas, decretos e regimentos estabelecidos posteriormente, mas, sim, destacar sua repercussão a partir das impressões narradas pelos entrevistados, correlacionando-as com os dados relativos à gestão municipal.

As entrevistas com os educadores nos levam a perceber que a noção de um sistema municipal de ensino se dá na concretude, no cotidiano, pois como afirma Certeau (1994, p. 207), “[...] os relatos cotidianos contam aquilo que, apesar de tudo, se pode aí fabricar e fazer. São feituuras de espaço [...]”. Portanto, nas entrevistas realizadas, solicitamos aos entrevistados elencar o que se modificou na rede após a institucionalização da lei. Para o entrevistado 1 e a entrevistada 3, os avanços mais perceptíveis foram o aumento das verbas destinadas às escolas:

[...] a estrutura melhorou, comparado melhorou. Questão de materiais, questão de pessoas do meio, os professores, eram professores mais capacitados, mais comprometidos também [...] questão da transparência das contas, a questão da prestação de conta era uma coisa que não era, não dava-se tanta ênfase pra isso [...] Coincidiu com o mandato do ex-prefeito Helder. Mas, assim, tem as ressalvas que em 2006 houve um “boom” econômico, não foi só Cariacica, todos os lugares tinham verba, tinha muito para educação [...] (ENTREVISTADO 1, CARIACICA, 17/10/2019).

Mas, assim, logo na primeira gestão do Helder, nossa! Cariacica ganhou muito, muito mesmo. Tanto de material... Gente, material de sobra, que a gente nunca mais viu material escolar como a gente via naquela época. Da questão de tudo que foi criado, da estrutura que foi criada, com a Célia. A gente nunca teve uma secretaria municipal de Educação tão boa – e acho que foi a única até, né? Porque ela veio, ela conseguiu montar a sede, ônibus para que as crianças pudessem fazer as visitas de campo, a criação daquela escola, aquela escola rural lá, enfim, a gente teve muito ganho. Mas, infelizmente, foi por pouco tempo. (ENTREVISTADA 3, CARIACICA, 18/10/2019).

De fato, entre 2005 a 2012 houve uma melhoria substancial na arrecadação municipal, permitindo ampliar o montante de investimentos em políticas públicas, conforme pode ser verificado na tabela 1:

TABELA 1 – Evolução da arrecadação municipal em R\$ (2005-2012)

Ano	Valor em R\$
2005	41.042,200,00
2006	62.452.050,00
2007	78.625.950,00
2008	92.067.436,00
2009	113.683.000,00
2010	136.250.586,00
2011	128.949.800,00
2012	165.149.000,00

Fonte: OLIVEIRA e OLIVEIRA, 2016, p. 131.

Acerca do incremento dos recursos destinados à educação, destaca-se o aumento dos repasses federais durante o período, tanto via Fundeb⁵⁹ quanto pelo PDE e PAR (OLIVEIRA, 2014). Através dos dados disponibilizados pela prefeitura, verifica-se um crescimento dos recursos municipais destinados à educação, por meio de uma política de ampliação da arrecadação promovida pela administração. Além disso, pela Lei Municipal 4354/ 2005 e pelo artigo 22 da Lei Municipal 4373/2006, desenvolveu-se a possibilidade de criação de caixas escolares nas unidades de ensino. Sobre tal ponto,

⁵⁹Entre 2007, ano de aprovação do Fundeb, a 2009 houve um aumento de 27% nos recursos destinados ao município em estudo (CARIACICA, 2010).

é interessante o seguinte relato: “[...] eu recebi diretor na minha sala que achava que a gente não devia ir por aquele caminho, de dar autonomia às escolas de fazer gestão financeira porque eles iam sequestrá-la, que ela ia administrar muito dinheiro [...]” (CÉLIA TAVARES, VITÓRIA, 20/09/2019). Sobre esse aspecto, concordamos com Bayer (2017) ao afirmar que

[...] para a realidade do Município de Cariacica/ES, que até então prevalecia a lógica particularista na distribuição dos recursos, a instituição das Caixas Escolares, constituída com representantes da comunidade local e escolar, com a aplicação de seus recursos sendo deliberada em conjunto como Conselho de Escola trouxe autonomia financeira as unidades de ensino. (BAYER, 2017, p. 138).

Outro ponto destacado foi a questão da mudança na forma de ingresso dos professores. A entrevistada 4, celetista, o entrevistado 6 e a entrevistada 7, esta última já estatutária desde 1991, assim se manifestaram:

Ah, eu acho que em todos os setores, até mesmo porque o Helder, sendo um educador, ele teve essa preocupação de estar melhorando realmente, em todos os níveis. Porque a falta de respeito de que você teria que se apadrinhar com alguém, isso já deixou, já foi um ranço..., uma superação desse período para cá. Agora, o quê que a gente percebeu? Existiam pessoas tão arraigadas com tudo aquilo antigo que dificultavam a mudança da coisa, não queria mudar de jeito nenhum. Reclamavam dessas inovações existentes e ficar só naquela coisa antiga [...]. Mas em todos os sentidos, óbvio que melhorou. (ENTREVISTADA 4, VITÓRIA, 27/10/2019).

Olha só, ponto positivo depois que virou sistema foi o concurso público, isso é uma coisa inegável. E hoje em dia, que podia estar mudando, principalmente é o planejamento educacional. Isso é fundamental para as escolas terem sustentação, principalmente, e um trabalho pedagógico mais consistente. (ENTREVISTADO 6, CARIACICA, 31/10/2019).

[...] porque aí junto com o Helder veio vários concursos, já deu uma melhorada, a gente já tem, por exemplo, eu não posso falar muito porque eu não conheço a realidade das outras escolas, nesses 28 anos eu passei por pouquíssimas escolas [...] mas a nossa escola, principalmente no horário da manhã já tem um grupo, já tem praticamente todo mundo efetivo, todo mundo, quem não é efetivo tá na cadeira da coordenação. (ENTREVISTADA 7, CARIACICA, 01/11/2019).

