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

ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VILA VELHA EM CONTEXTOS EMPOBRECIDOS

JÚLIO CÉSAR ALVES DOS SANTOS

VITÓRIA
2021

JÚLIO CÉSAR ALVES DOS SANTOS

ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VILA VELHA EM CONTEXTOS EMPOBRECIDOS

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

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Renata Duarte Simões.

VITÓRIA

2021

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

---

Alves dos Santos, Júlio César, 1960-
A474a ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VILA VELHA EM CONTEXTOS EMPOBRECIDOS / Júlio César Alves dos Santos. - 2021.
294 f.

Orientadora: Renata Duarte SIMÕES.
Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Conselhos. 2. Gestão. 3. Pobreza. 4. Politicas Públicas. I. SIMÕES, Renata Duarte. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

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

JÚLIO CÉSAR ALVES DOS SANTOS

ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VILA VELHA EM CONTEXTOS EMPOBRECIDOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação.

Aprovada em 14 de Outubro de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
RENATA DUARTE SIMOES - SIAPE 3346945
Departamento de Linguagens, Cultura e Educação - DLCE/CE
Em 29/12/2021 às 15:41

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/340274?tipoArquivo=O

Professora Doutora Renata Duarte Simões
Universidade Federal do Espírito Santo

O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
ALEXANDRO BRAGA VIEIRA - MATRÍCULA 2094211
Coordenador - Coordenação do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação
Em 17/01/2022 às 21:01

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/345184?tipoArquivo=O

Prof. Dr. Edson Maciel Peixoto
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
ITAMAR MENDES DA SILVA - SIAPE 1785042
Departamento de Teorias de Ensino e Práticas Educacionais - DTEPE/CE
Em 10/01/2022 às 16:04

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/342750?tipoArquivo=O

Professor Doutor Itamar Mendes da Silva
Universidade Federal do Espírito Santo

O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
ALEXANDRO BRAGA VIEIRA - MATRÍCULA 2094211
Coordenador - Coordenação do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação
Em 17/01/2022 às 21:01

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/345184?tipoArquivo=O

Professora Doutora Maria das Graças Ferreira Lobino - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradecemos muitíssimo a Deus, que sempre nos permite dispor de discernimento e conhecimento para identificarmos os diversos saberes.

E, na permanente lapidação acadêmica, desejamos expressar os nossos profundos reconhecimentos pelas orientações da competentíssima professora, a Doutora em Educação, Renata Duarte Simões, que nos capacitou a formatar um trabalho capaz de atender a lacunas abertas na temática abordada, com a hábil inspiração da mágica materialização de sonho possível de se letralizar e de se socializar.

Ao nobilíssimo professor Doutor Itamar Mendes da Silva que, nos sábios horizontes dos saberes e percepção, proporcionou-nos o tateamento do aprendizado dos quais os conhecimentos adquiridos significam a transformação dos saberes evoluídos.

A nossa sincera gratidão aos Professores Doutores Edson Maciel Peixoto e Maria das Graças Ferreira Lobino que, participando da Banca de Defesa, apontam por um trabalho formatado e socializado para as ações e a atuação dos órgãos colegiados.

Agradecemos ao professor Doutor Eduardo Augusto Moscon Oliveira que, com sua cátedra, converteu conhecimentos em notáveis parcerias de sapiência intelectual, personalizando os saberes de conhecimentos em inquietações para mudança social.

Em especial e, muito deferentemente, ao insigne professor Doutor Alexandro Braga Vieira que, com competência e discernimento, tem coordenado o Curso do PPMGE, sem fazer acepção de alunos, com empenhano em manter o curso com sua notável qualidade, levando todos alunos a entenderem que os saberes transcendem a vida.

Agradecemos, ainda, a todos os professores, professoras e colegas de turma, que muito lucidamente compartilharam seus conhecimentos, experiências e resiliência pedagógicas; através das quais nos apontaram por novos caminhos e trilhas....

Destinamos, ainda, nossos profundos agradecimentos às instituições como **CMEVV, GEEPDS, GETAE, Lagebes** da Universidade Federal do Espírito Santo; em especial à **União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Espírito Santo - UNCME-ES** que nos subsidaram para superar obstáculos e concluir esta pesquisa.

As ideias da classe dominante são, em todas as épocas, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força intelectual dominante. Aos oprimidos é permitido uma vez a cada poucos anos decidir quais representantes específicos da classe opressora devem representá-los e reprimi-los.

Karl Marx & Friedrich Engels (1846)

RESUMO

Os órgãos colegiados têm sido analisados sob a ótica da inovação no processo democrático, e intervenientes no desenvolvimento das políticas públicas; pois realizam uma mediação entre a sociedade civil organizada e os organismos governamentais, com uma participação bastante influente, representando as forças sociais organizadas e contribuem para o fortalecimento de novos sujeitos políticos, com o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à população. A proposição desta pesquisa se baseia no princípio de que a elaboração e execução das políticas públicas têm seu ponto de origem no debate dos órgãos colegiados; e, em se tratando de educação, nos Conselhos Municipais de Educação (CMEs). Estabelecemos o CME de Vila Velha para compreendermos como sua atuação e ações proporcionam uma educação de qualidade em espaços empobrecidos, pois nos pautamos na oferta da educação ofertada de maneira igualitária e universalizada. Esta pesquisa segue na direção de buscar no referido conselho suas produções, debates e deliberações, para verificar as repercussões desses processos, em espaços empobrecidos, como a Região da Grande Terra Vermelha (RGTV), em Vila Velha. Assim, um dos aspectos a ser investigado, junto ao órgão é compreender como a atuação do CMEVV, com suas ações, permite oferecer um ensino de qualidade nas regiões empobrecidas, caracterizadas pela pobreza e extrema pobreza. Fundamentamo-nos em autores que transitam nas temáticas afins, entre os quais estão Bordignon (1993; 2000; 2020); Cararo (2015), Dourado (1998), Freire (1987; 1996; 2005), Gohn (1990; 2000; 2003; 2004), Monlevade (2000; 20130, Paro (1997; 2010); Saviani (2011; 2013), Parada (2001) Yannoulas (2010; 2012; 2013), e Sposati (1997; 2000). Estes autores nos fornecem argumentos para desenvolver o debate sobre a atuação dos conselhos, como órgãos colegiados no processo da gestão pública, juntamente com outros sujeitos; também, fundamentam o processo de desenvolvimento da educação, com qualidade, em espaços empobrecidos, bem como as ações que os conselhos de educação nos municípios realizam, na configuração da gestão democrática e no protagonismo na elaboração de políticas públicas. Como produto está a confecção de um Livro-Encarte, visando orientar e dar suporte aos Conselhos de Educação, além de visitar sua história, em todas as épocas.

Palavras chaves: Conselhos. Gestão. Pobreza. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The collegiate bodies have been analyzed from the perspective of innovation in the democratic process, and intervening in the development of public policies; as they mediate between organized civil society and government bodies, with a very influential participation, representing organized social forces and contributing to the strengthening of new political subjects, with the development of public policies aimed at the population. The proposal of this research is based on the principle that the elaboration and execution of public policies have their point of origin in the debate of collegiate bodies; and, when it comes to education, in the Municipal Education Councils (CMEs). We established the Vila Velha CME in order to understand how its activities and actions provide quality education in impoverished areas, as we are based on the provision of education offered in an equal and universal way. This research follows the direction of seeking in the aforementioned council its productions, debates and deliberations, in order to verify the repercussions of these processes, in impoverished spaces, such as the Greater Red Land Region (RGTV), in Vila Velha. Thus, one of the aspects to be investigated, together with the agency, is to understand how the performance of the CMEVV, with its actions, allows it to offer quality education in impoverished regions, characterized by poverty and extreme poverty. We base ourselves on authors who transit in related themes, among which are Bordignon (1993; 2000; 2020); Cararo (2015), Dourado (1998), Freire (1987; 1996; 2005), Gohn (1990; 2000; 2003; 2004), Monlevade (2000; 20130, Paro (1997; 2010); Saviani (2011; 2013), Parada (2001) Yannoulas (2010; 2012; 2013) and Sposati (1997; 2000). These authors provide us with arguments to develop the debate on the role of councils, as collegiate bodies in the process of public management, together with other subjects; they also underlie the process of development of education, with quality, in impoverished spaces, as well as the actions that the councils of education in the municipalities carry out, in the configuration of democratic management and in the protagonism in the elaboration of public policies. an Insert Book, aiming to guide and support the Education Councils, in addition to visiting their history, at all times.

Key words: Councils. Management. Poverty. Public policy.

LISTA DE SIGLAS

ANPed - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

ASSOPAES - Associação de Pais do Espírito Santo

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

BNCC - Base Nacional Comum Curricular

CACS FUNDEB - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

CAE-ES - Conselho de Alimentação Escolar

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEE-ES - Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo

CEEDH-ES - Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Espírito Santo

CEUMEST - Coordenação Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Espírito Santo

CF - Constituição Federal

CEE-MG - Conselho Estadual de Minas Gerais

CEE-SP - Conselhos Estadual de Educação de São Paulo

CME - Conselho Municipal de Educação

CMEs - Conselhos Municipais de Educação

CMEV - Conselho Municipal de Educação de Viana

CMEVV - Conselho Municipal de Educação de Vila Velha

CNE/CEB - Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica

CONERES - Conselho Religioso do Espírito Santo

CONFI - Conselho Fiscal da UNCME-ES

CORMESTs - Coordenações Regionais das Microrregiões da UNCME do Espírito Santo

DIREX - Diretoria Executiva da UNCME-ES

DOU - Diário Oficial da União

EC - Emenda Constitucional

EETI - Educação Escolarizada em Tempo Integral

EJA - Educação de Jovens e Adultos

EPDS - Educação, Pobreza e Desigualdade Social

ES - Estado do Espírito Santo

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

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

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GETAE - Grupo de Pesquisa Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional

HISTEVCONs - História Evolutiva dos CMEs

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGD - Índice de Gestão Descentralizada Municipal

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPIexp - Imposto sobre Produtos Industrializados, Proporcional às Exportações

IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

ITR - Imposto Territorial Rural

IVES - Índice de Vulnerabilidade Social do Espírito Santo

LAGEBES - Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo

LC - Lei Complementar

LECSME - Lei de Criação do Sistema Municipal de Ensino

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

LDB - Lei de Diretrizes e Bases

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LAGEBES - Laboratório de Gestão da Educação Básica

MEC - Ministério da Educação

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOM - Lei Orgânica Municipal

ONU - Organização das Nações Unidas

PBF - Programa Bolsa Família

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB - Produto Interno Bruto

PME - Plano Municipal de Educação

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PPGMPE - Programa de Pós-graduação do Mestrado Profissional em Educação

PPP - Projeto Político Pedagógico

Pró-Conselhos - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação

RGTV - Região da Grande Terra Vermelha

RMGV - Região Metropolitana da Grande Vitória

SC - Estado de Santa Catarina

SCIELO - Scientific Electronic Library Online

SEDU - Secretaria de Estado da Educação

SINDIUPES - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo

SINEPE - Sindicato das Empresas Particulares de Ensino do Estado do Espírito Santo

SIS - Síntese de Indicadores Sociais

SME - Sistema Municipal de Ensino

SMEs - Sistemas Municipais de Ensino

TECLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SP - Estado de São Paulo

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNCME-ES - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Espírito Santo

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

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

Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descritor: Colegiados e Conselhos..... 34
Quadro 2 - Descritor: Conselhos no Espírito Santo..... 49
Quadro 3 - Descritor: Colegiados em Vila Velha..... 59
Quadro 4 - Descritor: Pobreza no Espírito Santo..... 67
Quadro 5 - Aspectos das Desigualdades Sociais.....132
Quadro 6 - Precondições para a “Implementação Perfeita”.....145
Quadro 7 - Sugestões de Enfrentamento à Pobreza pelos Entrevistados..... 190
Quadro 8 - Enfrentamento da Pobreza e da Desigualdade Social.....191

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução dos Órgãos Conselheiriais.....106
Tabela 2 - Comparativo das Representações dos Membros do CMEVV.....118
Tabela 3 - Unidades Escolares em Vila Velha.....159

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....16
OBJETIVOS.....24
Objetivo Geral.....24
Objetivos específicos.....24
METODOLOGIA.....25

CAPÍTULO 1 - REVISÃO DE LITERATURA: OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E A POBREZA NO ESPÍRITO SANTO.....**Error! Bookmark not defined.**33
1.1 COLEGIADOS E CONSELHOS.....33
1.2 CONSELHOS NO ESPÍRITO SANTO.....49
1.3 COLEGIADOS EM VILA VELHA.....58
1.4 POBREZA NO ESPÍRITO SANTO.....66

CAPÍTULO 2 - PROCESSO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E AÇÕES DO CMEVV EM CONTEXTOS EMPOBRECIDOS.....79
2.1 ORGANIZAÇÃOES SOCIAIS QUE SE CONSTITUÍRAM COMO OS CONSELHOS PIONEIROS NO MUNDO.....81
2.2 A HISTÓRIA DOS CONSELHOS NO BRASIL IMPERIAL.....86
2.3 ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS A PARTIR DA REPÚBLICA.....95
2.3.1 O contexto educacional nos tempos da redemocratização.....101
2.4 O MUNICÍPIO COMO ENTE GESTOR E AUTÔNOMO FEDERATIVO.....108
2.5 AVANÇOS DA PARTICIPAÇÃO COM OS CMEs.....110
2.5.1 Protagonismo do CEE-ES.....111
2.5.2 Marco temporal do funcionamento dos CMEs.....112
2.6 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VILA VELHA (CMEVV)...115
2.7 DIÁLOGO COM A POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL.....124
2.7.1 Mapa da Pobreza no Brasil.....128
2.7.2 Sistematizando a Relação Educação e Pobreza (REP).....132
2.7.3 Educação no enfrentamento à pobreza e à desigualdade social: proposição de políticas públicas pelos CMEs.....138

CAPÍTULO 3 - A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE VILA VELHA (CMEVV) NA REGIÃO DA GRANDE TERRA VERMELHA..... 146
3.1 ANÁLISE DE DADOS..... 149
3.2 MECANISMO DE RESISTÊNCIA PARA A DEMOCRATIZAÇÃO..... 151
3.3 ESCOLA DEMOCRATIZADA NA FAVELA.....155
3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM XEQUE.....159
3.5 ENFRENTAMENTO DA POBREZA EM TERRA VERMELHA..... 164
3.6 PARTICIPAÇÃO EMANCIPADORA NOS ESPAÇOS EMPOBRECIDOS....171
3.6.1 Atuação popular nos espaços empobrecidos.....173
3.6.2 Luta pela emancipaçao de Terra Vermelha.....176
3.6.3 Lugar de toda pobreza.....180
3.7 AS RUAS ENFRENTAM A POBREZA NA ESCOLA.....185
3.7.1 Base para o combate à pobreza.....188
3.8 PROPOSIÇÕES INSTIGADAS PELAS ENTREVISTAS.....193

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....198

REFERÊNCIAS.....206

APÊNDICES.....222

PRODUTO: LIVRO-ENCARTE DA HISTÓRIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - LEHCONs.....226

ROTEIROS DE ENTREVISTA.....290

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE.....293

INTRODUÇÃO

A importância dos órgãos colegiados é tema recorrente quando se trata da gestão democrática na educação, pois entende-se que devem garantir, na forma da lei, a participação popular na busca pela descentralização do poder e da consciência social em torno da oferta de uma educação de qualidade. A gestão democrática investe na autonomia dos sujeitos e nas decisões coletivas, identificando o potencial de colaboração de cada sujeito e segmento social, de modo a promover um trabalho colaborativo na construção da cidadania e efetivação do processo democrático.

Os órgãos colegiados são entes decisórios compostos por membros oriundos de diversos setores, o que possibilita que o processo decisório seja mais qualificado em razão das diferentes experiências compartilhadas por cada um desses membros. Esses órgãos colegiados podem ter várias denominações, como: conselhos, comitês, juntas, câmara, colégios, comissões, equipes, grupos de trabalho, entre outros (SILVA, 2018). A proposta de desenvolvimento das ações dos colegiados e suas atribuições emergem no sentido de estimular a participação popular, focando as condições sociais da população, marcadas historicamente pela desigualdade e injustiça que fomentam a exclusão (GARCIA, 2003).

Historicamente, os Conselhos se constituem como espaço de desenvolvimento de atos e debates democráticos, além de atuarem como órgão promotor de políticas públicas. Nesse sentido, pesquisadores, como Santos (2000), Teixeira (2001), Bordignon (2002), Cury (2005), Albuquerque (2006), Gohn (2011) têm afirmado que os conselhos são manifestações sociais antigas e apontam, cada vez mais, para o fortalecimento desses espaços democráticos, com a intensificação da participação popular. Gohn (2011, p. 354) destaca que os conselhos têm se constituído, desde o início deste milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas, por serem uma das formas de constituição dos sujeitos democráticos. Para a autora, “os conselhos surgem como órgãos de mediação entre o povo e o poder”.

Os conselhos como mecanismos de participação e de legitimidade social iniciam-se no Brasil, segundo Gohn (1995), como fruto da organização e das lutas sociais. A mediação estabelecida entre o povo e o poder, por meio dos conselhos como

esferas públicas de exercício de decisão, ganha força, no Brasil, a partir da década de 1970 (GOHN,1995). Os conselhos criados nos anos subsequentes, destaca a autora, aparecem na cena política a partir da iniciativa popular ainda no contexto ditatorial, a exemplo dos conselhos comunitários e dos conselhos criados por exigências constitucionais e legais, como os conselhos de políticas públicas e os de direitos. É com a retomada do exercício dos direitos civis e políticos, no período pós-ditadura, que os conselhos como esferas públicas entram em cena na institucionalidade democrática, como mecanismos institucionais de participação da sociedade civil organizada.

As discussões desencadeadas pelo *Movimento Diretas Já*, na década de 1980, em torno da gestão democrática na educação, ganharam impulso a partir da incorporação da expressão “gestão democrática da escola pública” (ROCHA; HAMMES, 2018, p. 638). Na Constituição Federal de 1988, a ideia de gestão democrática desponta como um dos princípios para a prática educacional no Brasil, tendo sido regulamentada pela Lei nº 9394/96, a LDB e, assegurada na Lei nº 13.005/2014, o Plano Nacional da Educação (PNE), em sua meta 19.