Ponto de grande desavença entre executivo e legislativo, como já pontuado, a questão do profissional da educação teve um inegável avanço com a criação do sistema de ensino; estabelecendo como norma a entrada de profissionais da área por meio de processo seletivo e concurso – durante os oito anos de administração do Partido dos

Trabalhadores foram realizados dois concursos públicos para efetivação (2006 e 2009), possibilitando inverter a lógica anterior de maioria contratados, como comprova a tabela abaixo:

TABELA 2 – Evolução do quadro do Magistério (2005-2012)

Regime Jurídico	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ampliação do quadro do magistério %
Contrato	1470	720	830	882	875	1007	1142	1142	(-)693/ (-)b47,14%
Estatutário/ CLT	355	1047	1202	1355	1659	1882	1974	1974	1836/ 517%
Total	1825	1767	2032	2237	2534	2889	3116	3116	2968/ 62,63%

Fonte: OLIVEIRA e OLIVEIRA, 2016, p.129.

Ainda em relação aos trabalhadores da educação, foi reestruturado o Estatuto do Magistério Público Municipal, através da Lei Complementar nº 017/2007, que normatiza a forma de ingresso, bem como estabelece mecanismos de incentivo à formação dos profissionais do magistério, além do Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Magistério Público Municipal, instituído pela Lei nº 4.442/2006, que regula os procedimentos de promoção e progressão na carreira, a jornada de trabalho do profissional e os vencimentos. No que concerne à remuneração, ocorreu um avanço, porém aquém do esperado, conforme indica o depoimento de uma das entrevistadas quando questionada acerca daquilo que ficou a desejar com a criação do sistema de ensino: “[...] a questão da valorização financeira, todo mundo esperou muito mais do que ele deu, na verdade. Porque se esperava, por ele ser um educador, se esperava que ele valorizasse muito mais” (ENTREVISTADA 4, VITÓRIA, 27/10/2019). Acerca dos reajustes concedidos à categoria, percebe-se ganhos obtidos acima da inflação. Observe a seguinte tabela:

TABELA 3 – Percentual de reajuste salarial por ano

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

Fonte: BAYER, 2017. Reproduzido de Tavares e Salomão (2016, p.259).

Cabe destacar que tanto os gestores municipais entrevistados quanto o documento *Agenda Cariacica* (2012) reconhecem a questão salarial como ponto ainda abaixo da expectativa. Nas palavras da ex-secretária de educação: “[...] o patamar foi muito baixo, mas o plano de carreira que nós deixamos é um dos melhores [...]” (CÉLIA TAVARES, VITÓRIA, 20/09/2019). Dados obtidos demonstram que em 2012, último ano da administração petista no município, um professor enquadrado na categoria MAPB III (especialização) possuía como remuneração inicial a quantia de R\$ 1.890,12 e o professor MAPB IV (mestrado) recebia o total de R\$ 2.072,04⁶⁰ (CARIACICA, 2011). A desvalorização financeira da carreira docente na Educação Básica é fato notável no país, os trabalhadores desse segmento são os que possuem o mais baixo salário de uma carreira na qual é exigida formação em nível superior⁶¹ e em Cariacica não é diferente.

Outro assunto abordado pelas entrevistas diz respeito à democratização das relações entre a comunidade escolar e entre as unidades de ensino e a Secretaria Municipal de Educação. A entrevistada 2 e a entrevistada 5 salientaram:

Agora veio um diretor, que foi escolhido pela comunidade escolar [...] Nossa escola, por exemplo, nossa escola tem uma diretora que vai lá e responde,

⁶⁰Atualmente as remunerações iniciais em Cariacica são: MAPB III recebe o valor de R\$ 2.121, 91 e MAPB IV a quantia de R\$2.609,72 (dados obtidos junto a Secretaria Municipal de Educação de Cariacica). A título de comparação, o município de Vitória, reconhecido por conceder a melhor remuneração entre as redes municipais, paga inicialmente ao profissional classe V – nível especialização – o valor de R\$ 2.308,62 e classe VI – nível mestrado – R\$ 2.539,78 (dados obtidos junto ao Sindiupes). Vale ressaltar que os valores expressos tanto no texto quanto nessa nota referem-se ao valor bruto.

⁶¹Sobre o tema, seguem as seguintes matérias: <https://oglobo.globo.com/sociedade/professores-brasileiros-tem-os-piores-salarios-afirma-ocde-em-levantamento-feito-em-48-paises-23752804> e https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2019/07/01/internas_educacao,1066019/professores-recebem-menos-que-outros-profissionais-de-nivel-superior.shtml

mas aqui todo mundo pode dar opinião. Eu tô como coordenadora, mas ela me chama lá, chama os outros coordenadores, os pedagogos. Aí, depois, vai passar para os professores e todo mundo, terceirizados, ela pede opinião a todo mundo. Então, assim, eu conheço um histórico da escola, eu não conheço de outra escola. Aqui a gente vive um ambiente de parceria [...] (ENTREVISTADA 2, CARIACICA, 18/10/2019).

Sim, porque as pessoas, os diretores tinham medo da Secretária de Educação, eles não enfrentavam [antes de se criar o SME]. Por quê? Qualquer coisa eles podiam perder o cargo de diretor e entrar outro. Me parece que na época diretor ganhava muito bem. Eu acho que ganhava, porque quem entrava na direção não queria sair. Eles tinham medo de perder aquele cargo, então tudo o que vinha da Secretaria de Educação era uma ordem indiscutível. Hoje não. Hoje é uma ordem? É, mas hoje a gente discute no grupo e coisas que a gente não concorda a gente faz documento e leva “Olha, o grupo não concorda com isso, vamos rever”. Então é uma coisa mais democrática realmente. E antigamente não se tinha isso. “Chegou essa ordem, nós temos que cumprir”. Não tínhamos direito de reclamar. (ENTREVISTADA 5, CARIACICA, 28/10/2019)

Acerca deste tema, elencamos como fator importante a Lei nº 026/2009⁶², responsável por regulamentar a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal. Este documento apresenta como pilar os seguintes princípios:

I corresponsabilidade entre Poder Público e sociedade na gestão da escola;
 II organização e participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios, através de representação em órgãos colegiados;
 III transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros;
 IV eficiência na gestão dos recursos públicos;
 V garantia de descentralização do processo educacional; e
 VI autonomia das unidades de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica. (CARIACICA, 2009, p. 1).

Relaciona-se aos depoimentos o enfoque dado à autonomia administrativa, mediante a instituição da eleição direta para diretores das unidades de ensino⁶³, o fortalecimento conselhos de escolas, sendo sua composição formada por segmentos da comunidade escolar, e a criação do caixa escolar; sendo todos os membros participantes das respectivas instâncias definidos por eleição.

⁶²A legislação acerca da Gestão Democrática passou por reformulação por meio da LC nº 035/2011, tendo como principal mudança a duração dos mandatos dos diretores eleitos (de dois anos passou para três anos), e regulamentada pelo Decreto nº 072/2011.

⁶³No primeiro pleito ocorrido em 2009 participaram 40 Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs) e 57 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs). Cabe destacar que todo o processo foi organizado por uma comissão eleitoral proveniente do Conselho Municipal de Educação (Comec). Dados obtidos por Bayer (2017) junto ao Comec.

Os conselhos são mecanismos da sociedade civil, visando a exercer o controle social das ações do poder público, corresponde a uma forma de “[...] intermediação entre o Estado e a sociedade, materializando a democracia participativa [...]” (WERLE, 2008, p. 86) e meio de superar as condutas centralizadoras e autoritárias, presentes historicamente na grande maioria dos municípios brasileiros. Além dos pontos destacados no parágrafo anterior, elencamos que a reestruturação do Conselho Municipal de Educação (Comec), de acordo com a Lei Municipal nº 4701/2009, resgatou seu caráter deliberativo, consultivo e normativo, sendo constituído por representantes do poder público e da sociedade de forma paritária, assim como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que trata de assuntos relacionados à gestão do Programa de Alimentação Escolar. Compreendemos esses mecanismos de maneira positiva, no processo de fortalecimento da vivência democrática na educação, sobretudo em um município marcado por uma cultura política autoritária e patrimonial.

Os educadores entrevistados destacaram como avanços, a partir da institucionalização do SME, três fatores principais: aumento do montante de recursos destinados às escolas, democratização do ambiente escolar e aumento no quadro de professores efetivos da rede – e, de fato, tais aspectos produziram mudanças profundas nas características da rede. Ademais, para além dos enfoques mencionados, devemos pontuar as demais ações efetivadas e que modificaram o perfil da rede municipal de educação.

Houve uma evolução nas matrículas na rede municipal, sobretudo no Ensino Fundamental. Dados apresentados pelo *Relatório de gestão da cidade* (2012) demonstram que em 2005 a rede municipal atendia a um total de 28 mil alunos; em 2012, o número saltou para 43.058 mil estudantes matriculados. Consideramos que tal fato é resultado da expansão do atendimento educacional, através da municipalização de escolas e da criação e ampliação das unidades de ensino. Informações exibidas pela gestão revelam que entre 2005 a 2012 cerca de 70 escolas foram reformadas, ampliadas ou construídas pelo município, levando ao resultado de que, em 2012, último ano da administração do prefeito Helder Salomão, do total de

203 escolas em funcionamento em Cariacica, 102 pertenciam à rede municipal⁶⁴ (incluindo a Apae) – ofertando as etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental, inclusive a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Contudo, o próprio documento elaborado pela SEME admite que a cobertura da Educação Infantil no município ainda é insuficiente (CARIACICA, 2012). Essa constatação é compatível com a abordagem de Cara (2012) ao diagnosticar a dificuldade dos municípios em ofertar tal etapa da Educação Básica. Vale destacar que o diagnóstico presente no documento revela como desafio a grande distorção idade/série no Ensino Fundamental e a promoção da permanência dos estudantes, sobretudo em áreas mais carentes.

Diante do exposto, podemos assumir que a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino possibilitou a reestruturação da educação em Cariacica, impulsionando o estabelecimento da autonomia em relação aos rumos da educação local e de relações mais democráticas na esfera educacional.

3.8 LIMITES DA GESTÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES EM CARIACICA: O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Concordamos com Werle (2008) em sua argumentação sobre o significado da institucionalização de um Sistema Municipal de Ensino. Em suas palavras, tal política regulatória corresponde

[...] a uma forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e não exclusivamente centrando a ação na criação de estruturas institucionais, focalizando a educação escolar (WERLE, 2008, p. 84-85).

Nossa linha argumentativa exposta é a de que a criação do SME em Cariacica contribuiu para o rompimento de práticas de natureza patrimonial na educação dessa cidade. Contudo, durante os oito anos de administração do Partido dos Trabalhadores,

⁶⁴Do total divulgado, 44 unidades eram CMEIs (Educação Infantil) e 59 EMEFs (Ensino Fundamental de 9 anos e EJA).

não foi elaborado um Plano Municipal de Educação (PME). Para melhor explicitar este tema, cabe uma breve explanação sobre o significado de planos de educação.

Um Plano Nacional de Educação (PNE) caracteriza-se como um planejamento de Estado com implicações a serem compartilhadas entre os entes federados. A bibliografia a respeito da noção de planos de educação revela que sua trajetória acompanhou as instabilidades presentes entre a perspectiva centralizadora e descentralizadora na república brasileira. Dourado (2016) acompanha tal compreensão e assinala que a política educacional brasileira foi marcada por descontinuidades, revelando a dificuldade em se efetivar uma política de Estado para a educação. A elaboração do Plano Nacional de Educação é determinada pela Constituição Federal em seu artigo 214 e no artigo 9, inciso I da LDB.