Com a intensificação do debate sobre a gestão democrática, os princípios da descentralização, da participação e da transparência foram ressignificados. As discussões para a compreensão do que é a democracia se ampliaram, destacando-se as duas formas recorrentes desse processo, que é a democracia representativa e a democracia direta. A primeira, conceitua Bobbio (2002), é pautada pela participação de representantes eleitos por pares da classe representada; e, a segunda, fundamentada na intervenção direta de todos num certo aspecto. “Em ambos os processos deve-se prevalecer a vontade da maioria” (p. 53).

A Constituição de 1988 propiciou as condições jurídico-políticas para a criação e funcionalidade de órgãos de natureza representativa com função explícita de controle social e de participação social na gestão da coisa pública. O que se analisa, a partir daí, é que o processo constituinte aprofundou a questão colocada pelo movimento social nas décadas de 80 e 90 sobre a democratização do Estado e os mecanismos necessários para torná-lo público. Segundo Moroni (2005, p. 3), “O movimento social falava em descentralização no sentido de o poder de decisão estar

mais perto da população e não concentrado em ‘Brasília’, isso é, no município e não mais na União”, constituindo-se, então, na necessidade de controle social permanente, em cinco dimensões interligadas: a formulação, a deliberação, o monitoramento, a avaliação e o financiamento das políticas públicas.

A participação social na gestão da coisa pública se caracteriza pelas representações dos segmentos constituintes dos órgãos, os quais contribuem para realização de políticas públicas, destacando o papel que deve servir de referência para a realização das políticas sociais. Os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), segundo Cury (2005), desenvolvem atividades e trabalhos junto às escolas e à gestão administrativa, como referência e suporte para o processo educacional, com ênfase nas ações desses órgãos fundamentadas na gestão de políticas contributivas para a garantia do direito constitucional, destacando que:

> [...] gestão democrática assegurada pela CF de 1988 representou um importante avanço, pois significou, e continua significando, um passo importante para a vivência democrática das nossas instituições educativas e dos próprios sistemas de educação (CURY, 2005, p. 14).

Ao longo dos anos 1990, firmou-se a ideia da participação viabilizada em conferências e encontros de discussão sobre a promoção de políticas com os Conselhos Municipais, promotores de políticas públicas, bem como dos colegiados como órgãos de suporte e auxiliadores à gestão de políticas públicas. Analisando questões neste sentido, o técnico de Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),[1] Roberto Pires (2017, p. 4), considera que os órgãos da organização social têm se investido como bons instrumentos na ferramenta da gestão pública:

> Os espaços de participação têm gerado oportunidades para atores sociais, grupos, movimentos, associações localizarem suas demandas. São grupos que, frequentemente, por representarem minorias políticas, têm grande dificuldade de levar suas demandas aos legisladores e formuladores de políticas públicas.

O debate nesses locais de diálogo acaba por se traduzir em estratégias de amplitude no desenvolvimento da gestão, em suas respectivas situações. É nesse contexto que setores democráticos, constituintes da sociedade civil organizada,

[1] Órgão vinculado ao Ministério da Economia.

incrementam suas lutas, crescendo em suas ações organizativas, reivindicações e na construção de políticas públicas inclusivas, com vistas, por um lado, à conquista de direitos universais e, por outro, à concretização do controle social. Os conselhos de políticas públicas e de direitos são, portanto, formas concretas de espaços institucionais de exercício da participação social. Segundo Frischeisen (1999),[2] há que se destacar algumas conquistas, no que diz respeito à garantia dos direitos individuais e à iniciativa de participação popular:

> [...] a implementação efetiva dos direitos depende da realização de políticas públicas, cujas linhas gerais estão previstas e na Constituição Federal, assim como a participação popular na elaboração na formulação, dentre outras, das políticas públicas da saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente. Essa participação ocorre por meio dos conselhos respectivos, em especial dos Conselhos Municipais, aqueles que mais próximos estão dos interesses da comunidade, que são, portanto, gestores de políticas públicas.

Ainda que se entenda a importância dos conselhos e órgãos colegiados, é preciso ressaltar que a conquista desses espaços não se deu sem muitas lutas e reivindicações da população e dos movimentos sociais. Ao longo de sua história, a sociedade brasileira não teve tradição de desenvolver políticas de participação popular, sendo marcada por períodos de negligência. Dessa forma, a luta pelos direitos sociais foi árdua e registrada por sucessivas políticas equivocadas, “voltadas direta e vinculadamente aos interesses colonialistas”, contribuindo para a sustentação do *status quo* social de desigualdade e empobrecimento de expressiva parcela da população (ALBUQUERQUE, 2006, p. 42).

Ainda que muitas conquistas tenham sido alcançadas no que diz respeito à participação popular nos conselhos, a gestão municipal, em geral, estrutura os colegiados no sentido de controlá-los, induzindo à realização das atividades conforme seus interesses e conveniência. A nossa participação em todos os tipos de Conselhos, desde comunitários até o Conselho Estadual de Educação, nos permite afirmar que as ações por eles desenvolvidas ficam muito em função da pauta oficial, visto que as diversas esferas da administração utilizam esses órgãos para atendimento ao que precisam, amealhando junto aos mesmos as funções e

[2] Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/luizacf.htm>. Acesso em: 25 mar. 2020.

atribuições que têm, para repercutir o que vai de encontro ao que essas administrações precisam e necessitam para implementar os seus intentos.

Justamente por sentirem na pele as evidências das desigualdades sociais, como as marcadas pelas diferenças de mando e de poder, que despertam sentimentos de contestação, protesto, insatisfação, conflito e antagonismo (AMMANN, 1991, p. 13), é que os populares persistem na participação nos órgãos colegiados. Ball (2006, p. 26) argumenta que, "[...] muitas vezes considerados como meros reprodutores das decisões superiores das instituições e órgãos governamentais, contrariamente 'os moradores de contextos empobrecidos', os marginalizados, os excluídos, os discriminados são mais mobilizados e participantes dos 'órgãos colegiados'".

Compreendendo a necessidade de aprofundar o debate sobre a atuação desses órgãos em contextos empobrecidos, considerando a ações que empreendem no atendimento à população vulnerável, nos aproximamos do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV), de modo a direcionar olhares para a atuação desse Conselho no desenvolvimento da gestão democrática em contextos empobrecidos, como é o caso da Região da Grande Terra Vermelha (RGTV), composta por 21 (vinte e um) bairros, onde se registram os maiores déficits sociais do município e do Estado, segundo levantamento feito pelo IBGE (Censo de 2010).

Na região, registra-se a carência de políticas públicas para atender a população de baixa renda, comprometendo todo o processo de participação na construção das políticas de participação (MIRANDA, 2017), sobretudo no que diz respeito à política da educação, a qual se dá em diferentes espaços, sendo a escola um desses espaços ao qual as crianças pobres têm mais acesso, o que reforça a importância da educação no enfrentamento da pobreza. Segundo dados do Relatório de Informações Sociais (RIS) da Secretaria Municipal de Assistência Social, no mês de junho, deste ano de 2020, havia um total de 35.120 (trinta e cinco mil, cento e vinte) famílias inscritas no Cadastro Único no município; e, os últimos dados do mês de agosto, registram que 12.919 (doze mil, novecentas e dezenove) famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF), em todo município de Vila Velha.

Na Região V, onde se localiza a Região de Grande Terra Vermelha (RGTV), foram beneficiadas 820 (oitocentas e vinte) famílias, sendo esta a Região de maior demanda de beneficiários dos programas sociais vinculados ao Cadastro Único (CadÚnico), principalmente o PBF, no município de Vila Velha. A referida Secretaria destaca que, pelos dados do CadÚnico e PBF, a ordem das regiões com maior número de beneficiários são: Região V (Grande Jucu, onde se localiza a Região da Grande Terra Vermelha), Região III (Grande Aribiri), Região I (Região do Centro), Região IV (Grande Cobilândia) e Região II (Grande Ibes).

A coordenação do setor do CadÚnico-PBF da Secretaria Municipal de Assistência Social informa que não são feitos levantamentos específicos sobre os benefícios sociais concedidos a população. Os outros programas sociais oferecidos no município, que são vinculados ao Cadastro Único (CadÚnico), são a Tarifa Social de Energia e Benefício de Prestação Continuada (BPC). De acordo com o que acrescenta a coordenação, para a concessão dos programas sociais o setor se baseia nos critérios de renda e de acesso, como cada um deles estabelece.

Nesses contextos empobrecidos, registra-se uma participação voluntária e intensa de representantes da comunidade escolar nos Conselhos Escolares das unidades de ensino da Região da Grande Terra Vermelha (RGTV). A professora e socióloga Virgínia Helena Campos Vasconcelos (1996), em sua dissertação sobre os movimentos urbanos sociais, analisa a participação popular nas instâncias, em Vila Velha, e descreve o surgimento de uma sociedade transformada social, econômica e culturalmente, ante ao sistema político autoritário e anacrônico, com o qual vinha se deparando. Assim, em seu conjunto, a sociedade tem deixado seu legado de participação nas mais diversas instâncias e órgãos:

> Os Conselhos Escolares ocupam posição de destaque na transformação social possibilitada pela escola e pela educação, de maneira geral. É através deles que os segmentos que compõem a comunidade escolar exercem seus direitos; têm vez, voz e voto nas questões que envolvem a sua formação e a qualidade dos serviços a eles prestados pela escola. Dentro dos conselhos, é garantida a participação de todos os envolvidos no processo educativo, para que estes possam opinar, exprimir seus anseios e deliberar sobre o tipo de educação que querem, além do motivo pelo qual a querem (ALMEIDA JÚNIOR, 2019, p. 24-25).

Nas regiões de pobreza e extrema pobreza, os Conselhos enfrentam o desafio de contribuir para que o sistema educacional desenvolva esforços no sentido de tornar a aprendizagem possível e adequada às reais necessidades dos alunos. No entanto, há que se considerar que a educação, como escreve Connell (1995, p.12), “não é uma panaceia para a pobreza”, porém pode contribuir na formação de cidadãos mais conscientes, capazes de enxergar possibilidades de transformação de suas realidades. Paul Singer (1999) analisa a desigualdade como uma das questões mais inquietantes que precisa ser observada com um olhar atento, uma vez que esse processo fomenta a exclusão social, que é inerente ao capitalismo:

> Ela foi significativamente atenuada pelos implantes socialistas do sufrágio universal, da barganha coletiva, da legislação do trabalho e da previdência social pública e universal, que o movimento operário e seus aliados conquistaram neste século. Mas, nesta quadra da história, o capitalismo apresenta o que pode ser uma rejeição orgânica destes implantes (exceto o sufrágio universal). O que exige repensarmos o enfrentamento da exclusão social em novos termos (SINGER, 1999, p. 9).

Constituindo-se como um dos Sistemas de Ensino mais antigos no Estado, inclinamo-nos a compreender como os efeitos das discussões e reflexões do Conselho incidem nos lugares mais pobres do município. Tendo uma grande vivência de longo tempo em órgãos colegiados, de diversas naturezas, investimo-nos em realizar a pesquisa junto ao Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV), buscando verificar o seu funcionamento e os trabalhos desenvolvidos pelo órgão, no desenvolvimento de políticas públicas. Considerando os aspectos destacados, questionamos: o Conselho Municipal de Vila Velha (CMEVV) considera as desigualdades sociais e a pobreza na proposição de políticas públicas no município?

Ações desenvolvidas junto às entidades e organizações sociais vilavelhenses nos levam a realizar esta pesquisa, contando com as experiências e o conhecimento de que dispomos, pois temos trabalhado em diversas frentes na construção e aprimoramento de órgãos de natureza colegiada, com atribuições de participar da gestão de políticas públicas. Entre os órgãos dos quais temos tido participação estão o Sindicato dos Jornalistas do Espírito Santo (Sindijornalistas), o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Educação Pública do Espírito Santo (Sindiupes), o Conselho Estadual de Educação (CEE-ES), Diretoria Nacional da União Nacional

dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME Nacional), o Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Espírito Santo (CEEDH-ES), o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS FUNDEB), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE-ES), o Conselho Municipal de Educação de Viana (CMEV), entre outras instituições.

Por isso, entender a realização das políticas públicas nas regiões com a população pobre do município de Vila Velha, por meio do CMEVV, é o nosso objeto de investigação a se delinear no desencadeamento do presente trabalho, atentando para o diálogo travado entre as políticas firmadas na ponta, com os debates que internamente se efetivam no órgão, e a maneira estreita como essa compreensão se dá e se converge para as necessidades do público-alvo a que as políticas se destinam. Da relação entre gestão democrática e pobreza, destacamos o princípio da equidade, pensando o Conselho como órgão facilitador da formulação e implantação de políticas que se constituam como aportes à escolarização do contingente em situação de pobreza (DUARTE, 2012).

As noções de inclusão e equidade repercutem a necessidade, por parte do Estado, dos indivíduos e dos grupos, que as regras gerais sejam adequadas para que se tornem mais justas às suas finalidades e às condições de sua aplicação. Isso porque no ambiente competitivo, em que o sistema capitalista tem promovido, cada vez mais, o espírito de concorrência não apenas no campo das atividades econômicas, mas também em outras esferas da vida, inclusive na educação, torna-se um desafio de grandes proporções afirmar valores como a igualdade de direitos, igualdade de condições, igualdade de resultados como foco dos processos educacionais. “A equidade é a atenção necessária para produzir justiça e igualdade numa sociedade que naturalizou as desigualdades” (LÁZARO, 2015, p. 2).

O interesse pela pesquisa emerge a partir da verificação da carência de estudos que abordem a atuação do Conselho Municipal de Educação em regiões e espaços empobrecidos no Município de Vila Velha-ES. Essa verificação nos despertou o interesse para que optássemos pela temática como objeto de estudo. A pesquisa proposta se justifica por enfocar as ações e atividades desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação, atinentes à Região da Grande Terra Vermelha (RGRV), no

município de Vila Velha. Destacamos que outros trabalhos realizados não chegaram a desenvolver a temática nas especificidades sobre a atuação de colegiados, nem a formulação das políticas educacionais na região.

Assim, há expectativas de que dissertemos sobre tais aspectos, acreditando que nosso trabalho possa vir a proporcionar a comunidade uma integração maior com o colegiado do município, tendo entendimento com as instituições escolares, em torno de propósitos que indicam práticas por um ensino com qualidade. Esperamos, ainda, qualificar a participação popular nesses organismos, visando despertar, obter e aprimorar as propostas da sociedade civil organizada.

OBJETIVOS

Objetivo geral:

- ✓ Analisar a participação do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV) na elaboração de políticas públicas para o município, de modo a identificar a presença e a ausência de elementos indicativos do cuidado com a educação de qualidade social em contextos empobrecidos.

Objetivos específicos:

- ✓ Compreender, historicamente, a criação dos conselhos e destacar a importância e o reconhecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) ao longo do tempo;
- ✓ Observar a execução das políticas elaboradas pelo CMEVV nas atividades desenvolvidas nas instituições localizadas na Região da Grande Terra Vermelha (RGTV);
- ✓ Caracterizar o que é educação de qualidade na concepção dos membros do CMEVV e dos técnicos da gestão;
- ✓ Confeccionar um **Livro-Encarte** que contribua para a compreensão da **História dos Conselhos Municipais de Educação**, apresentando a organização e as atividades realizadas por esses órgãos, os CMEs.

METODOLOGIA

O estudo ora apresentado, pensando a atuação do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV) em contextos empobrecidos, configura-se como uma pesquisa qualitativa. Minayo (2010, pp. 21-22) destaca que essa abordagem de pesquisa procura trabalhar com o universo de significados, motivações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo de relações, dos processos e fenômenos sociais que podem ser reduzidos à operacionalização e pouco conhecidos, pertencentes a grupos particulares, sendo seu objetivo e indicação final "proporcionar a construção e/ou revisão de novas abordagens, conceitos e categorias referentes ao fenômeno estudado". De acordo com a conceituação da autora, o método qualitativo é percebido como aquele que:

> [...] se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam. Embora já tenham sido usadas para estudos de aglomerados de grandes dimensões (IBGE, 1976; Parga Nina et al. 1985), as abordagens qualitativas se conformam melhor a investigações de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e para análises de discursos e de documentos (MINAYO, 2010, p. 57).

A presente pesquisa se propõe a desenvolver um estudo de caso sobre a atuação do Conselho Municipal de Vila Velha (CMEVV) em contextos empobrecidos, procurando compreender os fenômenos sociais que são desencadeados a partir da atuação do referido Conselho. Por ser essa uma estratégia de investigação qualitativa no âmbito das ciências sociais e humanas, o estudo de caso tem como finalidade não somente realizar diagnósticos detalhados, como também buscar a compreensão de um determinado problema social, conforme suas manifestações, além de identificar as questões e aspectos condicionantes que o geram.

Para Clemente Júnior (2012, s.p.), "o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa diferente que permite ao pesquisador construir seus próprios caminhos e ajustar seu projeto metodológico na busca dos objetivos propostos". O objetivo de sua aplicação, no universo das pesquisas acadêmicas, é reconhecer a totalidade e unicidade de "caso" a partir do exercício da interpretação de cada elemento que

compõe as suas partes, admitindo e explorando também as interrelações existentes entre ambos.

Lüdke e André (2013) apontam que o estudo de caso, como uma estratégia de investigação qualitativa, tem a função de realizar diagnósticos bastante detalhados a respeito de algum problema ou fato social, indicando possibilidades de como resolvê-los. As autoras defendem que a pesquisa com estudo de caso tem um campo de trabalho mais específico por se tratar da análise de um caso que se destaca, constituindo-se em uma unidade dentro de um sistema mais amplo.

Na perspectiva de André (2005) e Chizzotti (2010), as principais características atinentes ao Estudo de Caso e alinhavadas, nos seus singulares aspectos, definem-se em 07 (sete) aspectos básicos, quais sejam:

1- Desvenda e compreende o objeto de pesquisa por meio de coleta e análise de dados referentes ao “caso”;

2- Realiza detalhamento completo da situação investigada por ser a interpretação do objeto obtida em observação ao contexto do objeto do estudo apresentado;

3- Permite ao estudioso investigar as diversas questões submergidas no “caso” por meio da explicitação dos princípios de seus aspectos pelo relato dos informantes;

4- Delineia ao pesquisador o uso da triangulação de uma variedade de dados, podendo empregar diferentes métodos, com possibilidade de recorrer à observação de um mesmo objeto, por parte de diversos informantes e, combinar os diferentes tipos de triangulação num mesmo estudo de caso;

5- Reflete a experiência do pesquisador e leva o leitor a identificar as informações para outras situações, com a descrição de diversos aspectos, a partir da experiência obtida, que podem se tornar aplicáveis em outros estudos e pesquisas;

6- Representa dessemelhantes pontos de vista presentes no estudo, reconhecido a partir de diferentes perspectivas, onde o pesquisador dispõe de condições para evidenciar as diferentes visões e opiniões sobre o objeto, sem considerar só um; e,

7- Produz resultados interessantes por se configurar em um estilo informal, narrativo, ilustrado por figuras de linguagem, citações, exemplos e descrições, além desses resultados poderem ser conhecidos por meio da escrita, da comunicação oral, registros em vídeos, fotografias, desenhos, slides e em discussões ou debates.

Nessa linha de raciocínio, Robert Yin (2001) acrescenta que o estudo de caso investiga empiricamente um fenômeno contemporâneo dentro de um determinado contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão bem definidos. Tecnicamente, é um processo único, baseando-se em várias fontes de evidências, que convergem em formato de triângulo, sendo a utilização desta estratégia compactada em 03 (três) proposições: referências teóricas, coleta de dados e análise de dados. Yin (2001) relaciona o desenvolvimento de um estudo de caso às questões de “como” e “por que”, sem restrições sobre os casos, podendo ser pessoas, instituições, grupos sociais ou até mesmo eventos.

Para o desenvolvimento do estudo de caso e coleta de dados, optamos pela entrevista semiestruturada junto aos membros do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV), realizada através da ferramenta eletrônica, fazendo a abordagem a respeito da atuação de cada um desses membros, conforme origem de seus respectivos segmentos, e a expectativa que eles têm com as atividades desenvolvidas no conselho.

Esse tipo de entrevista se configura como encontro entre duas pessoas com o propósito de que uma delas obtenha informações sobre determinado assunto ou fato, sendo um procedimento bastante utilizado na investigação social, na coleta de dados para compor o diagnóstico. Triviños (1987) acrescenta haver necessidade de os questionamentos estarem apoiados em teorias e hipóteses relacionadas à temática da pesquisa, porque assim os questionamentos permitem outros desdobramentos, a partir das respostas dos entrevistados:

> [...] a entrevista semiestruturada favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua

> totalidade, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

Para o autor, quando realizada com critérios, a entrevista envolve contextos de análises diversos, os quais instigam o pesquisador a adentrar no universo de particularidades concernentes ao indivíduo para, a partir daí, identificar as subjetividades que envolvem essa relação profissional. Fundamentados nessa linha de pensamento e argumentação do autor, podemos vislumbrar que a comunicação na entrevista ocorre quando falante e ouvinte tratam de algo no mundo, baseando-se em seus mundos de vida em comum. Por essa razão, Lüdke e André (2013, p. 34) assinalam ser esse o tipo de entrevista mais adequado para o trabalho de pesquisa em educação, por se aproximar dos esquemas mais livres e menos estruturados, já que "a entrevista semiestruturada se desenrola a partir de um esquema básico, não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações".

Para realizar a entrevista, elaboramos o roteiro com um conjunto de perguntas, fechadas e abertas, possibilitando ao entrevistado a liberdade para se posicionar favorável ou não sobre o tema, sem se prender às perguntas e indagações formuladas (MINAYO, 2010). Entendemos ser esse método o adequado para obtermos dados e informações de forma constante, até o fechamento da pesquisa, dispondo de possiblidades de sucessivos diálogos, conforme o desenrolar de questões atinentes à abordagem. Lüdke e André (2013, p. 34) destacam as principais vantagens da utilização da entrevista semiestruturada como instrumento e técnica para coleta de dados de uma pesquisa:

> A grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos. Uma entrevista bem-feita pode permitir o tratamento de assuntos de natureza estritamente pessoal e íntima, assim como temas de natureza complexa e de escolhas nitidamente individuais. Pode permitir o aprofundamento de pontos levantados por outras técnicas de coleta de alcance mais superficial, como o questionário.

De acordo com os aspectos apontados pelas autoras, a utilização da técnica se aplica para todos os segmentos da população, com maior flexibilidade, facilitando a obtenção de dados não encontrados nas fontes documentais. Além disso, permite

coletar as informações com mais precisão, facilitando a sistematização de dados em formato de estatística, com a compreensão do mundo de vida do entrevistado, bem como a descrição e expressão fidedigna a se embasar na construção de possíveis desdobramentos da pesquisa.

Inicialmente, procederíamos com a entrevista de 10 (dez) conselheiros para fundamentar nossa análise de dados; no entanto, os apontamentos feitos pela Banca na Qualificação nos inclinaram a mudar esse contingente na abordagem com triplo viés investigativo, passando a fazer a pesquisa junto a 05 (cinco) conselheiros, 04 (quatro) profissionais de educação que atuam em escolas da Região de Terra Vermelha; e, 02 (duas) técnicas da Secretaria Municipal de Educação. A esses profissionais, entregamos o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), no qual estão presentes informações que explicam e justificam a pesquisa. Os procedimentos propostos para registros das respostas dadas pelos entrevistados constam de gravações de áudio e vídeo, previstos no TCLE. Sobre as gravações de áudio e vídeo em pesquisas, Triviños (1987, p. 148) destaca:

> As pessoas não ficam à vontade, quando de utilização de recursos que gravem suas falas, não estando familiarizadas com o uso da tecnologia, “isso pode inibir o informante no começo do trabalho, da entrevista; mas que, rapidamente, as pessoas acabam por se tornarem mais espontâneas e ignoram a utilização dos referidos recursos e aparelhos Devemos considerar também que o informante, geralmente, não é uma única pessoa, senão várias. Seus pontos de vista são examinados à luz de várias perspectivas individuais, de grupo e de informações histórico-culturais além dos suportes teóricos do investigador.

A partir do referencial teórico-metodológico, compreendemos a necessidade de deixar o entrevistado bem à vontade, respeitando o seu tempo e conhecimento, a fim de obtermos boas respostas para as análises, quando da coleta de dados. Assim, optamos por preparar a técnica com um roteiro indicativo, ao passo que estabelecemos uma relação amistosa e profisisonal com os entrevistados, nos apresentando bem atentos a tudo que informaram, além de registrarmos as conversas, os conteúdos e o *feedback* a nós dispensados.

Para a concretização desta pesquisa, realizamos, em um primeiro momento, a revisão de literatura, a fim de conhecer o que já foi produzido e em que aspecto podemos avançar com a realização deste estudo. De acordo com Martins e Bicudo

(1994), esse tipo de levantamento contribui para a verificação de pontos e assuntos mais importantes para serem abordados, discutidos e analisados, não havendo necessidade de esperar que toda a pesquisa seja concluída ou fechada

A concretização desta pesquisa se dá com a sua estruturação sistematizada da seguinte maneira: **Introdução; Capítulo 1; Capítulo 2; Capítulo 3; Capítulo 4; Considerações Finais;** e **Referências;** onde, internamente, são feitas as respectivas subdivisões, alinhadas no Sumário e dissecadas em cada um deles. Na **Introdução**, são tratadas as questões concernentes à apresentação do trabalho, destacando a ideia principal problematizada, mais as descrições dos objetivos geral e específicos, com a justificativa para a realização do trabalho e, ainda, a apresentação da metodologia com as respectivas técnicas e formas de estruturação que embasam as coletas de dados e abordagens, com as especificações e utilização indicadas.

No **Capítulo 1**, **REVISÃO DE LITERATURA: OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E A POBREZA NO ESPÍRITO SANTO,** apresentamos o levantamento de estudos sobre as trajetórias dos órgãos colegiados, principalmente, os Conselhos de Educação. As ações, atribuições e designações dos Conselhos, nas diversas esferas, desenvolvidas no Estado e, particularmente, no município de Vila Velha são focos analisados neste capítulo, relacionados à situação de pobreza e de extrema pobreza, no histórico processo da população da região mais periférica.

No **Capítulo 2, PROCESSO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DOS CMEs E AÇÕES DO CMEVV EM CONTEXTOS EMPOBRECIDOS,** situamos a criação desses órgãos colegiados, com suas garantias legais, a partir dos marcos previstos nas diversas legislações, a evolução de suas atribuições no desenrolar da linha do tempo histórica e as medidas que adotam para assegurar novos caminhos para o seu fortalecimento, em coesão com a busca de soberania, mostrando-os como órgãos gestores, independentes e capazes de elaborar, organizar e executar atividades de cunho resolutivo-deliberativo. Também neste Capítulo, realizamos um debate sobre pobreza e desigualdade social, na interface com a educação, bem como sobre o desenvolvimento de políticas públicas para o enfrentamento dessas condições.

No **Capítulo 3, A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE VILA VELHA (CMEVV) NA REGIÃO DA GRANDE TERRA VERMELHA,** tratamos da investigação de campo, com pesquisa de dados, verificação de alguns índices, pertinentes à temática na proposta inicial do trabalho. Os dados passam pela compreensão de como os conselheiros do CME entendem a ação do colegiado para elaboração de políticas públicas, nos espaços de empobrecimento. Outra questão é verificar, com 05 (cinco) representantes do CMEVV, 04 (quatro) profissionais de educação que atuam na Região de Terra Vermelha e 02 (duas) técnicas da Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha, como cada um percebe a repercussão das políticas públicas elaboradas pelo conjunto de representantes do Conselho.

Também, abordamos a compreensão de cada um dos entrevistados sobre os aspectos da desigualdade social que há no município e sobre os processos socioeducacionais desenvolvidos nas regiões de pobreza, em específico na RGTV. Por fim, busca refletir sobre os efeitos de atos e normas deliberados pelo Conselho e sobre o acúmulo de ideias e ações que contribuam para a promoção de uma educação de qualidade, nesses espaços caracterizados pela pobreza e extrema pobreza.

Apresentamos nas **Considerações Finais** a triangulação, abordando a atuação do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV), na promoção da gestão democrática, nos espaços empobrecidos, quando fazemos um alinhavo geral do que foi pesquisado, das questões levantadas junto aos entrevistados e das visitas realizadas à Região da Grande Terra Vermelha (RGTV). Procuramos nos amparar nos diálogos estabelecidos por autores que desenvolvem reflexões sobre a Relação Educação Pobreza (REP), enfatizando a participação social dos moradores em contextos empobrecidos, bem como os processos e políticas públicas elaborados no e pelo CMEVV, com as devidas repercussões dos debates sobre a temática.

Na seção dos **Apêndices,** explicitamos nosso produto, resultado da pesquisa que é o **LIVRO-ENCARTE SOBRE OS CMEs.** Nele se delineia um histórico, seguindo a linha do tempo, apresentando os espaços ocupados pelos colegiados da educação, sua evolução ao longo do tempo, o aprimoramento de suas atribuições, a abrangência de suas ações e, sobretudo, a conceituação e caracterização de CMEs

que se institucionalizam como um órgão gestor de um Sistema Municipal de Ensino (SME), destacando sua importância e seu papel social em um lugar onde as políticas públicas locais permitem uma feição própria. Ainda no seu conteúdo, são salientadas as relações sazonais que se verificam entre os CMEs e as administrações municipais; entre esses colegiados e outros, nas esferas verticais; e, entre as diversas entidades que podem e devem compor um órgão colegiado com natureza de ser deliberativo.

No **Livro-Encarte**, também são assinaladas as fases previsíveis, em que o conjunto de interessados, em princípio da educação, deve se mobilizar para formação e composição de um Conselho Municipal de Educação (CME). Com esse prduto, acreditamos poder contribuir para a formação de futuros conselheiros aptos a melhor intervir nas discussões internas dos colegiados, como também nas proposições de medidas para uma gestão pública responsável e zelosa, visando o bom ato das políticas públicas no município. Com ênfase ao Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV), o **Livro Encarte** reserva seções sobre a trajetória histórica dos Conselhos e a fundação da **União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)** nacional, em julho de 1992; e, a **UNCME-ES**, em 2005.

CAPÍTULO 1 - REVISÃO DE LITERATURA: OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E A POBREZA NO ESPÍRITO SANTO

A revisão da literatura subsidia o trabalho que produzimos, porque, por meio dela, conseguimos observar o que já foi pesquisado sobre a temática que selecionamos, permitindo-nos aprofundar o foco de estudo e observar o que ainda precisa de investimento investigativo. Com a revisão da literatura, podemos construir o texto de forma mais fundamentada, observando as abordagens constituintes de nossa pesquisa, recorrendo às dezenas de textos, em forma de artigos, dissertações e teses, disponibilizados nas plataformas digitais, de onde extraímos os conteúdos que, mais diretamente, dizem respeito à temática proposta pelo nosso trabalho, bem como os seus desdobramentos.

Para fundamentação do trabalho, selecionamos 04 (quatro) descritores básicos, atinentes à temática em tela: **1-** Colegiados e Conselhos; **2-** Conselhos no Espírito Santo; **3-** Conselhos em Vila Velha; e **4-** Pobreza no Espírito Santo. Realizamos levantamentos com esses descritores em três sites de buscas, nas bases de dados, e fizemos uma sistematização, tabulada ao longo deste Capítulo. Os 03 (três) sites em que buscamos pesquisas com a temática afim aos descritores são: Scientific Electronic Library Online (Scielo); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Nesses sites de busca, encontramos 62 (sessenta e dois) trabalhos, entre artigos, dissertações e teses, de onde selecionamos 21 (vinte e um) deles.

1.1 COLEGIADOS E CONSELHOS

Para o primeiro descritor elencado, Colegiados e Conselhos, selecionamos 08 (oito) trabalhos, sendo 02 (dois) da Scielo, 04 (quatro) da CAPES e 02 (dois) da BDTD. Para o segundo descritor, Conselhos no Espírito Santo, separamos 05 (cinco) trabalhos, sendo 02 da Scielo, 01 (um) da CAPES e 02 (dois) da BDTD. Para o terceiro descritor, Colegiados em Vila Velha, contabilizamos 03 (três), sendo 01 (um) na pesquisa junto à Scielo, nenhum na CAPES e 02 (dois) na BDTD. Já para o quarto descritor, Pobreza no Espírito Santo, encontramos 05 (cinco) trabalhos, dos quais 01 (um) foi obtido junto à Scielo, nenhum na CAPES e 04 (quatro) na BDTD, abordando essa temática de forma peculiar e voltada para os registros dos

desdobramentos das condições predominantes em que os espaços em contextos de empobrecimento se delineiam e caracterizam a vida das pessoas e dos sujeitos afeitos ao processo educacional.

Quadro 1 - Descritor: Colegiados e Conselhos

	Título do Trabalho	Autores	Bases de Dados	Data da Pesquisa
01	Conselhos Municipais de Educação: autonomia mia e democratização do ensino	Lúcia Helena Gonçalves Teixeira	BDTD	2004
02	Os CMEs no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002)	Donaldo Bello Souza, Mª. Celi Chaves Vasconcelos	CAPES	2006
03	O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública	Otair Fernandes de Oliveira	CAPES	2008
04	Sociedade civil e poder local: participação nos CMs gestores de políticas públicas para a ampliação do debate do desenvolvimento local.	Silmara Carneiro e Silva	Scielo	2011
05	Apontamentos para análise da atuação dos Conselhos Municipais de Educação no âmbito do Sistema Educacional Brasileiro	Marisa R. T. Duarte, Rosimar de Fátima Oliveira e Emeli M. Nascimento	CAPES	2012
06	Os Conselhos Municipais de Educação: um espaço de exercício da cidadania	Thiago V. Modenesi, Edvaldo' Nascimento e Edilson Fernandes de Souza	Scielo	2014
07	Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil	Michelle Bronstein, Joaquim Filho e Gabriel A. Pimenta	BDTD	2017
08	Os CMEs no âmbito do planejamento decenal estadual da Educação 2014-2024 no Brasil	Rosimar de Fátima Oliveira e Donaldo Bello Souza	CAPES	2017

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Sobre o descritor Colegiados e Conselhos, verificamos, nos diversos trabalhos pesquisados, o aspecto da historicização dos colegiados, em especial os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), com as suas respectivas trajetórias e peculiaridades. Chamou-nos a atenção a pesquisa da professora Lúcia Helena Gonçalves Teixeira, que pesquisou os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), constituídos como Sistemas de Ensino, até o ano de 2000, em 09 (nove) municípios do Estado de Minas Gerais. A pesquisa, intitulada “Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino”, foi publicada no Caderno de Pesquisas, número 34, em 2004.

O trabalho enfatiza a trajetória dos conselhos, mostrando que a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade (TEIXEIRA, 2004, p. 692-93). Convergindo com o a nossa pesquisa, a

autora defende que a função dos conselhos tem como pressuposto a intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzindo ideais e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, a cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta. Teixeira (2004) aponta que a ideia dos conselhos de educação no Brasil está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX. Essa concepção conferiu-lhes a marca de órgãos normativos do sistema.

Refletindo sobre os processos de democratização, Teixeira (2004) destaca que os Conselhos se constituem em instâncias institucionalizadas, nas quais setores populares têm conseguido espaço para expressão e representação de seus interesses, referentes ao ensino no município. A autora aponta, ainda, o quanto é importante a participação da sociedade civil nesses órgãos, como espaços únicos e singulares de reivindicação, e os resultados que a mesma pode alcançar quando assessorada para essa participação:

> Cumpre chamar a atenção para o fato de que uma composição que contempla maior participação da sociedade civil, no âmbito desses órgãos, pode carecer de pessoal especializado para o desempenho das tarefas técnicas que lhes são atribuídas. Em decorrência, cabe ao poder público municipal garantir a existência de um quadro de pessoal qualificado de assessoria aos conselhos, a fim de que seus membros se sintam devidamente instrumentalizados para atuar satisfatoriamente (TEIXEIRA, 2004, p. 707).

.

O segundo trabalho selecionado para a revisão de literatura é de 2006, intitulado “Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002)”, elaborado por Donaldo Bello de Souza e Maria Celi Chaves Vasconcelos. O artigo faz um balanço sobre a produção teórico-conceitual e teórico-empírica que versa sobre os Conselhos na área da Educação no Brasil. A produção é circunscrita ao referido período, tomando como referência central os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) e os colegiados que compõem os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACSs), estes desdobrados em três segmentos: FUNDEB, PNAE e Programa Bolsa Família (PBF).