Após a redemocratização, o primeiro Plano Nacional de Educação foi aprovado em janeiro de 2001, com vigência até 2011. A sua tramitação foi marcada pelo embate entre um projeto construído pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que englobava setores da sociedade civil nos respectivos espaços de formulação, e os interesses do governo federal. Conforme ressalta Valente e Romano (2001), o documento aprovado foi uma desfiguração do projeto idealizado pelos movimentos em defesa da educação pública, a partir da atuação do poder executivo (governo FHC) e de sua base aliada no congresso nacional, esvaziando o seu sentido. Vale destacar que o plano sancionado possui 9 vetos e representou uma mera “carta de intenções” (VALENTE; ROMANO, 2001). Para Dourado, o respectivo plano foi marcado por políticas focalizadas e poucas medidas efetivas, em especial acerca do tema financiamento (DOURADO, 2016). Com a chegada do PT ao poder executivo nacional, a linha de ação das políticas educacionais se concentrou no PDE⁶⁵. Para Bordignon (2009), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído em 2007, corresponde a uma medida para a viabilização dos objetivos do PNE. Em 2014, foi aprovado o novo PNE 2014-2024 e, na percepção de Dourado (2016), o alicerce para sua concretização está na instituição do Sistema Nacional de Educação.

⁶⁵De acordo com o ex-ministro da educação Fernando Haddad, o PDE pode ser entendido como uma concepção de educação afinada aos princípios constitucionais, buscando instrumentalizar os apontamentos do PNE de forma mais abrangente (HADDAD, 2008). Posto isso, consideramos que o PDE traduziu a dimensão estratégica para a educação nacional do MEC.

Entendido como elemento constitutivo de um projeto educacional e desdobramento de um sistema de ensino, os planos de educação estabelecem as diretrizes e metas a serem alcançadas localmente, articulados ao compartilhamento das responsabilidades previstas no pacto federativo. Tal entendimento coaduna-se àquele indicado por Saviani (1999) ao determinar que a criação de uma SME deve indicar o desenvolvimento de plano de educação como instrumento de fortalecimento do seu sistema e tradução da autonomia nos rumos da educação municipal.

No âmbito local, o Plano Municipal de Educação consiste na efetivação do regime de colaboração, dialogando com as diretrizes previstas em nível nacional para a municipalidade. Segundo o raciocínio do referido autor:

O plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada governo (BORDINGNON, p. 92).

Um PME é a intencionalidade de uma gestão em relação à educação, correspondendo a um instrumento primordial da política educacional local, revelando o que é de sua competência e elencando as prioridades articuladas à capacidade financeira do município. Ainda segundo Bordingnon (2009), a elaboração de um plano municipal implica três etapas: o diagnóstico da situação educacional, a finalidade ou intencionalidade e as metas a serem alcançadas, sendo que sua construção se viabiliza por meio de uma ação coordenada e democrática no âmbito do poder local.

Na lei que instituiu o Sistema Municipal de Ensino, o termo Plano Municipal de Educação aparece no artigo 26, inciso I, que trata do regime de colaboração, e aponta a incumbência do município de elaborar o seu plano; e no artigo 63, assim redigido: “A reestruturação da Educação Básica do Município, nos níveis infantil e fundamental, será realizada progressivamente, de acordo com as políticas educacionais contidas no Plano Municipal de Educação” (CARIACICA, 2006). Consideramos que a construção de um plano municipal se constitui em condição fundamental para um projeto político-educacional, pois traduz a concepção de educação e de sociedade

para aquela realidade. Entretanto, ao longo dos oito anos, na administração municipal petista, não foi cumprido tal compromisso apontado na própria lei do sistema de ensino, sendo o ponto que evidencia os limites da gestão do Partido dos Trabalhadores em relação à educação. Na municipalidade em questão, o primeiro plano dessa natureza foi instituído através da Lei nº 5.465, de 22 de setembro de 2015, que dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Cariacica – PMEC e dá outras providências.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente dissertação, consideramos que a questão educacional brasileira perpassa pelas concepções formuladas acerca da organização institucional da nação e pelo processo de constituição de direitos, principalmente ao longo da consolidação do regime republicano no país.

No primeiro capítulo, abordamos que a história republicana alternou períodos de centralização e descentralização política. Intelectuais e classe política defendiam uma ou outra compreensão como caminho para a efetivação do modelo republicano brasileiro e, neste debate, o papel do município sempre foi ponto de intensa reflexão. Visto por muitos como o lócus das práticas arcaicas e antirrepublicanas, seu papel foi analisado por Leal (2012), que trouxe uma nova compreensão quando aponta que só com maior autonomia política e financeira os municípios poderiam romper com as relações de dependência que consubstanciaram práticas distantes do espírito público. A literatura clássica utilizada para a compreensão de como se estruturou as instituições por aqui revela que tanto autoritários quanto democráticos viam como empecilho aos seus respectivos projetos a persistência do patrimonialismo. Esse se evidencia no uso do poder público para fins privados, engendrando práticas como o clientelismo e o mandonismo, ao longo da história, praticados por uma elite política, que na maioria dos casos é também elite econômica, como forma de perpetuação no poder, constringendo o avanço de direitos.

No caso do direito à educação, Anísio Teixeira (1956, 1957, 1977) considerava o sistema educacional brasileiro como seletivo e aquém das expectativas para uma nação de princípios democráticos. Além do mais, a instabilidade marcante, descrita pelos ciclos ora autoritários, ora democráticos, não permitiu que a questão educacional se constituísse como uma política de Estado de fato. Visando superar tal constatação, o autor declarava a necessidade de ampliação do direito à educação a partir do compartilhamento de responsabilidades entre União, Estados e Municípios como forma de garantir a oferta e o acesso do ensino público à população brasileira, instituindo por meio da educação um projeto de nação verdadeiramente democrático.

Após um longo período de vigência do modelo autoritário (1964-1985), a redemocratização, iniciada com a posse do primeiro presidente civil, após 21 anos, teve como tradução a Constituição de 1988, construída como uma recusa ao regime ditatorial encerrado e a inauguração de um novo momento do Estado brasileiro. Apelidada de Carta Cidadã, declara um conjunto de políticas públicas universais, produzindo modificações nas relações intergovernamentais, ao estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados ao incorporar os municípios ao pacto federativo, este último correspondendo a um traço peculiar do federalismo brasileiro.