Os autores levantaram 355 (trezentas e cinquenta e cinco) referências, sendo 114 (cento e quatorze) de artigos selecionados de periódicos; 113 (cento e treze) de

livros no todo ou capítulos das publicações e 88 (oitenta e oito) dissertações de mestrado e teses de doutorado. Em relação à temática de Gestão de Sistemas Municipais Públicos de Educação, foram identificados 34 (trinta e quatro) estudos, do total verificado; sendo 21 (vinte e uma) referências aos CMEs. A partir dos estudos levantados, os autores traçam um panorama no qual o contexto histórico e social se constitui o centro de suas pesquisas, como também da formação dos CMEs, com os desdobramentos dos CACS, na década de 1990. Os autores selecionaram 21 (vinte e um) trabalhos da Região Sudeste, sendo 09 (nove) do Estado de São Paulo e, conforme sistematizaram, "grande parte remete às discussões em torno da descentralização e da municipalização da educação" (SOUZA; VASCONCELOS, 2006, p. 45).

Souza e Vasconcelos registram que há pouquíssimos estudos sobre os Conselhos de Educação e que os mesmos deveriam ser recorrentemente pesquisados, em inúmeros aspectos, configurações e focos de desenvolvimento. Dentre os estudos analisados, os autores Souza e Vasconcelos (2006) destacam a preocupação com a participação da sociedade civil organizada nesses órgãos, como forma efetiva de emancipação social local, apesar das atribuições complexas a eles destinadas:

> É [...] consensual o fato de que a lei atribui a esses Conselhos função relativamente complexa, que demanda por parte de seus membros elevado preparo, tempo e acesso a documentações detalhadas sobre a matéria, e que, na realidade da maioria das localidades investigadas, a sua criação vem se dando por intermédio de nomeações realizadas pelos prefeitos, resultando no comprometimento da independência dos conselheiros e da autonomia do órgão. No caso específico dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs), nota-se, ainda, a prevalência da função deliberativa em detrimento da função consultiva e, inclusive, da função fiscalizadora (SOUZA; VASCONCELOS, 2006, p. 51).

Levando-se em consideração que o país conta hoje com 5.570 municípios e sabendo do número reduzido de pesquisas desenvolvidas sobre os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), nosso trabalho busca levantar aspectos semelhantes aos pesquisados por Souza e Vasconcelos, no que tange à atuação do CMEVV, direcionando olhares aos instrumentos criados para a participação efetiva da comunidade em contextos empobrecidos do município de Vila Velha-ES.

Reconhecendo ser um fenômeno pouco estudado na Ciência Social Brasileira, Otair Fernandes de Oliveira, em sua tese "Conselho Municipal de Educação no Brasil:

práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu", contextualiza que os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) são apresentados pelos seus defensores como formatos institucionais de intervenção democrática, através das políticas públicas municipais de educação e de mecanismos de controle social. O autor ressalta que, com o processo de democratização, "o CME amplia sua importância política e institucional, passando a compor o Sistema Municipal de Ensino, responsável pela organização legal e institucional da educação e pela independência relativa do município nesta área" (OLIVEIRA, 2008, p. 16).

O autor argumenta que, por ser fenômeno social, a institucionalização dos CMEs na gestão pública no Brasil deriva de um processo de democratização repleto de contradições, ambiguidades e inconclusões, num contexto de reforma do Estado em que aspectos característicos da vida política institucional estão presentes (OLIVEIRA, 2008, p. 14). Em suas considerações, o professor aponta que Conselhos Municipais de Educação (CMEs) originam-se antes mesmo do atual ordenamento institucional do país, mas como órgãos colegiados e colaboradores das secretarias municipais de educação, com funções exclusivamente consultivas, e que passaram a ter um papel mais ampliado a partir da Lei Nº 9.394/96, com a normatização e elevação a órgãos normativos dos Sistemas Municipais de Ensino (SMEs):

> No campo das políticas públicas, geralmente os *conselhos* são vistos como formatos institucionais possíveis que ampliam a participação social no processo de decisão pública e, por isso, capaz de transformar o padrão de relação Estado e sociedade no Brasil, marcado historicamente pelo autoritarismo e supremacia do primeiro sobre o segundo. O pressuposto é que conselhos são arenas políticas, espaços institucionalizados, onde Estado, a ação governamental e sociedade compartilham a gestão da 'coisa pública' por intermédio de suas representações instituídas por mandato e normativamente regulada. Neste sentido, tornam-se esferas públicas capazes de promover o *accountability* social (controle público sobre a ação do Estado). A ideia com mais conselhos, maior a participação social e maior democratização da gestão pública é corrente e espelha bem o quanto de expectativa recai sobre esses novos arranjos institucionais, apostando no seu potencial de democratização ou de transformação política (OLIVEIRA, 2008, p. 14).

O professor constata, no seu estudo, a baixa capacidade decisória ou deliberativa do Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu, no Estado do Rio de Janeiro, com uma baixa interferência política, exercendo mais um papel político de legitimação da

política de educação no município, implementada pelo governo local. Em análise, Oliveira (2008) acentua que a situação narrada ocorre com o referido Conselho e, apesar de sua singularidade, não se diferencia muito dos demais conselhos de educação do país, sobretudo, do Estado do Rio de Janeiro, em relação à atuação efetiva na política municipal de educação. Os CMEs atuam de forma muito limitada e subordinada à administração pública municipal, particularmente à Secretaria Municipal de Educação. A dependência do CME se dá pela sua necessidade de funcionar adequadamente, dada as sucessivas condições de precariedade, tanto materiais quanto administrativas, técnicas, dentre outras.

Para ter uma participação mais efetiva e cumprir minimamente suas funções institucionalmente previstas, o colegiado acaba se submetendo a essa subordinação. Oliveira (2008) destaca que sem as condições adequadas e dotação orçamentária própria, a capacidade desse e de outros órgãos congêneres em contribuir para a democratização da política de educação no País, em nível municipal, é diminuta, o que parece se diferir do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV), que é o nosso objeto de estudo e que, pelas ações que vem desenvolvendo, assume posição de maior independência e autonomia em relação à gestão municipal, o que poderá ser verificado nos próximos capítulos.

Os Conselhos de Educação são desenhados como mecanismos garantidores do caráter democrático, compondo-se de diferentes segmentos da sociedade civil organizada, não se configurando com a realidade, pois o que temos vivenciado nesses órgãos é um certo controle e inibição da participação - de fato - às vezes uma representação e composição manipuladas, bem como o funcionamento, a confiança e a ***accountability*** do órgão. Redimensionado como um termo de diversas equivalências na língua portuguesa, ***accountability*** não tem uma tradução direta, sendo compreendido como controle, fiscalização, responsabilização, prestação de contas, compromisso, proatividade e transparência (NASCIMENTO, 2019). Temos o entendimento de que a melhor equivalência a se indicar para esse termo sem tradução para o português, em se tratando dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs), é a transparência.

Com o artigo “Sociedade civil e poder local: participação nos conselhos municipais gestores de políticas públicas para a ampliação do debate do desenvolvimento local”, publicado em 2011, Silmara Carneiro e Silva pontua ser imprescindível a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas frente ao processo de desenvolvimento social na esfera municipal. Para tanto, ela se municia do conceito de Gramsci sobre sociedade civil e salienta que essa se compõe de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, além da organização de cultura (mídia em geral). Ela complementa, ainda, valorizando a conceituação com a ideia de que “na contemporaneidade, a democracia tornou-se um ‘valor universal’, sendo reivindicada praticamente por quase todas as correntes ideológicas, da direita à esquerda” (SILVA, 2011, p. 4).

Convergindo com a perspectiva do que compreendemos como participação da sociedade civil nas instâncias colegiadas, Silva (2011) desencadeia uma série de considerações, nas quais aponta esse processo como sendo constituinte de espaços institucionalizados da democracia. Tal processo, conforme analisa, visa permitir que um campo de possibilidades seja aberto para a transformação histórica da dimensão estatal, isso porque, complementa ela, no poder local institucionalizado, a participação da sociedade civil se materializa através dos conselhos gestores de políticas públicas, nos municípios (SILVA, 2011). Destaca, ainda, que tal mecanismo contribui para o fortalecimento da democracia, refletindo sobre a relação entre ideologia hegemônica e contra-hegemônica, ressaltando a relevância das perspectivas contra-hegemônicas para os avanços das políticas públicas sociais locais:

> O poder local institucionalizado, enquanto um complexo conjunto de relações que permite o encontro entre a hegemonia e a contra-hegemonia permite que um campo aberto de interesses, anseios e valores, seja (re)construído no espaço-territorial a partir dos espaços democráticos representativos e participativos presentes na esfera municipal. A possibilidade de coexistência e ou de cisão entre hegemonia e contra-hegemonia, pode favorecer possíveis práticas democráticas capazes de rearticular a relação entre Estado e sociedade civil, reconfigurando a hegemonia no espaço local. No poder local institucio- nalizado a participação da sociedade civil se materializa através dos conse- lhos gestores de políticas públicas. Estes espaços institucionalizados de participação são capazes de contribuir para o fortalecimento da democracia, mediante a incorporação de perspectivas

> ideopolíticas, socioculturais de desenvolvimento, próprias dos sujeitos políticos da sociedade civil (SILVA. 2011, p. 11).

O conjunto de experiências expresso no artigo de Silva (2011) mostra que a contra-hegemonia e suas resistências impõem ao Estado sua transformação, fazendo a interrelação do desenvolvimento social que passa a ser escopo de mudanças, na medida em que as transformações societais perpassem o campo ideológico e político das relações entre Estado e sociedade civil, e que a partir destas relações o Estado se amplie, democratizando suas bases. Em nossa pesquisa, assim como Silva (2011), também buscamos verificar, junto aos conselheiros, os indicativos da contribuição da sociedade civil para o desenvolvimento das políticas públicas educacionais.

No estudo “Apontamentos para Análise da Atuação dos CMEs no Âmbito do Sistema Educacional Brasileiro”, as autoras Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, Rosimar de Fátima Oliveira e Emeli Malaquias Nascimento pontuam que, nos últimos anos, os Conselhos têm se tornado um indispensável instrumento para a gestão das políticas públicas nos municípios, servindo de base para legitimar as suas ações. Apesar das Câmaras Municipais editarem leis em ritmo sucessivo, os conselhos se caracterizam por apresentarem mais propriedade nas análises e emissão de pareceres, bem como nas normatizações na área educacional, vista a sua composição e a tramitação por que passam as questões, com as respectivas análises e posterior homologação para vigência no âmbito de sua competência. Nesse sentido, as autoras evidenciam que nos municípios sem sistema próprio de ensino

> [...] a atuação do CME acha-se bastante restringida e a definição de sua natureza política é decorrente da produção legislativa de âmbito local e/ou da atuação de seus membros. A regulação institucional do sistema educacional brasileiro não lhes atribui qualquer competência privativa de ação. Sua existência em muitas cidades brasileiras nessa situação é sugestiva de lógicas de ação voltadas para a construção de relações neopatrimonialista (DUARTE; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2012, p. 4).

Fundamentadas em Côrtes (2007), as autoras destacam que a participação em espaços públicos institucionalizados não assegura que as decisões ocorram nesses espaços. Assim, analisam as organizações ligadas a movimentos sociais e à constituição de *policy communities* na atuação dos Conselhos. A constituição de *policy communities* se configura por “comunidades de políticas”, integradas por

grupos de interesse, acadêmicos, profissionais, servidores públicos e outros tipos de segmentos com o objetivo de influenciar o processo de decisão que tem lugar no setor público.

Côrtes (2007, p. 10) esclarece que “esse conceito se refere a um número estável de membros, que compartilham os mesmos valores e visão sobre os resultados desejáveis da política setorial, em áreas específicas do governo”. Sobre as organizações ligadas a movimentos sociais, salientam as tentativas do Estado os cooptarem, por vezes, com intenção de, nesses espaços de debate coletivo, seus representantes se atraírem pelas argumentações oficiais. Já no que diz respeito ao funcionamento dessas *policy communities*, a inflexão que a professora Soraya Côrtes (2007) faz é de que as *policy communities* vêm substituindo o centro político tradicional, os Congressos e a direção dos Ministérios como fonte substancial de decisões políticas, pois essas ocorrem em vários contextos.

Os CMEs, enquanto fóruns de discussão, contribuem para a formação de consensos provisórios para obstacularizar ou favorecer determinada medida político-administrativa, fazendo uma intervenção que seja mais influente que a feita pelos representantes dos segmentos dos órgãos oficiais. A análise de que a configuração dos CMEs, com a participação na formulação e gestão das políticas públicas se investe das melhores atribuições, a da viabilidade da democracia participativa, a da mobilização e a do controle social, marca o embasamento do artigo “Os Conselhos Municipais de Educação: um espaço de exercício da cidadania?”, produzido em tríplice parceria, em 2012, por Thiago Vasconcelos Modenesi, Edvaldo Francisco do Nascimento e Edilson Fernandes de Souza.

No artigo, os autores analisam e discutem a gestão democrática e a política educacional contemporânea no país, explicitando que a formação para atuar nos Conselhos legitima o fortalecimento dos mesmos, na medida em que os conselheiros passem a ser capacitados para contribuírem substancialmente com a democratização da sociedade, por meio da atuação em prol de uma educação de qualidade. Nessa direção, eles desenvolvem o respectivo estudo acumulando reflexões sobre as experiências em curso nos sistemas de ensino, também situando os CMEs no contexto histórico da participação, pela via direta ou representativa,

além de buscar compreender as diferentes naturezas dos colegiados educacionais na gestão dos sistemas de ensino e das escolas pertencentes aos sistemas.

Esses autores apontam que a identidade cultural e política dos colegiados brasileiros tem incorporado uma tendência à excessiva regulamentação das ações, especialmente na área da educação. Conforme complementam, as leis atinentes e reguladoras da matéria intensivamente assumem feições de regulamentos minuciosos e, às vezes, com prolixidade. Esse indicativo na legislação é denominado por Anísio Teixeira (1962, apud PEREIRA, 2011, p. 164) como "ambivalência da vida brasileira, em sua dupla personalidade, oficial e real, em que a lei é tida como algo mágico, capaz de mudar a face das coisas, de modo que leis perfeitas seriam uma ponte para mudar a realidade". Por tais constatações, os autores recorrem a Cândido Gomes (2003) para tecer considerações sobre o Estado brasileiro, em que

> [...] a norma precedeu a identidade política. Daí deriva nossa tendência *hipernormatizadora,* que erige a norma como panaceia para resolver quase todos os problemas, na crença de que normas podem gerar ética, participação, cidadania, democracia e tantas outras virtudes políticas (MODENESI; NASCIMENTO; SOUZA, 2012, p. 3-4).

Os autores acrescentam que a lei vem para instituir e consolidar objetivos previamente criados pelo imaginário coletivo, pelas aspirações da cidadania, retroalimentando a questão de que a gestão democrática, com a participação da sociedade, representa um valor a ser cultivado e estendido por aqueles que primam pela gestão participativa. Mesmo tendo as devidas condições patrocinadas pelo Estado, a condição da cidadania possibilita, como consequência, os direitos e deveres que acompanham o indivíduo, ocorrência que nos inspira as mais preocupantes posições, por circundar a concepção antes denominada de ***manufactured civil society.***

Nessa concepção, a participação é mola propulsora de boas práticas de governança e de processos de acompanhamento e controle mais efetivos e legítimos, visto que a efetividade da participação, quanto à democratização dos processos de gestão e à melhoria na qualidade dos seus resultados, depende de alguns condicionantes, cuja identificação e discussão vão continuar animando, por muito tempo, os debates

sobre a democracia contemporânea (TATAGIBA, 2002). Ainda sobre a participação nos Conselhos, Modenesi, Nascimento e Souza (2012, p. 8) registram que o PNE pressupõe algumas competências para os interessados em ser membro de um CME:

> [...] o interessado deve reunir competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais, desdobrando-se na necessária legitimidade, que é, em poucas palavras, ser reconhecido como notória autoridade na área e ganhando o devido respeito.

Dessa forma, os autores destacam a interface do debate teórico e a realidade dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) como mecanismos de fortalecimento da participação popular através dos diversos segmentos educacionais, bem como dos conselheiros que os compõem. Reforçam, também, que a interface que esses órgãos colegiados desenvolvem permite perceber a importância fundamental na democratização da sociedade e no fortalecimento do exercício da cidadania, para o que as escolas e os conselhos de educação apresentam um papel importante. E, ainda que o trabalho desses órgãos, com seus conselheiros, reflita em pequena contribuição na finalidade da gestão como o todo, os autores reconhecem que os Conselhos retratam uma efetiva participação popular:

> Os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) nasceram do desejo dos movimentos sociais, especialmente pela participação da forma democrática desenvolvida na formulação e gestão das chamadas políticas públicas. Desta forma, nos conselhos municipais, os mais próximos do cidadão, onde a possibilidade da democracia participativa é mais viável, outras atribuições se fazem presentes, como a: mobilizadora e de controle social (MODENESI; NASCIMENTO; SOUZA, p. 9).

O estudo realizado em 2017, “Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil”, tem como foco central o reforço de que o funcionamento dos CMEs se configura na confiança da sociedade na administração pública, com uma maior eficiência na formulação de políticas públicas. Também assinado por três autores, Michelle Muniz Bronstein, Joaquim Rubens Fontes Filho e Gabriel Alves Pimenta, o artigo reafirma a necessidade de participação da base popular e da sociedade civil organizada na organização desses órgãos colegiados, entendendo-os como ambientes mais abertos à participação, influência e controle do cidadão sobre a atuação do Estado. Os autores ressaltam as funções adequadas de

governança dos CMEs e em que medida o cidadão consegue ter voz ativa nas deliberações desses órgãos, influenciando na formulação das políticas públicas.
Para explicitarem a compreensão do processo de governança, os autores recobram a etimologia do termo, conforme citação de Serafim e Quelhas (2010, p. 3): do latim *"gubernare*", traduzido por "governar", "dirigir", "guiar", recuperado no setor privado para conceituar o sistema pelo qual os acionistas de uma organização empresarial ("*corporation*") "governam". Eles relacionam a governança ao contexto dos Conselhos, com a seguinte preocupação:

> Trazendo a ideia de governança para o âmbito dos CMs pressupõe-se que este fenômeno está relacionado à capacidade de os conselheiros conseguirem pactuar normas claras, processos transparentes e democráticos, com a *accountability* e controle externo efetivo para produzirem, nessas instâncias de participação, um conjunto de boas práticas que levem ao aumento da confiança dos cidadãos na gestão pública. Para organizações E dos setores públicos ou não empresariais, boas práticas de governança contribuem para institucionalizar as estruturas de governança e dinâmicas decisórias das organizações, ampliando sua transparência e facilitando o controle externo - o que pode contribuir para a confiança. É possível que o próprio sistema crie mecanismos de fiscalização entre suas organizações, melhorando a segurança e a imagem de todos, principalmente em setores que estão menos sujeitos à fiscalização e controle dos agentes de mercado (FONTES FILHO, 2013, p. 92).