Tratando-se do reflexo da redemocratização e os mecanismos legais constituídos pela federação e seus aspectos na educação, vimos no segundo capítulo que a autonomia dos municípios, reivindicada desde a abordagem de Leal, como forma de romper com práticas antidemocráticas, ocorreu, de fato, somente com a promulgação da Constituição de 1988, quando os municípios passaram a possuir autonomia política, administrativa e financeira. Já no âmbito educacional, a Carta vigente aproxima-se do pensamento de Anísio Teixeira ao instituir a repartição de responsabilidades como meio atender o princípio da educação como direito de todos. Tanto tal documento quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional regulamentam a organização da educação em âmbito nacional e indicam a opção dos municípios de criarem seus sistemas de ensino próprios.

Os governos federais após 1988 serão marcados pela adoção da cartilha neoliberal e, nesse sentido, como forma de legitimação do discurso de tal lógica, a descentralização referendada pela Constituição, que buscou romper com a centralização verificada durante o regime ditatorial, será utilizada como discurso em favor do Estado Mínimo. A partir de então, verificamos uma política de indução do governo federal para que estados e municípios arquem com maiores responsabilidades no campo das políticas públicas, mesmo com as disparidades entre os municípios da federação (ARAÚJO, 2010, 2013; CARA, 2012). Nesse processo, os municípios passaram a criar seus próprios sistemas de ensino.

De acordo com a literatura utilizada acerca da política educacional, o período dos governos do Partido dos Trabalhadores, em âmbito federal, foi caracterizado por uma

disputa entre a agenda neoliberal e a pressão por ampliação de políticas sociais. No caso da educação, ocorreram tanto rupturas quanto permanências com os governos anteriores; contudo, houve ao longo dos governos petistas uma maior afirmação do regime de colaboração, via ações do Ministério da Educação, evidenciando uma compreensão mais abrangente acerca das políticas educacionais (OLIVEIRA, 2015).

No que concerne ao município de Cariacica, observamos um processo histórico marcado por grandes abalos institucionais e pelo descaso por parte de diferentes administrações. A instabilidade que perdurou por um tempo relegou o município ao estigma de um local quase ingovernável. O fato é que, durante considerável período, inclusive depois de promulgada a Constituição de 1988, houve o desprezo por relações republicanas, tanto pelo executivo quanto pelo legislativo, imperando no território práticas assentadas na sobreposição dos interesses privados na esfera pública – como o mandonismo e o clientelismo. Tal constatação é comprovada pela pesquisa bibliográfica e documental e pelos relatos colhidos nas entrevistas feitas para esta dissertação.

Diante de tal quadro, a educação municipal funcionava como moeda de troca do executivo e legislativo junto à população, em especial junto aos profissionais do magistério – como revelado pelas entrevistas e demais fontes, sendo assim palco de práticas clientelistas no âmbito local. Não havia por parte das administrações municipais, antes de 2005, a vontade de instituir um sistema de ensino próprio de acordo com os princípios da gestão democrática. Posto isso, nossa argumentação, diante do histórico do município, leva-nos a supor que a opção do poder executivo em não instituir um sistema, até então, relacionava-se ao pouco apreço da classe política dirigente do município no que concerne a políticas públicas assentadas no princípio da gestão democrática, uma vez que a rede municipal de ensino era instrumento de troca de favores. Diante desse cenário, concordamos com Kerbauí (2001) ao argumentar que o clientelismo e a perpetuação no poder de elites políticas locais tradicionais emperram o processo de constituição da gestão democrática nos municípios e, conseqüentemente, impactam de maneira negativa na implantação de políticas públicas que atendam aos interesses reais da população.

Contudo, tal cenário sofrerá modificação quando assume o poder local o Partido dos Trabalhadores, que, como uma das primeiras medidas, rompe com o modelo de indicação na educação, instituindo o processo seletivo simplificado e o concurso público para provimento de cargos efetivos na educação. Ademais, o poder executivo encaminha o projeto de criação do Sistema Municipal de Ensino (SME), visto como imprescindível para o estabelecimento de maior autonomia, no tocante às políticas educacionais.

Dialogando com Souza (2004) e Arretche (2010), entendemos a municipalização da educação a partir da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, como positiva para Cariacica; as entrevistas realizadas com educadores que atuaram na rede municipal de ensino revelam, em especial, três elementos principais como avanços a partir de então: ampliação do quadro de professores efetivos através de concursos públicos, o estabelecimento de mecanismos mais democráticos no ambiente escolar e o aumento dos recursos destinados às escolas. Além desses apontamentos, elencamos, também, a ampliação na oferta da educação infantil – ainda insuficiente – e do ensino fundamental I e II. Cabe destacar que contribuíram para tal processo o incremento na arrecadação do município, propiciando assim maiores investimentos em políticas públicas, atrelada a uma política de fortalecimento do regime de colaboração por parte do governo federal, via Ministério da Educação.

No tocante aos limites da gestão que institucionalizou o Sistema Municipal de Ensino, parte dos educadores entrevistados elencou a remuneração ainda baixa da categoria, sendo tal fato também reconhecido pelos gestores que também contribuíram dando seu depoimento. Nossa pesquisa ainda revela outro ponto não contemplado: a questão acerca da criação do Plano Municipal de Educação (PME). Tal documento corresponde ao desdobramento do Plano Nacional de Educação (PNE), na referida cidade, dialogando com as especificidades regionais e traduzindo a visão do poder local acerca da política educacional, vinculado aos princípios da gestão democrática, e ao regime de colaboração, fixando assim as diretrizes e as metas a serem cumpridas para um período de 10 anos, sendo, portanto, um importante instrumento para a efetivação de uma política de Estado na esfera local. Diante dessa importância, consideramos que a não construção desse tipo de documento durante os oito anos de governo do Partido dos Trabalhadores evidencia os limites da gestão municipal.

Porém, tal aspecto não diminui a importância para o município do significado da criação do sistema de ensino próprio.

Por certo, as medidas adotadas durante o mandato petista na prefeitura de Cariacica, especialmente na educação – e tendo a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino como marco – acarretaram no constrangimento das práticas vigentes até então vazias de espírito público; podemos indicar, como exemplo, o processo de eleição direta para o cargo de direção das unidades de ensino iniciadas em 2009 e reconhecido por grande parte da comunidade escolar como mecanismo que propiciou maior vivência democrática entre os membros da comunidade escolar; o referido processo ainda permanece na rede e resiste a investidas contrárias – como uma ação movida junto ao Ministério público em 2014, alegando a inconstitucionalidade do processo e encontrando como resposta a ação do Comec respaldada pela comunidade escolar. Portanto, tais fatos nos permitem afirmar que houve um abalo na cultura política local por meio do estabelecimento de mecanismos condizentes com os princípios constitucionais no poder local, correspondendo, assim, a uma *virada institucional* no município.

5 REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Educação: um novo patamar institucional. **Novos Estudos**, n. 87, p. 131-143, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a08n87.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2019.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa na educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p.39-60.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

AMARAL, Azevedo. **O Estado autoritário e a realidade nacional**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. (Coleção pensamento político republicano). (publicado originalmente em 1938).

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. (Coleção Educação).

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v14n40/1712>. Acesso em: 5 mai. 2019.

AZEVEDO, Jose Clovis de. Estado, planejamento e democratização da educação. *In*: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 87-106.

BARBOSA, Fabiene Machado. **Comunidades Eclesiais de Base na história social da Igreja (1973 – 1989)**. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) – Programa de pós-graduação em História Social das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

BARROS, José D'assunção. História cultural: um panorama teórico e historiográfico. **Textos de História** (Revista do Programa de Pós-Graduação em História da UNB), volume 11, nº 1/2. p.145-171, dez./2003.

BAYER, Israel. **A política de gestão democrática no sistema municipal de ensino de Cariacica (2005 – 2012)**: alguns elementos constituintes. Dissertação (Mestrado) - Programa de pós-graduação em Ensino na Educação Básica da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

BERSTEIN, Serge. A cultura política. *In*: RIOUX, Jean-Pierre; SIRINELLI, Jean-François (org.). **Para uma história cultural**. Trad. Ana Moura. Lisboa: Estampa, 1998. p. 349-363.

BEZERRA, Omyr Leal. **Cariacica (resumo histórico)**: Espírito Santo. 2. ed. Cariacica: IPEDOC, 2009.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município**: Sistema, Conselho e Plano. São Paulo: Editora e livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BOMENY, Helena M. B. Três decretos e um ministério: a propósito da educação no Estado Novo. *In*: PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 137-166.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: Lei 9394/1996. Brasília (DF), 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 10 mai. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

BRUCE, Karin Brandão. **Entre os limites da cultura política e o fortalecimento da sociedade civil**: o processo do orçamento participativo no município de Cariacica. 2007. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e Desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 8, n. 2, p. 185-206, jul./out. 2010. ISSN 1678-1007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406757008002>. Acesso em: 24 abr. 2019.

BUENO, Roberto. O autoritarismo brasileiro e as vias conservadoras em Francisco Campos, Oliveira Vianna e o Estado Novo. **RIL**. Brasília (DF), ano 53, n. 210, p. 25-41), abr./jun. 2016.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: Fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília (DF), v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 29 set. 2018.

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

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000200003. Acesso em: 3 fev. 2019.

CENTRÃO. **DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB)**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>. Acesso em: 14 abr. 2019.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano: 1. artes de fazer**. Tradução de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p.149-168.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. A relação Educação-Sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. *In*: FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores associados, 2005. (Coleção Memória da Educação).

DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município, algumas considerações. **Rev. Adm. púb.**, Rio de Janeiro, 27 (1): 5-14, jan./mar. 1993. p. 4-14. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8677>> Acesso em: 20 out. 2019.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 24 abr. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização nacional (contribuição à sociologia política brasileira)**. Fonte digital, 2006. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/ordemprivada.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018. (publicado originalmente em 1939).

FERREIRA, Jorge. Dossiê: 1946 – 1964: a experiência democrática no Brasil. **Tempo**, Niterói, v.14, n. 28, jun.2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1413-770420100001. Acesso em: 4 mar. 2019.

FERREIRA, Jorge. A estratégia do confronto: a Frente de Mobilização Popular. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 181-212, 2004.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1728100.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas / Fernando Haddad. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. (publicado originalmente em 1936).

JACOMELI, Mara Regina Martins. As Políticas Educacionais da Nova República: do governo Collor ao de Lula. **Revista EXITUS**, Santarém, v. 1, n. 1, p. 119-128, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/211>. Acesso em: 7 mai. 2019.

KERBAUI, Maria Tereza Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista Estudos de Sociologia** v. 6, n. 10 (2001) p. 51-61. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180/177> Acesso em: 25 out. 2019.

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

MARTINS, Paulo de Sena. O FUNDEB em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 397-417, jul./ dez. 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71511645007>. Acesso em: 24 abr. 2019.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/ UNICAMP; R. Vieira, 2000.

MORAES, Maria Célia Marcondes de. Educação e política nos anos 30: a presença de Francisco Campos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília (DF), v.73, n. 17- 4, p.291-321, maio/ago. 1992.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Desafios e possibilidades na apropriação de cultura política pela historiografia. In: **Culturas Políticas na História**: novos estudos. Belo Horizonte: editora Argumentum, 2009. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/43820874>. Acesso em: 7 mai. 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87342690003>. Acesso em: 18 mai. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo à Política de Estado: Reflexões Sobre a Atual Agenda Educacional Brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19491>. Acesso em: 19 mai. 2019.

OLIVEIRA, Ueber José de; OLIVEIRA, Elisângela dos Santos de. Gestão democrática da educação do município de Cariacica (2005 – 2012): entre o passado e o futuro. *In*: OLIVEIRA, Ueber José de; NANDOLPHO, Sandro; OLIVEIRA, Elisângela dos Santos de (orgs.). **Educação e relações de poder no Brasil e no Espírito Santo**: algumas considerações. Cariacica: Cândida, 2016.

PARO, V. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REESTRUTURAÇÃO CURRICULAR, 5., 1998, Porto Alegre. **Anais** Porto Alegre, 1998. Disponível em: http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2010/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf. Acesso em: 9 jun. 2017.