Também nos instigam à investigação os dois fundamentos embasadores da concretização da governança, através da participação popular, que são a conceituação do que é sociedade civil organizada e a concepção da ***manufactured civil society.*** Em relação à primeira, os autores do artigo utilizam enfaticamente a definição do sociólogo Nildo Viana, que destaca ser "uma mediação burocrática entre sociedade civil e estado", mostrando a distinção da ação individual dos componentes dos colegiados e evidenciado as ações concatenadas e consoantes das entidades organizadas. E é nesse esteio da realização do processo participativo que surgem algumas outras situações questionáveis e divergentes das formas autênticas de participação, sobretudo no dinamismo dos desdobramentos da governança.

Esse tipo de movimentação no processo se remete ao outro fundamento, o chamado pelos autores de ***manufactured civil society,*** ao qual se referem as articulações de órgãos instituídos pela iniciativa estatal, a fim de se atender aos objetivos, metas e intenções estabelecidas pela administração***. Manufactured civil society*** são grupos

formados e patrocinados por iniciativa estatal para atuarem nas comunidades, transmitindo certas habilidades, incorporando as intenções do governo e acabando por se constituir simplesmente numa extensão do mesmo, seguindo orientações provenientes dos gabinetes. Na maioria das vezes, esses grupos são percebidos mais como ambientes de legitimação das suas ações, do que como ambiente de participação popular e democrática (HODGSON, 2004).

As intenções e articulações patrocinadas pelos órgãos oficiais indicam o tratamento e consideração a que se tem dispensados aos colegiados, identificando-os apenas como órgãos extensivos da gestão oficial, mesmo que se constituam como um órgão de Sistema de Ensino; pois o peso da influência da gestão é bem forte a ponto de, muitas vezes, prevalecer sobre o que já tenha sido deliberado pelo conjunto dos membros do conselho. Bronstein, Fontes Filho e Pimenta atiçam a ideia de que precisamos avaliar a capacidade dessas instâncias "organizadas" representarem de fato interesses legítimos de distintos grupos. Segundo dizem, os colegiados no formato dos CMEs se aproximam mais das denominadas meta-organizações - que, conforme Ahrne e Brunsson (2011), possuem organizações como seus membros - do que de instâncias de participação direta (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2012, p. 99). Eles acrescentam que esses órgãos, como mecanismo de participação direta, podem implicar em inúmeros problemas adicionais para controlar a participação e, principalmente, a representatividade, porque os resultados da atuação dos Conselhos devem considerar as categorias da participação e composição, do funcionamento, da *accountability* e da confiança:

> No modelo de participação e na estrutura atualmente em vigor, restam questões que ainda carecem de solução que emergem principalmente do baixo incentivo à expansão da participação da sociedade na administração pública e da aparente baixa efetividade nessa participação. Em paralelo, a percepção dos CMs como órgãos da administração pública, e não como instrumentos da própria sociedade, pode representar uma barreira ao aprimoramento do relacionamento implementado e da confiança entre essas partes e consequentemente limitar o ímpeto social da fronteira da participação (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2012, p. 99).

Ilustrando essa Revisão de Literatura, valemo-nos das verificações observadas no "Mapa dos Conselhos Municipais de Educação do Brasil", publicado por Donaldo Bello de Souza e Rosimar de Fátima Oliveira, em 2017, com o título de "Os Conselhos Municipais de Educação no âmbito do planejamento decenal estadual da

educação 2014-2024 no Brasil", que é o resultado de uma pesquisa desenvolvida junto aos Conselhos que tenham sido efetivamente transformados em norma jurídica até dezembro de 2016. Foram pesquisados 291 (duzentos e noventa e um) Conselhos, em 12 (doze) Estados, mais o Distrito Federal, englobando o percentual de quase 7% (sete por cento) do total de 4.403 (quatro mil, quatrocentos e três), existentes no ano de 2009 (SOUZA, 2013, apud SOUZA; OLIVEIRA, 2017). Os autores pontuam que, para a produção desse estudo, foi realizado um levantamento documental exaustivo em torno da produção teórico-empírica relativa a esses órgãos colegiados, publicada no Brasil entre os anos de 1996 a 2010.

As considerações destacadas no mapeamento endossam o protagonismo de que os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), ao lado dos Conselhos Escolares (CEs), passaram a ter, quando considerados como os instrumentos constituintes de engrenagem do desenvolvimento na gestão de políticas públicas. Assim, os CMEs vêm se despontando, de forma ímpar, no papel a ser desempenhado nos sistemas locais de ensino, aprimorando-se como instrumentos reforçados de participação e fiscalização na gestão, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando condições para um funcionamento com mais autonomia. O CME é um órgão colegiado criado para se constituir como elemento propulsor de Sistema de Ensino, para cumprir, inicialmente, as funções que se alinhavam no PNE 2001-2010, Lei 10.172, de 09/01/2001; e, também, no atual PNE, Lei 13.005/2014.

Os Conselhos de Educação são mencionados 13 (treze) vezes, destas os CMEs são citados num percentual de apenas 8% (oito por cento) (OLIVEIRA; SOUZA, 2017, p. 124). No artigo, os autores ponderam que há raríssimos trabalhos que tratam do exame dos CMEs em instrumentos de planejamento, como os Planos Municipais de Educação (PMEs), o que nos leva a crer haver pouco protagonismo, ou nenhum, dos CMEs na confecção das edições dos PMEs, reservando a eles um esvaziamento de competência, como órgãos de sistema, e a evidenciação de certa fragilidade de porte desse sistema para potencializar a sua própria infraestrutura. Nessas análises, os autores mostram a incongruência registrada na relação entre os CMEs e a confecção dos seus respectivos PMEs:

> Todos os 24 PEEs analisados comprometem os governos estaduais e, alguns, sob a perspectiva do regime de colaboração, também os municipais

> -, com as condições de funcionamentos dos CMEs. Assim, a constituição e o fortalecimento dos CMEs foram mencionados em todos dos documentos estudados, seja por meio de ações diretas ou de estímulo à ação dos governos municipais. Apoiando a constituição e o fortalecimento dos CMEs, 14 (58%) dos PEEs destacam que a garantia de sua infraestrutura ocorra por meio de: recursos financeiros, 10 (42%); de espaço físico, 11 (46%); de equipamentos, 9 (37%); de transporte 9 (37%); de recursos humanos, 4 (17%) e/ou por intermédio de materiais para manutenção, 3 (12%). [...] Além da infraestrutura, os PEEs, repercutindo o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), mencionam a autonomia dos CMEs, relacionando-a às suas condições de funcionamento. Dos PEEs estudados, 14 (58%) fazem referência a esse aspecto, sendo que, daqueles que reportam à garantia de infraestrutura para os CMEs, 8 (57%) mencionam a autonomia desse órgão. Contudo, no que se refere às condições de funcionamento, o aporte de maior recorrência nos PEEs, abaixo da sua constituição e fortalecimento, é a formação de conselheiros. Essa ação dos governos estaduais e/ou municipais está presente em 19 (79%) dos documentos analisados e comumente associada ao texto relativo à criação e ao fortalecimento dos CMEs, tal como dispõe a Estratégia 5 da Meta 20 do novo plano nacional (OLIVEIRA; SOUZA, 2012, p. 126).

Oliveira e Souza (2017, p. 130) desfecham o artigo com a qualificação dos CMEs como órgãos constituintes de entes federados, com

> [...] mecanismos potencialmente garantidores de caráter democrático; compostos por representações de diferentes segmentos da sociedade civil organizada, com formação paritária como órgãos plurais, coerentemente com a meta relativa à gestão democrática da educação.

Os autores interrelacionam esses aspectos ao papel dos Conselhos, destacando as atribuições que lhes são conferidas nos Planos Estaduais de Educação (PEEs). Entre as atribuições afins, há a competência de elaborar diretrizes e normas para a educação infantil; acompanhar a expansão e avaliar a educação infantil; elaborar normas sobre a organização do trabalho pedagógico; elaborar indicadores para avaliação da educação especial; normatizar a ampliação do tempo de permanência dos estudantes na escola; estabelecer parcerias com outros órgãos para o pleno atendimento da educação básica; coordenar as conferências municipais de educação; fiscalizar as políticas de acessibilidade plena e de inclusão no ensino regular; e, ainda, exercer controle social (OLIVEIRA; SOUZA, 2017, p. 130).

Quando os autores concluem, identificam a contradição nesse processo, que é a posição generalizada desses órgãos, quando do exercício de suas ações voltado para o que exaram os Conselhos Estaduais, pois uma vez sendo sistema de ensino, os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) têm amparo na lei para estabelecer

suas normas e orientações no âmbito do município, não devendo se submeter às deliberações dos órgãos dos Estados. Desta forma, os CMEs se constituem como órgãos de estado e contam com premissas singulares na elaboração, apresentação e gestão de políticas públicas na educação a se implementarem na rede de ensino, como protagonistas decisivos no seu desenvolvimento e encaminhamento.

Fazendo parte desse protagonismo, bem como de seus desdobramentos, temos observado que, no processo para implantação, funcionamento e respeito às deliberações dos CMEs, os gestores públicos, em sua maioria absoluta, têm uma postura de *lesa-conveniência*, acatando as decisões desses órgãos colegiados, quando de seu interesse e necessidade. Por isso, definimos como *lesa-conveniência*, porque inúmeras deliberações dos Conselhos são ignoradas, questionadas e desconsideradas, quando os dirigentes as consideram inadequadas ou comprometedoras, quando vão numa direção antagônica ao que pretendem ou ao que esperam.

Nesses mais de 30 (trinta) anos de militância em órgãos colegiados, de movimento comunitário aos Conselhos de toda natureza, havemos de constatar que o embasamento teórico dos estudiosos, nessa Revisão de Literatura, é focado em órgãos pesquisados localizadamente, uma vez que a vivência cotidiana em órgãos conselheiriais nos dão conta de que os gestores, através de seus dirigentes, acabam por dominar e influenciar as ações dos conselheiros, até porque a composição que a maioria apresenta conta com um considerável número de representantes indicado pelo gestor municipal. Tal aspecto, registramos em todos os órgãos por onde passamos e ratificamos como sendo comum, agora que nos encontramos na Coordenação Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Espírito Santo, a UNCME-ES.

Vemos, assim, que a participação da sociedade nos órgãos colegiados é uma idealização que, a cada dia, precisa ser trabalhada para se tornar real. Em atenção ao conceito de sociedade civil de Gramsci, trabalhado por Silmara Silva (2011), com espectro em diversos autores que o interpretaram, há o entendimento de que a sociedade civil carrega, em seu interior, os diversos sujeitos construídos sob determinação do contexto histórico, nos diferentes momentos e cujas categorizações

permeiam os grupos de pressão, movimentos sociais, outras organizações da sociedade, partidos políticos, administradores, burocratas, técnicos, planejadores e avaliadores. “Esses diferentes sujeitos políticos possuem seus próprios interesses e agem no âmbito das lutas sociais sob a orientação de racionalidades distintas” (SILVA E SILVA, 2009, p. 11).

1.2 CONSELHOS ESPÍRITO SANTO

Sobre o descritor Conselhos no Espírito Santo, rebuscado nas plataformas digitais, buscamos detectar trabalhos que versam a respeito de conteúdos que abordem os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), no Espírito Santo, com aproximação da temática de nossa pesquisa. Fazendo a garimpagem nos sites, cujas bases de dados temos como referência, verificamos que poucas publicações convergiam com o que estabelecemos. Assim, encontramos um total de 05 (cinco) trabalhos atinentes à temática que desenvolvemos, sendo 01 (um) deles nas bases de dados da Scielo, 02 (dois) nas da CAPES e 02 (dois) nas da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); conforme descrevemos no Quadro 2, a seguir, onde são destacados esses trabalhos, com seus respectivos autores.

Quadro 2 - Descritor: Conselhos no Espírito Santo

	Título do Trabalho	Autores	Bases de Dados	Data da Pesquisa
01	Formação para os conselheiros escolares do município de Cariacica: possibilidade de transformação da realidade	Aníbal Saltório de Almeida Júnior	BTDT	2019
02	Novos arranjos institucionais de participação popular pós-1988: um estudo dos Conselhos Gestores Municipais da capital do Espírito Santo	Bruno Prates Costa Oliveira	CAPES	2005
03	Os Conselhos Municipais de Educação da Região Metropolitana da Grande Vitória: uma proposta de formação	Charla Barbosa de Oliveira Macedo de Campos	BDTD	2019
04	Participação, Sociedade Civil e a Capacidade de Influenciar Políticas Sociais: o caso do CME da Serra	Andreza Alves Ferreira	Scielo	2006
05	Sistemas Municipais de Ensino: a gestão das políticas educacionais do município da Serra - Espírito Santo	Roberta Freire Bastos	CAPES	2016

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Almeida Júnior (2019), em sua pesquisa “Formação para os conselheiros escolares do município de Cariacica: possibilidade de transformação da realidade”, aborda, em um dos capítulos, a importância e a indispensabilidade da deflagração participação social, com as devidas nuances e interfaces, como instrumento fomentador para

fortalecimento dos colegiados e conselhos. Conforme destaca, a condição essencial de proporcionar o fortalecimento, o aperfeiçoamento e a consolidação das relações democráticas da sociedade é a viabilização do acesso a esses órgãos que, em consonância com a atuação dos indivíduos nos Conselhos, tanto nos espaços dos municípios, como nos espaços escolares, permite que se construa uma sequência de ações para a realização de uma educação mais democrática, onde os sujeitos compreendam as demandas que lhes são cabíveis, despertando maior ânimo e espírito de participação, a qual passa a se apresentar como uma ferramenta mais intrínseca a todo o processo.

> Esses órgãos visam descentralizar as ações da educação e da escola partilhando-as com a comunidade que a compõe. Tal iniciativa permite a participação dos sujeitos interessados no fazer educacional e delega a eles poder de deliberação, de planejamento, de execução e de elaboração de políticas públicas que serão empregadas na oferta de uma educação de qualidade direcionada aos anseios e necessidades da comunidade. Nesse contexto, fortalecer tais órgãos, dando publicidade às suas ações e qualificando o trabalho prestado pelos conselheiros nessa esfera de decisões e diálogo, é de fundamental importância para que sejam alcançados todos os objetivos propostos (ALMEIDA JÚNIOR, 2019, p. 169).

Com essa compreensão, o autor cita Brzezinski (2014) quando analisa a qualificação dos conselheiros, dizendo que está sincronizada com o fortalecimento dos espaços coletivos e colegiados de discussões a respeito da gestão dos recursos públicos, que deve acontecer de forma transparente, crítica e democrática. Essa perspectiva sinaliza por proporcionar a qualificação dos conselheiros, para o exercício da participação social, através de um trabalho mais focado, adequado nas interferências dos órgãos conselheiriais, na gestão das políticas educacionais, bem como em todo processo de intervenção e atuação dos Conselhos nos espaços políticos e públicos de deliberação coletiva.

É por isso que a composição dos conselhos pressupõe que a participação e o efetivo exercício da cidadania, nesses espaços, tornam a democracia uma realidade e com feições do que esses conselhos inspiram. Nesse sentido, Almeida Júnior (2019, p. 64) aponta que, para se afinar de maneira coadunável e participativa no processo de gestão da educação e dos demais processos inerentes a essa prática, “é preciso realizarmos o exercício de permitir que os sujeitos para os quais a

educação é destinada se aproximem e tomem a palavra, com o intuito de que estes digam o que esperam da educação".

O pesquisador afirma que o diálogo é, então, condição precípua para a construção dessas relações democráticas e endossa a fala de Freire (1991), que delineia ser o "diálogo o caminho pelo qual os homens ganham significação enquanto homens". Os homens influenciam uns aos outros e devem ter consciência do papel que desempenham como sujeitos da sociedade civil organizada por ser esta a grande fundamentação dos Conselhos, que podem dinamizar alguns mecanismos de maior interação e promoção da comunicação entre os diversos atores, no município. O autor argumenta que uma escola que não possibilita a atuação de seus segmentos em algum processo de decisão, de reflexão e elaboração de metodologias, com conteúdos que orientem a formação e a construção do saber que é relevante e significativo para os sujeitos, implica na construção de uma escola autoritária, desestimulante e pouco atrativa.

O sociólogo Bruno Prates Costa Oliveira, no artigo "Novos arranjos institucionais de participação popular pós-1988: um estudo dos Conselhos Gestores Municipais da capital do Espírito Santo", assinala que a abertura dos canais de participação passa a constitui-los como reconhecidos espaços de atores que agem em conjunto, em cogestão entre a sociedade civil e o Estado. Conforme destaca, os representantes da comunidade, ao aturarem como conselheiros, contribuem para melhorar as diretrizes das ações do governo para satisfação das demandas sociais, uma vez que estão próximos dos problemas locais, conferindo maior transparência nas alocações dos recursos para desenvolvimento das ações planejadas.

Em seu trabalho, o professor discorre sobre as novas prerrogativas que passavam a vigorar, a partir da década de 1990, cujos destaques e ênfases se direcionam aos municípios. Ele salienta que essas prerrogativas têm despontado com uma maior autonomia, participação inclusiva, descentralização administrativa, coadjuvantivados pela proeminente abertura de canais participativos como: Orçamentos Participativos, Planejamentos Estratégicos, fóruns de debates e Conselhos Gestores. Isso se concretizou a partir da elevação dos CMEs a Sistemas de Ensino, no desenvolvimento das políticas públicas educacionais. Esse processo desencadeou a

multiplicação dos instrumentos de participação, o que possibilitou que a máquina pública se mova com mais independência e descentralização administrativa no gerenciamento da coisa pública, na sua instância mais básica das esferas federadas.