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? *In*: FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas constituições brasileiras 1823 – 1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores associados, 2005. (Coleção Memória da Educação).

PIVA, Luis Guilherme. **Ladrilheiros e semeadores**: a modernização brasileira no pensamento de Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, Azevedo Amaral e Nestor Duarte (1920 – 1940). São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Editora 34, 2000.

SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. *In*: II SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. P. 323 – 340. **Anais eletrônicos...** Disponível em < https://www.researchgate.net/publication/267562141_O_TRATAMENTO_HISTORICO_DO_PODER_LOCAL_NO_BRASIL_E_A_GESTAO_DEMOCRATICA_MUNICIPAL > Acesso em: 20 out. 2019.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n93/27285.pdf>> Acesso em: 27 out. 2019.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008a. (Coleção Memória e Educação).

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun.2008b.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SILVA, Helen M. Barbosa. **Entre processos de democratização e emancipação social**: a Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos contextos escolares do município de Cariacica-ES. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. A questão regional e a dinâmica econômica do Espírito Santo: 1950/1990. **Fênix – Revista de História e Estudos Culturais**, Uberlândia, ano 6, v. 6, n. 4, p. 1-16, out./nov./dez. 2009.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública (FGV)**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00027.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2019.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, p. 105-121, 24 jun. 2005.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

SOUZA, Donald Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação não é privilégio**. 4. ed. São Paulo: Nacional, 1977.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. A municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília (DF), v. 27, n. 66, p. 22-43, abr./jun. 1957.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. O Processo democrático de educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília (DF), v. 25, n. 62, p. 3–16, abr./jun. 1956.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2007.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>> Acesso em: 5 dez. 2019.

VIANA, Francisco José. **Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. (Populações Meridionais do Brasil publicado originalmente em 1920 e Instituições Políticas Brasileiras em 1949).

VIEIRA, Sofia Lerche. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **RBPAAE** – v.27, n.1, p. 123-133, jan./abr. 2011. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/issue/view/1357/showToc>> Acesso em: 15 out. 2019.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **RBPAAE** – v.24, n.1, p. 79-109, jan./abr. 2008. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19240>> Acesso em: 6 dez. 2019.

FONTES

AMBIENTE de abandono em Cariacica. **A Tribuna**, Vitória, 2 de janeiro de 2005. p. 35.

APÓS 15 anos, começa o julgamento de ex-vereadores acusados de corrupção em Cariacica. Vitória. **A Gazeta**, 2015. Disponível em: http://www.gazetaonline.com.br/cbn_vitoria/reportagens/2015/02/apos-15-anos-comeca-o-julgamento-de-ex-vereadores-acusados-de-corrupcao-em-cariacica-1013890185.html. Acesso em: 22 jan. 2019.

CARIACICA. **Agenda Cariacica (2010-2030)**: planejamento sustentável da cidade. Cariacica: PMC [s.n], 2012, 240 p.

CARIACICA (Município). **Lei nº 4373 de 10 de janeiro de 2006**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Cariacica e dá outras providências. Cariacica: Câmara Municipal, 2006.

CARIACICA (Município). **Lei nº. 4.442, de 10 de novembro de 2006**. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Magistério Público Municipal de Cariacica. Cariacica: Câmara Municipal, 2006.

CARIACICA (Município). **Lei Complementar n. 017, de 17 de janeiro de 2007**. Altera o Estatuto do Magistério e dá outras providências. Cariacica: Câmara Municipal, 2007.

CARIACICA (Município). **Lei Complementar n. 026, de 23 de abril de 2009**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Cariacica e dá outras providências. Cariacica: Câmara Municipal, 2009.

CARIACICA (Município). **Lei n. 4.701, de 24 de abril de 2009**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação. Cariacica: Câmara Municipal, 2009.

CARIACICA. **Relatório dos 100 primeiros dias de governo 2005/2008** – PMC /SEME. Ed. 1, vol. Único. Cariacica: PMC, 2005.

CARIACICA. **Relatório de gestão da cidade (2005-2012)**, Ed. 1, vol. un. Cariacica: PMC, 2012.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano do Município de Cariacica**: estudo básico da população. Vitória, 1984. Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20120813_ij00545_estudosbasicosdepopulacao_versaofinal_proj.pdf. Acesso em: 23 jan. 2019.

JUSTIÇA condena nove pessoas ligadas ao ex-prefeito de Cariacica cabo Camata. **Notícias**, Vitória: Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 29 nov. 2011. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/justica-condena-nove-pessoas-ligadas-ao-ex-prefeito-de-cariacica-cabo-camata/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

FERRAÇO, Vera. Helder vai investigar servidor fantasma na prefeitura. **A Gazeta**, Vitória, 2 de janeiro de 2005. p. 14.

HELDER encontrou dívida de R\$ 38, 7 milhões. **A Gazeta**, Vitória, 1 de fevereiro de 2005. p. 16.

PREFEITOS em crise com vereadores. **A Gazeta**, Vitória, 14 de março de 2005. p. 16.

ANEXOS

ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – UFES
CENTRO UNIVERSITÁRIO NORTE DO ESPÍRITO SANTO – CEUNES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA – PPGEB
SÃO MATEUS – ES**

CESSÃO DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL

Pelo presente documento, eu, _____,
RG: _____ emitido pelo (a): _____, professor (a) da rede municipal de ensino de Cariacica, declaro ceder a pesquisadora **Camila Pinheiro Rizo**, CPF 10732148774, RG 1856752-SSP/ES, residente à Rua Alberto de Oliveira Santos, 79, apto. 2102, Centro, Vitória – ES, a propriedade e os direitos autorais do depoimento oral semiestruturado, de caráter histórico e documental a ela prestado na cidade de _____, Estado do Espírito Santo, em ____ de _____ de 2019, como subsídio à construção de sua dissertação de Mestrado em Ensino da Educação Básica do Centro Universitário Norte do Espírito Santo (Ceunes), intitulada provisoriamente de **Gestão Municipal e Reorganização da Educação Básica: a Institucionalização do Sistema Municipal de Ensino em Cariacica (2005-2008)**, sob orientação do Professor Doutor Ueber José de Oliveira. A pesquisadora acima citada fica autorizada a utilizar e publicar o mencionado depoimento, integralmente ou em parte, com finalidade exclusiva para a pesquisa acima referida.

..... de de 2019

Assinatura do entrevistado

ANEXO B – PERGUNTAS PARA AS PROFESSORAS E PROFESSORES

Nome do professor (a):

Escola em que atua:

- 1) Poderia falar um pouco sobre a sua formação e trajetória profissional?
- 2) Como e quando entrou na educação municipal de Cariacica? Em quais escolas rede municipal você atuou?
- 3) Poderia dizer como era o processo de seleção de vagas antes de 2005? Como era a escolha dos locais de trabalho?
- 4) Participou do processo seletivo de 2005 (o primeiro sob a administração petista)? Como foi?
- 5) A partir de quando se tornou estatutário no quadro docente?
- 6) Como era a escolha de diretores das escolas antes de 2005?
- 7) Como era a estrutura das escolas municipais antes de 2005: quadro docente, materiais...?
- 8) Qual a sua compreensão sobre Sistema Municipal de Ensino?
- 9) Quais foram os pontos positivos com a institucionalização da SME? E os pontos negativos?
- 10) Qual o impacto nas escolas e no exercício da sua função com o SME (com a administração municipal inaugurada em 2005)?

ANEXO C – PERGUNTAS PARA O EX-PREFEITO E ATUAL DEPUTADO FEDERAL HELDER SALOMÃO

- 1) Vamos começar falando um pouco da sua vida pregressa, antes de Cariacica, e antes de iniciar o seu caminho na política. Em linhas gerais, descreva a sua trajetória...
- 2) Poderia falar um pouco da sua atuação como vereador, entre 1993 e 1996, relacionando com a situação política e educacional do município naquele contexto até os anos de 2004/2005?
- 3) Relate a situação político-institucional encontrada na Prefeitura de Cariacica, quando o senhor tomou posse, em 2005.
- 4) Diante da situação encontrada, no âmbito municipal, quais foram as principais e primeiras providências tomadas pelo seu governo, em especial nas áreas que foram elencadas como prioritárias? Quais foram as diretrizes da sua gestão em relação à reorganização da educação municipal?
- 5) O senhor define a educação como um ponto estratégico da sua gestão? Por quê?
- 6) Cariacica não era sistema até 2005/2006. Como o senhor, na condição de professor efetivo da Rede, ex-vereador atuante na área e Prefeito, enxergava esse problema? A ideia de priorizar a criação do sistema municipal de educação partiu da decisão diretamente sua, como Prefeito, da Célia Tavares como Secretária, ou era consensual? Isso foi debatido durante a campanha? A administração Aloísio disponibilizava dados?
- 7) Fale um pouco sobre os primeiros processos seletivos para professores e o primeiro concurso desde 1991, realizado em 2006. Foi conflituoso? Houve resistências? De quais setores elas partiam?
- 8) Pela pesquisa feita na sessão de política do jornal A Gazeta, entre os anos 2005 e 2008, percebe-se uma relação bastante conflituosa entre o Executivo e o Legislativo no âmbito do Município de Cariacica.

- a) Na sua visão, a que se devia tal situação?
 - b) Fale um pouco mais dos bastidores desses conflitos?
 - c) Como se posicionaram as bancadas, da situação e oposição, na Câmara Municipal?
 - d) E o então vice-prefeito, como se posicionou?
 - e) E alguns vereadores que depois se tornaram dissidentes [Saulo Andreon e Prof. Helinho]?
 - f) Como os problemas com a Câmara foram contornados? Qual foi a operação de natureza política para reestabelecer as relações, pelo menos cordiais, com a Câmara?
- 9) A relação entre esfera federal e municipal possibilitou estruturar o SME?
- 10) Quais as consequências no curto, médio e longo prazo, da implantação do SME? (Recursos, decisões, autonomia...etc.)
- 11) A seu ver, o SME contribuiu para o rompimento de práticas clientelistas na educação em Cariacica?
- 12) Como o senhor enxerga o legado do seu governo para Cariacica no campo educacional? A obra do seu governo, mesmo considerando alguns retrocessos, foi de algum modo duradoura?

ANEXO D – PROPOSTAS DE PERGUNTAS PARA EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO CÉLIA VILELA TAVARES

- 1) Vamos começar falando um pouco da sua vida pregressa, antes de se tornar Secretária de Educação. Em linhas gerais, descreva a sua trajetória...
- 2) Como foi a transição da pasta da educação entre a gestão anterior e a sua, no contexto pós-período eleitoral? Relate a situação político-institucional encontrada na Prefeitura de Cariacica, quando a senhora tomou posse como secretária, em 2005.
- 3) Diante da situação encontrada, no âmbito municipal, quais foram as primeiras providências tomadas pela sua gestão?
- 4) Como se deu o levantamento dos dados acerca da situação da educação municipal?
- 5) Cariacica não era sistema até 2005/2006. Como a senhora, na condição de Secretária, enxergava esse problema? A ideia de priorizar a criação do Sistema Municipal de Ensino partiu da decisão diretamente sua, como secretária, do prefeito Helder Salomão, ou era consensual?
- 6) Em 2006, foi promulgada a lei que estabeleceu o SME. Como foi o processo de tramitação e aprovação desse projeto?
- 7) Houve dificuldades para a implementação do SME? Quais?
- 8) Fale um pouco sobre os primeiros processos seletivos para professores e o primeiro concurso desde 1991, realizado em 2006. Foi conflituoso? Houve resistências? Se sim, de quais setores elas partiam?
- 9) Acredita que a relação entre esfera federal e municipal possibilitou estruturar o SME?

10) Quais as consequências, no curto, médio e longo prazo, da implantação do SME?
(Recursos, decisões, autonomia...etc.)

11) Acredita que a implementação do SME contribuiu para o rompimento com práticas clientelistas na educação em Cariacica?

12) Como a senhora enxerga o legado da sua gestão, como secretária, e do governo da qual fez parte para Cariacica no campo educacional?