As atribuições para o funcionamento ideal desses colegiados, segundo analisa, se ressaltariam como melhor estratégia se o poder público e a sociedade civil se dispusessem a investir em uma rede comunicativa horizontal e cooperativa, com pelo menos três eixos balizadores, a saber: os Meios de Comunicação, a Câmara dos Vereadores e o Ministério Público (OLIVEIRA, 2005. p. 10). Nesse sentido, argumenta que os meios de comunicação podem e devem ser vistos como os canais mediadores para dar aos Conselhos um grau de publicidade maior, com mais transparência e disseminação de informações, bem como decisões deliberadas pelos Conselhos, no intuito de possibilitar a aproximação dos conselheiros às entidades que representam. O autor, no entanto, aponta a controvérsia de que faltam aos CMEs canais comunicativos que os permitam dispor de uma maior interatividade interinstitucional, a qual poderia se constituir num melhor desempenho entre os órgãos:

> [...] muitos dos assuntos tratados nas pautas de discussões destes Conselhos [abordam] questões relevantes que extrapolam, muitas vezes, as atribuições dos órgãos a que eles estão vinculados, ou que em grande parte dos casos, são questões comuns de interesse de mais de um Conselho. Porém, o que se percebe na normatividade que regula as atividades dos Conselhos, na maioria dos casos, é a ausência de canais comunicativos interinstitucionais, que poderiam facilitar maior interatividade entre os mesmos. A integração entre os Conselhos é de ordem imperativa para um melhor desempenho, especialmente na condução de pautas comuns, uma vez que promove tanto uma troca de experiências entre os órgãos envolvidos, como aumento do grau de eficácia, seja no acompanhamento, fiscalização ou elaboração das políticas públicas (OLIVEIRA, 2005, p. 10).

Essa temática ganha destaque na dissertação de mestrado defendida por Charla Barbosa de Oliveira Macedo de Campos, intitulada “Os Conselhos Municipais de Educação da Região Metropolitana da Grande Vitória: uma proposta de formação”, defendida no ano de 2019, na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Em diversos pontos de seu trabalho, a autora destaca a necessidade de formação nos espaços dos colegiados, em geral, como uma vertente voltada para a perspectiva crítica, conforme o bojo da composição da Escola de Frankfurt, que reflete sobre o

modo da exploração do regime capitalista, com a opressora exploração dos indivíduos assalariados (CAMPOS, 2019, p. 95).

Para além da conscientização crítica, Campos (2019) salienta a importância da formação na perspectiva da educação libertadora, inspirada no pensamento de Paulo Freire. A autora enfatiza, prementemente, que “essa prática está intimamente relacionada com uma formação que possibilite a transformação social do mundo através da ação do homem consciente e humanizado”. Tais aspectos, no desenvolvimento da formação dos conselheiros, devem construir e erigir um arcabouço em que a aquisição da consciência crítica contribua, sobremaneira, para a participação cidadã contundente dos segmentos da sociedade civil organizada. Dessa forma, qualificam-se esses segmentos para o efetivo exercício do controle social, a fim de que detenham a compreensão, o entendimento e a consciência do processo sociopolítico em que se inserem e das atribuições que lhes são cabíveis no contexto de gestão das políticas públicas.

A pesquisadora, em seu trabalho, percorreu os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) da Região Metropolitana da Grande Vitória, onde aferiu que os processos de formação nos colegiados não têm sido sistemáticos, evidenciando uma desqualificação dos seus integrantes e lhes deixando desprovidos de uma base crítica, como bem indicam os estudiosos e especialistas na área. Entre os conselhos pesquisados, que são da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), está o CME de Vila Velha, que é o nosso objeto de estudo. No levantamento feito por Campos (2019), evidencia-se que muito há que se fazer e avançar no campo da formação dos conselheiros:

> [...] percebemos no percurso da pesquisa que a formação é precária e não somente por não acontecer, mas também por não haver a conscientização política necessária à compreensão da pertinência dessa ação junto aos conselhos. Não vislumbramos nenhuma ação institucional ou formal efetiva voltada para a formação dos conselheiros vinculada às estratégias dos Planos Municipais de Educação, apesar de esboçarem grande desejo (CAMPOS, 2019, p. 162).

As formações, de acordo com a autora, servem como instrumento de atualização e capacitação, uma vez que esses colegiados apresentam a sistemática de fazer a substituição de um terço dos membros de cada conselho, quando do processo

eleitoral dos seus segmentos internos, o que, muitas vezes, requer que os conselheiros empossados recebam orientações, formação, capacitação, enquanto os que permanecem passem por aperfeiçoamentos e atualização. Com a carência de formação, observa-se que

> [...] os conselheiros realizam autoformação por meio de estudos e pesquisas pertinentes às matérias, audiências públicas, reuniões e debates, elaboração de moções e notas, de forma autodidata enquanto conselheiros e participantes dos processos dos conselhos (CAMPOS, 2019, p. 162).

Compartilhando dessa visão, a professora Andreza Alves Ferreira, em sua pesquisa "Participação, Sociedade Civil e a Capacidade de Influenciar Políticas Sociais: o caso do CME da Serra", verificou, nos espectros das ações dos conselhos, que a falta de formação e de consubstanciamentos críticos acabe por "engessar, rotinizar e burocratizar a participação, contribuindo para um arrefecimento da participação social ou despolitização do processo" (FERREIRA. 2006, p. 20). A autora direcionou a pesquisa situando seus levantamentos e observações no Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES) e, em diversos tópicos, enfatiza a atuação dos Conselhos como forma de descentralização do poder, ao passo que se constitui o compartilhamento da gestão com as decisões tomadas. Como foca a pesquisa no Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES), Ferreira (2006) elenca as ações do colegiado no esforço de destacar a formação e a capacitação dos componentes do próprio órgão, bem como da realização interinstitucional de eventos de formação e de integração entre entidades congêneres.

Ao longo de sua dissertação são destacadas, entre outras abordagens, algumas das organizações de eventos que o Conselho, alvo de seus estudos e pesquisa, protagonizou: I Encontro Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Espírito Santo (UNCME-ES), ocorrido, no ano de 2003; e O II Encontro, organizado em conjunto com a UNDIME-ES, com vistas à organização do Encontro Nacional da UNCME, no Espírito Santo, promovido em outubro de 2005. No período, o Estado contabilizava o total de 38 (trinta e oito) CMEs e, hoje, há conselhos em quase todos municípios, sendo que em apenas 02 (dois) municípios órgãos similares estão desarticulados, conforme levantamento atualizado da UNCME-ES. Os Secretários e Secretárias Municipais de Educação receberam Nota Pública da entidade para adotarem medidas de fortalecimento dos Conselhos

Municipais de Educação (CMEs), com ações que lhes revertam em maior autonomia de atuação no território.

Com essas exemplificações, a pesquisadora mostra ilustrações sobre a importância e a indispensabilidade de se promover formações, aperfeiçoamento, atualizações e capacitações para qualificação dos integrantes dos órgãos colegiados. Em suas reflexões, a professora salienta que os conselhos são marcados por contradições, ante as complexas situações em que eles se encontram no que diz respeito às suas funções e atribuições, na sistematização do processamento das políticas públicas, junto às municipalidades. Segundo seu levantamento, essa complexidade de situações se dá devido à evidente falta de autonomia no exercício das ações colegiandas, além da rasa formação política apresentada, em geral, pelos seus componentes. Visto que no interior desses órgãos se encontram os interesses entre si contrapostos, os dos empresários e os dos trabalhadores, é possível observar que:

> O poder público (Estado capitalista) posto que é rodeado pelos interesses do capital e do trabalho, procura atender os interesses de um e de outro. Os conselhos vivem esta tensão: ser um órgão de Estado, e advogar sua autonomia, precisando ampliar a participação social e dando ênfase às necessidades das camadas populares excluídas do processo de participação política e econômica (FERREIRA. 2006, p. 176).

A autora recorre a Behring (2001), Gohn (2000), Nogueira (2004), Raichelis (1998), Silva (2005) para argumentar que os conselhos não podem ser vistos como apêndices, braços ou extensão dos órgãos executivos, tampouco devem ser vistos como substitutos da participação popular. Esses órgãos precisam ser pensados como “espaços possíveis” de participação e de instrumentos amealhadores da luta em prol de avanços de mais direitos sociais e pela transformação da sociedade. As investidas dos segmentos da sociedade civil acabam por se deparar com os entraves do poder executivo, “que se caracterizam como herança de um País fortemente marcado por uma relação Estado/sociedade baseada no autoritarismo, na carência e no privilégio de alguns” (FERREIRA. 2006, p. 179).

Mantendo um diálogo que se aproxima dessa discussão, Roberta Freire Bastos alavanca, em sua pesquisa “Sistemas Municipais de Ensino: a gestão das políticas educacionais do município da Serra-ES”, o desenvolvimento dessa relação no

contexto capixaba, com pontuações e com vistas à construção dos novos Planos Municipais de Educação (PMEs). Para tanto, enfoca que os sistemas de ensino e as instituições que os integram se modificam de acordo com a composição social e as marcas deixadas pelo tempo histórico vivido, refletindo no decorrer desse tempo que as instituições de educação foram obrigadas a se adaptar, conforme os desdobramentos esfacelantes do capital. Conforme disserta a autora, “a constituição dos SMEs não acontece, portanto, de forma homogênea nos municípios brasileiros, “pois depende dos aspectos socioeconômicos, culturais e políticos de cada ente, mas os processos seguem um mesmo padrão devido à obrigatoriedade da atualização ou da constituição de um CME” (FERREIRA, 2016, p. 76).

Para a autora, a organização dos poderes e dos saberes é determinante para a promoção de interações sociais com certo grau de complexidade. A padronização de práticas educativas e a socialização promovida em um sistema educacional consistente coadunam com os anseios capitalistas de estabelecer mecanismos de controle e de produtividade medida por meio de avaliação de resultados. Por esse motivo, as instituições educacionais tiveram que ser adaptadas, ao longo dos tempos, ajustando-se aos desdobramentos e impelimentos, arrazoados pelas determinações produtivas do capital. As posições conselhistas vêm se firmando ante aos trabalhos desenvolvidos pela lógica instalada nas políticas da educação. Os Conselhos de Educação representam uma grande oportunidade de mudanças decisivas na educação e na organização dos governos municipais.

No entanto, muitas vezes, esses colegiados são vistos apenas com uma função muito mais normativa, que chamamos em nossa dissertação de função cartorial, quando se lhes reservam, apenas e puramente, aquelas atribuições meramente burocráticas. Ligando as suas atribuições interconselhistas, esses órgãos colegiados se inspiram em se constituir em instituições próprias de Estado e não de governo, como típica e açodadamente lhes enquadram, ao longo de sua história, até chegar as definições e encaminhamentos orientados na Constituição de 1988. E, no aspecto de seu funcionamento, enquanto sistemas, há uma conjunção de desafios e metas a se cumprirem, devendo ser delineados sem ser esgotados como tais. Transcrevendo ainda essas relações, em conformidade ao que foi desenvolvido na dissertação de Ferreira (2006), Roberta Bastos alinhava uma série de

argumentações desse processo, fazendo o entrelaçamento das teorias consultadas com a contextualização conselheirial do município da Serra, no qual também se assenta a sua pesquisa:

> A realidade de um Conselho de Educação pertencente a um Estado capitalista dificilmente escaparia das tensões inerentes a ele. Os Conselhos se apresentam como um órgão que acolhe essa nova ação pública que se caracteriza por uma série de atores e de projetos que estão em constante disputa e lançam possibilidades de avanços na gestão democrática do ensino. Segundo Ferreira (2006), os conselhos vivem esta tensão: ser um órgão de Estado e advogar sua autonomia, precisando ampliar a participação social e dando ênfase às necessidades das camadas populares excluídas do processo de participação política e econômica (BASTOS, 2016, p. 79).

Com ensinamentos como esse, Bastos (2016) amplia sua análise sobre a ordem sociopolítica que é imposta pelo capital e o exercício a se desenvolver pelos conselhos para perdurarem nos seus objetivos de gestar e aperfeiçoar a educação pública, com vistas à melhoria de qualidade. O seu recorte aponta que as determinações e imposições do capital não são ações, nem apontamentos recentes e que se tornou um fenômeno mais amplo e não só se restringe à educação formal, mas a todo tipo de possibilidade em que os interesses econômicos possam tirar vantagens. Tal evidência se configura em desigualdades econômicas nos diversos contextos socioeconômicos que o município de Vila Velha apresenta, revelando as díspares condições dos moradores que se constituem em parte significante de migrantes vindos de outros Estados.

Havemos de nos atentar para o papel que é aferido à educação com a clássica função de valorizar e primordializar os interesses da ascensão econômica, além de incutir nas pessoas a visão de submissão e de aspiração a uma vida melhor e mais rentável, com capitalização de posição social, financeira, familiar e laboral. Esse movimento tem sido desenvolvido nos últimos 150 anos na educação, quando prioriza conteúdos de valores ilustrativos da classe dominante, como se não pudesse haver uma outra alternativa de modelo de sociedade (MÉSZÁROS, 2008, p. 35). Internalizando essas concepções, Bastos (2016) salienta a complementação dessa abordagem citando Dermeval Saviani (2007), quando ele faz um paralelo e historiciza a visão capitalista de sociedade no desenvolvimento da educação, nessas últimas décadas:

> Em uma sociedade capitalista, é fato que o público tende a estar a serviço do privado, mas, conforme alerta Saviani (2007), em uma República, como é o caso do Brasil, o público, referido ao bem comum, deveria sempre prevalecer sobre o privado, expectativa gerada pela distinção entre público e privado. Contudo, a história brasileira mostra que nem sempre o público sobressai (BASTOS, 2016, p. 91).

As pesquisas selecionadas nesse descritor, apontam, de forma convergente com as nossas preocupações e reflexões, a participação social como o grande instrumento para o fortalecimento e a consolidação das relações democráticas da sociedade, a partir de sua atuação nesses órgãos. Nesse sentido, acreditamos que o entrosamento dos diversos segmentos provindos da sociedade civil organizada permite a emanação de ações descentralizadas, crescendo a importância da atuação desses segmentos na elaboração das políticas públicas nos municípios. Para se apresentar como interlocutor e protagonista do processo que paute as relações democráticas, os sujeitos em seus segmentos devem se apropriar do diálogo aberto e permanente, como defende Freire (1991, p. 84), ao afirmar que o diálogo é “o caminho através do qual o homem ganha significação enquanto homem”.

1.3 COLEGIADOS EM VILA VELHA

Um conjunto de 04 (quatro) textos constitui o terceiro tópico dessa revisão de literatura, intitulado “Colegiados em Vila Velha”, cuja pesquisa com os descritores requereu uma garimpagem profunda nas bases de dados, nos diversos sites de buscas. Dos 04 (quatro) trabalhos, 02 (dois) foram encontrados no site da CAPES, por terem sido financiados por este órgão. Os outros 02 (dois) trabalhos, com teor atinente à temática desenvolvida na dissertação, foram abstraídos da plataforma da BDTD: uma delas se constitui como pesquisa apresentada e defendida na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro, em 1993; e outra pesquisa, de natureza monográfica, apresentada no Curso de Pós-Graduação em Legislação Educacional e Inspeção Escolar, da Escola Superior Aberta no Brasil (ESAB), de Vila Velha, em 2011.

Esse último trabalho, apesar de ser de natureza monográfica, tem um conteúdo de pesquisa bem fundamentado a respeito do funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs), identificando os fatores que representam e implicam em

sérios obstáculos ao pleno funcionamento e avanço dos colegiados. Considerações sobre esse trabalho dialogam com o que desenvolvemos em nossa dissertação, mais à frente, por salientar, sobremaneira, os obstáculos ao funcionamento dos CMEs, emperrando suas ações e neutralizando seus efeitos, quando de seu desempenho funcional.

Quadro 3 - Descritor: Colegiados em Vila Velha

	Título do Trabalho	Autores	Bases de Dados	Data da Pesquisa
01	Participação Popular Versus Movimentos Comunitários: o caso de Vila Velha (ES), de 1983 a 1992	Virginia Helena de Campos Vasconcelos	BDTD	1996
02	Educação Infantil em Tempo Integral nos Municípios de Serra e Vila Velha: os Planos Municipais em destaque	Telmy Lopes de Oliveira	CAPES	2016
03	Os Novos Paradigmas da Educação Social - Atuação do Educador Social em Vila Velha-ES: Limites e Possibilidades na Grande Terra Vermelha	Marcelino Marques	CAPES	2014
04	Conselhos Municipais de Educação: obstáculos ao seu funcionamento	Esmeralda Freitas Guimarães Pereira	BDTD	2011

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

A dissertação de mestrado intitulada de “Participação Popular Versus Movimentos Comunitários: o caso de Vila Velha, Espírito Santo, de 1983 a 1992”, foi apresentada à Escola Brasileira da Administração Pública (EBAP), do Rio de Janeiro, no ano de 1996, por Virgínia Helena de Campos Vasconcelos. Na pesquisa, é feita a delimitação do período expresso, que tem grande significado para o funcionamento dos colegiados nos dias de hoje, principalmente os conselhos, pois o contexto sociopolítico, à época da pesquisa, não inspirava muita liberdade de organização, nem de articulação social. Alguns dos levantamentos expostos e explicitados pela autora indicam trilhas que direcionaram movimentos que orientaram vários tipos de organização, cujos desfechos culminaram na articulação da sociedade civil organizada em colegiados, conselhos, comitês e movimentos comunitários.

Em um dos capítulos do estudo, a autora aborda a história da participação popular no município de Vila Velha, onde registra que a organização popular no município se firmou pela luta por melhores condições de moradia, “não se baseou na relação capital *versus* trabalho, mas nas condições de reprodução da força de trabalho” (VASCONCELOS, 1996, p. 46). Conforme pesquisou, o primeiro colegiado no

município teve seu funcionamento datado de 1958, sendo uma entidade comunitária, denominada de “Sociedade dos amigos de Vila Velha” e, somente dez anos mais tarde, em 1968, que o processo organizativo ganhou impulso, com as associações pró-melhoramentos, com a criação da primeira associação, no bairro Jardim Marilândia.

As associações pró-melhoramentos tinham como pressupostos de luta a reivindicação por melhores condições de vida nos bairros e buscavam organizar a sociedade para resistir contra o estado totalitário, evitando a continuidade do regime ditatorial em curso. Para tanto, a Igreja contribuiu substancialmente para a formação de lideranças, a partir do trabalho comunitário nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), com visões mais progressistas e adeptos da Teologia da Libertação. O cenário da crescente carência de bens coletivos e o agravamento das condições sociais, econômicas e ambientais, com o processo de urbanização/industrialização, foi um elemento indicativo para a disseminação de movimentos que passaram a fazer reivindicações por melhores condições de vida, a partir das deficiências de cada local. Essa, segundo enseja a professora, foi a grande causa para a organização e união para formação de movimentos sociais.

Todavia, ela ainda contradita que “essa não é a causa necessária, nem fundamental da organização, porque as carências de bens coletivos sempre existiram, apesar de, com o passar do tempo, isso se agravar”. Ela fundamenta, em seguida, que o município de Vila Velha principiou os movimentos sociais no país, em prol da luta reivindicatória por melhores condições de vida, em função das peculiaridades locais, que levaram a uma articulação popular de diversos colegiados, com muita ânsia de obter atendimento as suas reivindicações, aspirações e intenções, “no caso específico de Vila Velha, um comportamento mais maduro e consciente de uns, sobretudo das lideranças, e menos de outros, especialmente da base” (VASCONCELOS, 1996, p. 82). Mesmo assim, a autora assinala a lentidão no reconhecimento das ações do movimento da sociedade, por parte do Estado:

> [....] ao se ter consciência do caráter processual, histórico-acumulativo e, portanto, educativo dos movimentos, entende-se que a passagem do papel reivindicativo para o papel do movimento como um espaço de discussões de encaminhamento, junto ao poder público, de propostas e avaliações das políticas públicas, dentro de uma nova relação do Estado com a sociedade,

> é lento, gradual e não atinge a todos os participantes da mesma forma e intensidade, ocasionando no caso especifico de Vila Velha, um comportamento mais maduro e consciente de uns, sobretudo das lideranças, e menos constante de outros, especialmente da base. Dessa forma, só a articulação efetiva das lideranças com a base, no sentido de obter um movimento verdadeiramente organizado representativo, através de discussões/assembleias, induzindo à participação continuada, devendo provocar um avanço efetivo do movimento, por mais que este seja lento; e, por isso, quase imperceptível. Observa-se que, na realidade vilavelhense, alguns movimentos populares ganharam a dimensão de 'massa', mas que o dia a dia do movimento tem sido conduzido por uma parcela das lideranças mais conscientizada que acaba assumindo a direção das entidades, principalmente do Conselho Comunitário (VASCONCELOS, 1996, p. 82-83).

Em Vila Velha, conforme a autora reflete, a não participação popular acarreta a não realização dos anseios da população, que progressivamente vai se isolando e, assim, perdendo a coesão e o poder de barganha. A professora acrescenta que "apesar da sociedade não chegar ainda ao nível de participação política que se deseja, não se pode negar que os Movimentos Sociais Urbanos (MSUs), após a década de 70, são muito diferentes, qualitativamente falando" (VASCONCELOS, 1996, p. 86). Aprofundando a reflexão, Vasconcelos (1996) fundamenta que para obter avanços na participação popular é preciso um trabalho contínuo de busca de aproximação e envolvimento da base, de persuasão por parte dos partidos políticos, lideranças sindicais e dos Movimentos Sociais Urbanos (MSUs).

Considera, ainda, que esse é um processo lento e atropelado pelas práticas populistas remanescentes no sistema político, não devendo apresentar resultados visíveis nem rapidamente, nem precocemente (VASCONCELOS, 1996, p. 87). Nessa reflexão, a autora analisa com detalhes alguns dos desdobramentos do processo de participação em Vila Velha, tecendo considerações sobre a sua singularidade de ser avançada nos movimentos sociais:

> Mesmo com todas essas dificuldades colocadas pode-se considerar Vila Velha como um município avançado na participação popular, sobretudo em relação aos demais municípios do Estado, inclusive a capital Vitória. Os movimentos comunitários de Vila Velha, bem como o Conselho Comunitário, são entidades respeitadas pela população e pelos partidos, no sentido de que sua existência é sempre levada em conta, mesmo por aqueles que não compartilham dos ideais participativos (VASCONCELOS, 1996, p. 87).

Dialogando com essa abordagem, com análises do reconhecimento jurídico dos direitos sociais, de se organizar, reivindicar, lutar e se reunir em entidades de lutas

de classes como garantias constitucionais, a pedagoga Telmy Lopes de Oliveira, no estudo “Educação Infantil em tempo integral nos municípios de Serra e Vila Velha: os Planos Municipais em destaque”, disserta sobre os conflitos entre a declaração desses direitos e a sua respectiva efetivação. De acordo com a sua visão, cada direito corresponde a um dever, por isso compete ao Estado a responsabilidade de fornecer elementos para efetivação desses direitos. “A educação é anunciada como um direito e reconhecido como tal pelo Poder Público” (OLIVIEIRA, 2016, p. 45). Com a sua compreensão, evidencia-se que o reconhecimento jurídico não é uma concessão e se caracteriza como um momento de oficialização de um direito que ainda está em construção, que se constitui em processos longos.

Em interlocução com Bobbio (2004), a autora salienta que o Estado de Direito é o Estado dos cidadãos, visto que o indivíduo tem, em face do Direito, não só direitos privados, mas também públicos. Oliveira (2016) foca na questão, que é o pano de fundo de nosso trabalho de pesquisa, da caracterização de complexidade da sociedade brasileira pela pobreza e intensiva desigualdade social, a qual traz outras lógicas à execução de direitos, inclusive sociais, que requerem uma intervenção direta do Estado. Desse modo, delineia as facetas das desigualdades, desaguando nos apontamentos do processo de exclusão e negação do direito à educação dos mais pobres, bem como na evidenciação da necessidade de se trilhar por um caminho oposto a esse, vislumbrando a construção de processos sociais de inclusão de indivíduos que foram colocados à margem da sociedade:

> A negação do direito à educação aos mais pobres deu-se historicamente pelo não reconhecimento desse direito na legislação brasileira, ou pelo seu reconhecimento de maneira indireta, fraca ou restrita. A análise da multidimensionalidade dos processos de exclusão no campo da educação permite notar os retrocessos e os avanços obtidos com a finalidade de se superarem os limites enfrentados e as possibilidades de fazer do direito à educação uma oportunidade efetiva para as grandes maiorias (OLIVEIRA, 2016, p. 48).

Conforme reitera, por vezes, a discussão sobre o direito à educação, verifica-se a complexidade da materialização desse direito na prática social. É no sentido de superar essas idiossincrasias sociais, na organização dos colegiados e conselhos, que o professor Marcelino Marques, em sua tese de doutorado “Os novos paradigmas da Educação Social - Atuação do Educador Social em Vila Velha: limites e possibilidades na Grande Terra Vermelha”, aponta a necessidade da prática

educacional se expandir para além da sala de aula, possibilitando o entrosamento dos vários saberes em diferentes contextos educativos. Marques (2014, p. 19) avança em sua reflexão quando afirma que “a aproximação da família à escola e a promoção de uma educação comunitária podem contribuir para a educação escolar, possibilitando uma melhoria da educação pública no Brasil”. Ele é taxativo em considerar a inserção do Educador Social como determinante para se alcançar esses objetivos e a sua profissionalização como educador docente.

A pesquisa versa sobre a prática docente em espaços empobrecidos, buscando considerar a prática educacional, em convergência de ações promovidas entre a escola e a comunidade (MARQUES, 2014). Para tanto, Marques (2014) desenvolveu levantamentos em escolas públicas de ensino fundamental na Região da Grande Terra Vermelha (RGTV), a mesma região onde procedemos com a realização de nossa pesquisa. Assim, ressalta que esse cenário se compõe por um contexto de empobrecimento, numa região inclusa de uma população numerosa, caracterizando-se em lugar como uma entidade geográfica “onde ocorrem as trocas culturais e identitárias em regiões de ocupação informal, cuja população tem sido excluída [...] socialmente, em função da extrema pobreza” (MARQUES, 2014, p. 34).

De acordo com a pesquisa, há 30 (trinta) anos atrás, a questão estava entre os temas mais pesquisados, no que dissesse respeito às questões sociais com focos de análises e observações relacionados ao desenvolvimento econômico, à modernização, à participação política, à democracia, entre outros. Em outro tópico, o professor doutor, ao citar a professora doutora em Educação, Maria Stela Graciani (2009), pontua duas contribuições básicas na reflexão da prática educacional para a sociedade: a primeira se relaciona à educação com a reorganização da cidadania, inclusive em regiões periféricas, devido ao empobrecimento de sua população; e a segunda, aponta que a prática educacional propicia uma performance favorável ao desenvolvimento das habilidades:

> Por isso, não podemos separar a identidade da socialização. Não podemos reduzir a socialização a qualquer forma de integração social. A socialização se forma junto com a construção da identidade. Para se formar a identidade é preciso passar por um processo de socialização e a escola tem um papel fundamental. Assim, a socialização primária por meio da relação entre família e escola continua essencial na atualidade. A escola legitima a socialização e por esse motivo é preciso que ela, enquanto instituição

> socializadora, cumpra seu papel de educar, de garantir a formação de indivíduos por meio da construção de identidades sociais (MARQUES, 2009, p. 45).

Nessa linha de raciocínio, a pedagoga Esmeralda Freitas Guimarães Pereira fez uma pesquisa intitulada “Conselhos Municipais de Educação: obstáculos ao seu funcionamento”, em 2011, onde abordou esses colegiados como instrumentos mediadores entre as instâncias governamentais e a sociedade civil, para atender as demandas educacionais do município, por meio da gestão democrática das políticas públicas direcionadas à educação. Os CMEs, conforme compara, vem sofrendo modificações relacionadas à sua denominação, composição e competências em função das normas constitucionais. Tais modificações e evoluções também são observadas em nosso trabalho, em Vila Velha, verificando as repercussões das ações adotadas nas regiões periféricas, em contexto de empobrecimento.

Pereira (2011) elege, como foco de seu trabalho, os obstáculos ao funcionamento dos conselhos, uma vez que identificou, em uma publicação do Mec, de 2007, que existem muitos Conselhos que não funcionam a contento e municípios que ainda não criaram os seus colegiados da educação. A autora, que atuava no Conselho Municipal de Mariana, Minas Gerais, e desenvolveu sua pesquisa em Vila Velha, relaciona o espaço desse colegiado como um instrumento público para deliberação, proposição, mobilização, controle e fiscalização da política educacional no município, “constituindo-se como órgão incentivador da participação e corresponsabilidade popular nas tomadas de decisões, que deixam de ser gestadas apenas nos gabinetes e nascem com e no chão da vida das escolas” (PEREIRA, 2011, p. 17).

A atuação política desses órgãos é vital, no processo da gestão e de extrema e indispensável importância para se alcançar a qualidade sociocultural da educação. Assim, a autora acrescenta que é evidente “a importância do Conselho Municipal de Educação, no contexto da política pública de gestão democrática, como canal para implantar um novo paradigma educacional, que modifique os antigos hábitos culturais e valores praticados” (PEREIRA, 2011, p. 49). E, para preservar essa qualificação, enquanto órgãos viabilizadores de políticas públicas educacionais, os conselhos de educação têm passado por inúmeras dificuldades e, por situações que

demandam superação. Essas são questões centrais do estudo da professora Esmeralda Freitas, que as discorre como intermitentes obstáculos ao adequado e pleno funcionamento dos órgãos, conforme elenca detidamente no Capítulo 6:

> Considerando-se as informações expostas pode-se concluir que existem fatores obstaculizadores ao funcionamento pleno do Conselho Municipal de Educação com ênfase maior na falta de recurso financeiro próprio, capacitação dos conselheiros e divulgação dos atos dos Conselhos na comunidade e da importância de sua participação nos Conselhos. Fica aberta a possibilidade de se realizar uma pesquisa aprofundada relacionando os fatores que são obstáculos ao funcionamento do Conselho com as dificuldades de materializar em suas ações a gestão democrática nas políticas públicas re-lacionadas à educação (PEREIRA, 2011, p. 61).

Na reflexão que desenvolve, a professora registra que existe um longo caminho a ser percorrido para se alcançar a autonomia tão desejada e necessária para que as ações dos Conselhos expressem, de fato, a vontade plural de governo, sociedade civil, profissionais da educação, pais e alunos, entre outros, garantindo a gestão democrática nas políticas públicas na área da educação. Em suas considerações, Pereira (2011) salienta a fundamentalidade da existência dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) para a articulação de políticas, junto aos poderes públicos, com a intervenção dos profissionais da educação, alunos, pais e comunidade para dar maior credibilidade ao órgão, para que juntos elaborem um planejamento estratégico, a fim de que os atores saibam suas atribuições, quando e como realizá-las, após o diagnóstico da situação educacional dos municípios.

Segundo expõe, os Conselhos funcionam melhor se determinadas questões que os obstacularizam forem superadas, de forma cabal. Os obstáculos a que a pesquisadora se refere são falta de recursos financeiros, com dotação orçamentária própria, frequente capacitação dos conselheiros, melhores condições estruturais e de logística para fazer a divulgação dos atos dos Conselhos na comunidade e conscientização da importância de participação assídua nos Conselhos por parte de conselheiros dos mais diferentes segmentos e entidades da sociedade civil organizada. O mais adequado e recomendável para os Conselhos, principalmente os que se constituem como órgão deliberativo de um sistema de ensino, é uma dotação orçamentária própria para a sua justificativa como órgão de estado, de acordo com as reflexões feitas pela autora e as respectivas análises de seus estudos.

Pereira (2011) acrescenta que os Conselhos, como órgãos cogestores das políticas públicas educacionais no município são indispensáveis e cruciais para o equilíbrio da democracia, conformando-se com os preceitos estabelecidos na LDB, argumentando que o equilíbrio democrático possibilita um grande impulso nas ações dos processos desses órgãos colegiados. Conforme reforça a autora, existe uma necessidade insubstituível no que diz respeito às questões referentes à autonomia dos Conselhos, para que possam atuar de forma autônoma e com eficiência na emissão de seus atos, normas e atuação:

> [...] na criação do Conselho Municipal de Educação é fundamental a articulação dos poderes públicos com os profissionais da educação, alunos, pais e comunidade para dar maior credibilidade ao mesmo e para que juntos elaborem um planejamento estratégico a fim de que os atores saibam suas atribuições, quando e como realizá-las, após o diagnóstico da situação educacional do município. Com certeza esta prática em muito irá minimizar as dificuldades no funcionamento do Conselho e promoverá o senso de participação, corresponsabilidade e pertencimento (PEREIRA, 2011, p. 64).

Nossa compreensão é de que os CMEs têm natureza de órgãos colegiados autônomos, integrados à estrutura do poder público, reunindo representantes da municipalidade local, com a missão de viabilizar a gestão democrática educacional do município. Assim, esses órgãos devem defender os direitos à educação de qualidade para todos, com autonomia que deve ocorrer também no plano material, não apenas no intelectual (na vontade e na liberdade de pensamento) (BORDIGNON, 2009).

Magalhães (2011) considera que a autonomia dos CMEs, além de ser um preceito legal, constitui-se em uma exigência ética e política, tornando-o um dos mais importantes espaços de participação da sociedade civil na gestão, fiscalização, definição e avaliação das políticas públicas municipais para a educação, mas que só cumprirão o papel que deles se espera se, de fato, a participação e a natureza autônoma, conquistada e construída por lutas históricas, que constituem esses órgãos como espaços de direitos, não forem apenas formalidade legal instituída e protocolar.

1.4 POBREZA NO ESPÍRITO SANTO

Pobreza no Espírito Santo é o outro descritor com o qual procedemos essa revisão de literatura, fazendo pesquisas nos diversos sites de busca, analisando trabalhos concernentes à essa temática. Com o levantamento, registramos 04 (quatro) trabalhos, sendo 01 (um) encontrado na plataforma da Scielo; 01 (um) na CAPES; e 02 (dois) na da BDTD, conforme apresentamos no Quadro 4, a seguir, indicando seus respectivos autores, com as datas de sua publicação:

Quadro 4 - Descritor: Pobreza no Espírito Santo

	Título do Trabalho	Autores	Bases de Dados	Data da Pesquisa
01	Pobreza no Espírito Santo	Ricardo Paes Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco Rosane Mendonça e Andrezza Rosalém	Scielo	2010
02	Programa Bolsa Família, Federalismo e Poder Local: o índice de gestão descentralizada municipal e o fator condicionalidade educação no município de Vitória (ES)	Andreia Leite Kuyumjian	CAPES	2016
03	O Programa Mais Educação e suas Interfaces com outros Programas Sociais Federais no Combate à Pobreza e à Vulnerabilidade Social: intenções e tensões	Marlene de Fátima Cararo	BDTD	2015
04	Educação e Pobreza: diálogos sobre a prática pedagógica e o currículo no Ensino Fundamental	Hadassa da Costa Santiago Bremenkamp	BDTD	2019

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

O texto “Pobreza no Espírito Santo” tem a assinatura de 05 (cinco) autores: Ricardo Paes Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, Rosane Mendonça e Andrezza Rosalém. Esses autores produziram um trabalho que verificou o grau de pobreza no território capixaba, no período de 1988 a 2008, desenvolvendo estudos sequenciados sobre “os caminhos alternativos para redução da pobreza no Estado”. Conforme investigaram, “o fator mais importante, tanto para explicar a menor renda dos pobres, quanto o maior grau de desigualdade, definitivamente, é a renda do trabalho por trabalhador” (BARROS; CARVALHO; FRANCO; MENDONÇA; ROSALÉM, 2010, p. 30).

Os pesquisadores levantaram que há uma considerável concentração de pobreza em alguns grupos socioeconômicos, como os negros, os quais consideram como o grupo dos mais vulneráveis no Estado. Este contingente registra um elevado índice de desempregados (2% da população) e mais da metade dos domicílios pobres. A população capixaba, à época do estudo, dez anos atrás, era composta por um total de 56% (cinquenta por cento) de negros, em todo território do estado. E, segundo os

dados do Ipea, no Espírito Santo, a prevalência da pobreza era de quase 30% (trinta por cento), prevalecendo entre os negros:

> [....] embora 56% da população do estado seja negra, 71% dos pobres capixabas são negros. A pobreza se encontra ainda mais concentrada nas áreas rurais, onde sua incidência é 47% maior que a média para o estado. Com relação ao tamanho do município a pobreza também se encontra concentrada nos municípios pequenos, onde ela é 24% mais elevada do que a média para o estado. A concentração da pobreza entre crianças é também muito clara. Embora apenas 24% da população do estado seja formada de pessoas com menos de 15 anos, 44% dos pobres encontram-se neste grupo etário. De fato, a incidência da pobreza no grupo (28%) é quase o dobro da média para o estado (15%). A incidência da pobreza entre os idosos é de apenas 2%, ou seja, mais de dez vezes menor que a encontrada entre as crianças (BARROS; CARVALHO; FRANCO; MENDONÇA; ROSALÉM, 2010, p. 33).

A intenção dos gestores proporem políticas públicas para a redução da pobreza e das desigualdades, crescentes nas regiões metropolitanas, não ocorreu, como não vem ocorrendo, visto que os dados que se tem registrado, nos últimos levantamentos do IBGE, vêm representando um elevado índice em todo Estado, a exemplo do que ocorre nas regiões periféricas de Vila Velha.

> Cerca de 500 mil pessoas (15% da população) continuam vivendo em famílias pobres, com uma renda per capita mensal inferior a R$ 100,00 (cem reais). O grau de desigualdade no estado permanece bem mais elevado do que praticamente todos os estados da região Sul e Sudeste do país (BARROS; CARVALHO; FRANCO; MENDONÇA; ROSALÉM, 2010, p. 30).

Também, utilizando-se de pesquisas realizadas pelo Ipea, com foco nos índices da pobreza, Andreia Leite Kuyumjian salientou, em sua dissertação “Programa Bolsa Família, Federalismo e Poder Local: o índice de gestão descentralizada municipal e o fator condicionalidade educação no município de Vitória (ES)”, que o tema “pobreza” tem ganhado espaço no campo teórico e de intervenção social, devido à constatação de sua persistente presença no país. Essa mesma consideração é, também, afim ao Espírito Santo e, como discorre, “vem afetando, ao longo da história, crianças, adolescentes, jovens e adultos” (KUYUMJIAN, 2016, p. 47).

A autora não só contextualiza questões sobre a pobreza, como também sobre a extrema linha de pobreza. Para tanto, utiliza bases conceituais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2012). Lembra que o Decreto Nº 7.492/2011, de 02 de junho de 2011, institui o Plano Brasil Sem Miséria, onde é estabelecido o

índice valorativo da pobreza e da linha de extrema pobreza, como sendo R$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R$ 70,00 (setenta reais), respectivamente. Tais valores foram atualizados com o Decreto Nº. 9.396/2018, de 30 de maio de 2018, que alterou essas indicações para R$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) para a linha da pobreza, e R$ 89,00 (oitenta e nove reais) para a linha de extrema pobreza. A partir dessas explicitações, Kuyumjiam (2016) descreve questões que interrelacionam as condições da população com o regime econômico em que tais contextos implicam, tanto os de pobreza, como os de extrema pobreza. A autora recorre, então, a Leite (2005) e Silva (2006) para proceder com a sua conceituação de pobreza, descrevendo-a como:

> [...] um fenômeno multifacetado que vai além da insuficiência de renda, pois envolve o não acesso a direitos básicos como educação e saúde, à informação e a não participação social e política. Essa ausência de direitos se vincula à relação entre pobreza e cidadania (KUYUMJIAN, 2016, p. 48).

Esses e outros índices pesquisados embasam Marlene de Fátima Cararo a desenvolver, na sua tese de doutorado, intitulada “O Programa Mais Educação e suas Interfaces com outros Programas Sociais Federais no Combate à Pobreza e à Vulnerabilidade Social: intenções e tensões”, defendida no ano de 2015, a relação da educação escolar em tempo integral (EETI), pobreza e a respectiva vulnerabilidade social, nesse processo. Na sua análise sobre tensões e intenções nessa relação, a professora evidencia os programas sociais que têm sido implementados pelo governo federal, na última década, com o intuito de combater a pobreza e precaver a vulnerabilidade social, a que muitos alunos têm ficado expostos.

O entendimento sobre a temática da pobreza, a qual discorremos no nosso trabalho, é uma das premissas por ela desenvolvidas em sua tese, colocando essa condição social no debate ideológico e político: “a pobreza em nosso país decorre, em grande parte, do quadro de extrema desigualdade estrutural, marcado pela profunda concentração de renda” (DRAIBE, 1990; HENRIQUES; BARROS; MENDONÇA, 2000; BARROS, 2007; ROCHA, 2003; SARTI, 2005; LEITE, 2008; LEITE, 2011). Cararo (2015) desdobra essa questão, salientando que a pobreza é um tema central na agenda social contemporânea e que questões relativas à pobreza e aos pobres constituem uma temática muito atual e relevante, complementando com argumentos

de que como isso deve ser pensado no campo de sua teorização. Conforme disseca sua abordagem, a autora destaca que a pobreza é uma questão que precisa ser analisada em suas várias dimensões, porque a literatura acadêmica relativa ao tema, além de ser vasta, é marcada por um profundo grau de controvérsia:

> Entendemos a pobreza como um fenômeno estrutural e complexo, de caráter multidimensional e multifacetado, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda, mas também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, não acesso aos serviços públicos básicos, à informação, ao trabalho digno, à participação social e política. O debate sobre a necessidade de combate à fome – uma das dimensões mais perversas da pobreza - tem um expoente no Brasil, o cientista pernambucano Josué de Castro, referência internacional, cuja enorme importância foi, ao se tornar cidadão do mundo, desnaturalizar a fome e clamar por políticas públicas de combate a ela (CARARO, 2015, p. 141).

O destaque contextualizado por Cararo (2015) e fundamentado no seu estudo é a identificação dos enfoques da pobreza, tipificados por Carla Bronzo Ladeira Carneiro, em 04 (quatro) perspectivas: monetária; a das necessidades básicas; a do conceito de capacidades, de Amartya Sen; e a da pobreza crônica. Em relação à primeira, a pobreza é vinculada diretamente à ausência de renda, sendo pobres os que se situam abaixo de uma linha de rendimento monetário definida de forma absoluta ou relativa (CARARO, 2015, p. 142). A segunda perspectiva, a das necessidades básicas, enquadra como pobres aqueles impossibilitados de acesso aos bens de serviços, sem atingir o mínimo necessário, como habitação, saúde, educação, transporte, numa versão ampliada da noção de necessidades, mais próxima da ótica das capacidades. Comparando esses dois enfoques iniciais, a autora aponta que tanto no enfoque monetário, quanto o das necessidades básicas insatisfeitas priorizam dimensões materiais da pobreza e, ainda, estabelecem um limiar entre pobres sob a ótica dos mínimos sociais (CARARO, 2015, p. 142).

A terceira perspectiva é a do conceito de capacidades, elaborado por Amartya Sen. Este economista indiano recebeu o Prêmio Nobel de Economia, em 1998, após desenvolver com o outro economista, o paquistanês Mahbub Uh Haq, a medida socioeconômica do grau de desenvolvimento humano, o conhecido IDH, no ano de 1990, que passou a ser adotado pelas Nações Unidas em 1993. Na sua conceituação, o economista indiano propõe uma revisão das definições e

considerações econômicas de John Keynes sobre o bem-estar social, como também a teoria de justiça de John Rawls. Suas considerações implicaram numa verdadeira e irreversível reestruturação dos conceitos liberais econômicos. Com suas formulações, Amartya monetarizou a compreensão da pobreza como carência ou privação de capacidades para operar no meio social.

A quarta e última perspectiva, a da pobreza crônica, remete a sua intensidade, duração, severidade e reprodução ao longo do tempo, em conjunto com as áreas socioculturais, para além das econômicas. Fundamentada nas ponderações de Martins (2008), Cararo destaca a crítica a respeito do conceito de exclusão, que é ancorada nos sinais de adesão dos excluídos à sociedade de consumo. Aparelham-se, aí, as controvérsias nas questões relativas à pobreza, à sua concepção e, nos respectivos aspectos em que ela se encerra (LEITE 2002): o aspecto eminentemente conceitual, o referente às causas da condição de pobreza e aqueles que dizem respeito aos critérios que a definem enquanto tal. A partir das ponderações de Martins (2008), complementadas por Leite (2002), a autora delineia que as perspectivas e compreensões que multifacetam o fenômeno da pobreza acabam por sintetizar o escopo do que essas formulações estruturam:

> [....] os aspectos enfatizados para a definição da pobreza apresentam diferenças significativas entre si. No aspecto das causas determinantes da pobreza, tanto nas análises relativas à sociedade brasileira, quanto nas de abrangência mais geral, as causas indicadas para explicar a existência de tais situações também apresentam diversidades nas suas abordagens. No aspecto dos critérios definidores da situação de pobreza, igualmente, existem formulações muito diferentes acerca das dimensões da população que a caracterizam como pobre, tanto em relação ao ponto a partir do qual começa a pobreza (ou a miséria) quanto às formas pelas quais esse ponto deve ser estipulado (CARARO, 2015, p. 145).

Na tônica da abordagem sobre a desigualdade social e, também, econômica, a dissertação de mestrado “Educação e Pobreza: diálogos sobre a prática pedagógica e o currículo no Ensino Fundamental”, debate com os fundamentos da tese de Cararo (2015), relacionando esses aspectos sociais com a responsabilidade cabível à área da educação e ao conteúdo nela trabalhado numa das modalidades de ensino da Educação Básica. A autora da pesquisa, a professora Hadassa da Costa Santiago Bremenkamp, dialoga com autores que realizam profundos debates sobre a temática. Quando interage com os autores, a especialista aponta o processo

educacional como “o grande responsável pela disseminação de conteúdos historicamente acumulados, não podendo ser neutra nesse processo. A escola não pode ignorar sua função social [...]” (BREMENKAMP, 2019, p. 16).

A autora complementa afirmando que além do fenômeno social da pobreza compor a história da humanidade, é direito dos alunos terem consciência da própria condição, reconhecendo-se como sujeitos históricos (FREIRE, 1987). Assim, a autora defende que o Ensino Fundamental é o momento escolar adequado para fazer essas abordagens e indica a atribuição da escola para que tal condição alcance o alunado:

> A escola não pode ignorar a sua função social, qual seja, possibilitar a todos os sujeitos uma consciência crítica sobre a história da humanidade, bem como do seu próprio lugar nessa história. É possível que as discussões proporcionadas pela escola permitam um olhar mais crítico e problematizador para as questões sociais, um olhar que considere a historicidade da cultura humana e dos problemas sociais com vistas a mudanças. A pobreza e a desigualdade social precisam ser encaradas como fenômenos inerentes à história da humanidade, história essa que é parte integrante dos conheci-mentos pertencentes à escola (BREMEKAMP, 2019, p. 16)

No ritmo de compreender o fenômeno da pobreza, como condição inerente à história da humanidade, a autora elege o professor como agente no desenvolvimento desse processo e na horizontalização da consciência crítica das relações sociais, junto ao alunado. E, na sua verificação, constata: “[...] Afinal, os alunos da escola pública são os que têm vivenciado o resultado histórico da desigualdade social e os que carecem de um olhar cuidadoso sobre a sua história no processo de ensino e aprendizagem” (BREMENKAMP, 2019, p. 16). Ao longo de sua dissertação, preza pela defesa da escola como importante instrumento para a redução e superação da condição de empobrecimento e da desigualdade social vigente, até por ser o órgão de reconhecida função social responsável pelos processos educativos. Dessa forma, ela alinhava uma justificativa, afirmando que “no enfrentamento à pobreza, é importante que as pessoas empobrecidas compreendam que a condição social em que vivem é resultado de um processo de desumanização do trabalho enquanto atividade vital do ser humano” (MARX, 2004 apud BREMENKAMP, 2019, p. 112).

Para essa compreensão se consolidar, a dissertante delineia uma série de argumentações sobre como que a educação, através da escola, se institui balizadora para superar a pobreza e a desigualdade social, de modo a não encarar a condição social como responsabilidade dos sujeitos, que não foram capazes de alcançar êxito na vida. Ela acrescenta, ainda, que “a escola se configura no espaço privilegiado onde ocorre a propagação da dimensão pedagógica dos conhecimentos presentes no interior da prática global” (BREMENKAMP, 2019, p. 115). Para nós, isto evidencia que o trabalho elaborado na escola se reveste de insubstituível importância, porque desperta a conscientização nos indivíduos, permitindo-lhes uma percepção crítica e real sobre a realidade, levando-os a olhar para dentro de si, observando o meio e o espaço em que vivem e, também, em que se desperta para a vida:

> A escola é o espaço institucionalizado para possibilitar o acesso dos sujeitos que a frequentam a um conhecimento que problematize a realidade tal como está colocada, alcançando a complexidade que envolve os fenômenos naturais, sociais, culturais e históricos. Esse conhecimento crítico da realidade possibilitará uma consciência capaz de abarcar as contradições presentes em nossa sociedade e de promover ações intencionais e planeja- das para a atuação e modificação da natureza nos diferentes contextos. Nessa perspectiva, o objetivo da escola está voltado para a superação da simples adaptação ao sistema desigual e excludente que se tem infligindo à expressiva parcela da população brasileira, que precisa lutar todos os dias para garantir condições mínimas de sobrevivência. Considera-se possível que o conhecimento a que se refere a escola garanta a superação dos discursos naturalizantes e moralizantes sobre a pobreza, impregnados na sociedade (BREMENKAMP, 2019, p. 115).

Para a autora, discursos como esses impedem uma consciência crítica e problematizadora da realidade, impossibilitando que os sujeitos se reconheçam ativos na história, como aponta Freire. De outro modo, defende-se que esses sujeitos não se adaptem à realidade colocada, mas que reconheçam a possibilidade e a necessidade de agir, transformando a sociedade desigual e injusta que tem gerado a pobreza, a miséria e a fome a tantos sujeitos que compõem essa história (BREMENKAMP, 2019, p. 115-116). Segundo reflete, a concretização do processo de conscientização realizado pela escola passa pelo conteúdo abordado no produto de seu trabalho, a formação de professores no sentido de lhes proporcionar condições mais apropriadas de aprimorar a visão crítica, no intuito de compreender os processos e fenômenos sociais que têm levado à pobreza e à desigualdade

social, contribuindo na preparação dos alunos para que se reconheçam como sujeitos que vivenciam essa situação.

Desse modo, Bremenkamp (2019) considera que o formador educacional deve atuar como potencializador, como motivador e provocador desse debate nos espaços educativos possíveis. Para tanto, seu raciocínio segue na direção de elevar a educação como meio intermediador que considere os sujeitos e as suas respectivas histórias de vida, compreendendo esses sujeitos na relação com o mundo, na construção de sua cosmovisão de mundo, em suas diversas facetas e evidentes complexidades (BREMENKAMP, 2019). A viabilização desse feito, de aliar a aquisição do conhecimento, mais a construção de mundos, deve se dar, sobretudo, através do conteúdo trabalhado na escola e sua caracterização crítica no currículo, em suas diversas fases de desenvolvimento:

> É necessário que nossas escolas estejam voltadas para essa concepção de educação crítica, humanizadora e que viabilizem a desocultação da realidade, '[...] Desocultação na qual o homem existencialize sua real vocação: a de transformar a realidade' (FREIRE, 1969, p. 128).

Por toda abordagem que desenvolve, a autora reconhece a amplitude de análise que a questão requer, afirmando que "esse tema se apresenta como um vasto campo de estudos e pesquisa, considerando que há muito a ser discutido sobre as complexas relações sociais, históricas e econômicas, no sentido de contextualizar o sistema capitalista vigente" (BREMENKAMP, 2019, p. 148). Assim, indica a necessidade de propiciar ao alunado dos espaços empobrecidos uma educação cada vez mais emancipadora, transformadora e crítica; onde o trajeto traçado, além de percorrer um caminho de variações de índices, aponta para a necessidade da intervenção do Estado com o desenvolvimento de políticas públicas, as quais visem enfrentar a pobreza e a desigualdade social, como também, perseguir o aspecto que o emparelha no contexto da exclusão, que é a vulnerabilidade social. Essa contextualização na relação educação e pobreza converge diretamente com nossa pesquisa, fazendo do trabalho da professora Hadassa um dos que mais se aproximam do que abordamos.

Nos trabalhos e pesquisas acima descritos, observamos que as autoras tratam a pobreza como fenômeno muldimensional, complexo e social. Observamos que ao

longo dos estudos, as autoras tomam como base as visões de teóricos que têm feito estudos históricos, mais recentemente, Paro (2000), Sen (2010), Arroyo (2010, 2012), Yanoullas (2012). Focando o referido fenômeno no Espírito Santo, verificamos as pesquisas realizadas e analisamos que na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) se concentram os maiores índices de famílias empobrecidas, com elevado número de membros na primeira infância e que, portanto, devem ser alvo de políticas públicas de enfrentamento à pobreza, bem como há muitas necessidades nas áreas de saneamento, saúde, regularização fundiária e educação.

Os descritores tratados neste Capítulo destacam a importância da trajetória dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) como partícipes da gestão de políticas públicas nos municípios, bem como sua contextualização nos contextos sociais empobrecidos, em particular os do município de Vila Velha. Os Conselhos, ao tomarem impulso através da legislação para se constituírem como órgãos de sistema, passaram a ocupar espaços e, em que pese em sua trajetória uma origem onde a atuação se pautava na condição de ser apêndice da máquina administrativa, à medida que a pauta de reivindicação dos movimentos sociais apontava por proposição e ações mais enérgicas e contundentes, os Conselhos se expandiram para ocupar espaços antes ocupados pelo Estado.

Nessa perspectiva, as representações dos segmentos dos espaços empobrecidos, periféricos e excluídos, até então, passaram a ter mais participação nesses colegiados, contando com a condição de interferir no direcionamento desses órgãos, com as atribuições asseguradas na legislação. No Estado, há exemplos pioneiros da luta social, em regiões de pobreza e extrema pobreza; e, Vila Velha, Serra e Viana, historicamente registram os movimentos mais antigos e pioneiros, oferecendo lideranças de reconhecida atuação, com respeito em todo Estado e com projeção nacional.

Assim, os Conselhos sendo entidades que se constituíram, nas últimas décadas, se espelharam na intervenção de outros movimentos e apontaram uma forma de atuar junto à gestão pública, a fim de produzir estratégias e práxis que vêm sendo diligenciadas e referência para outros movimentos e para estímulo para que pessoas das chamadas regiões periféricas e empobrecidas se estimulem a ocupar

esses espaços, levando suas necessidades e visões para socializar com os segmentos constituintes desses órgãos colegiados; podendo, a partir daí, apontar ideias e propostas para a gestão, que se revertam em ações para o seu território e para a população que representa. Nos espaços conselheiriais, esses representantes ficam com a incumbência de compartilhar e levar os outros a redefinir e ressignificar as questões que encaminhem para debate, reflexão e, principalmente, para deliberação.

Nessa revisão de literatura, corroboramos com o posicionamento dos autores referência sobre as atribuições dos colegiados e conselhos, quando pontuam o processo complexo em que se constitui a participação da sociedade nesses órgãos, mostrando-o como sendo contraditório no entrecruzamento da sociedade civil e do Estado. Verificamos, nas leituras das pesquisas selecionadas, que a atuação da sociedade civil obteria mais avanços caso tomasse seus deveres e responsabilidades com um caráter político mais autônomo, ensejando uma soberania desses órgãos. Dessa forma, pensamos em proceder com uma reflexão sobre o funcionamento dos conselhos entendendo a necessidade de mais independência e autenticidade, o que melhor estreitaria o diálogo entre a sociedade civil e o Estado, pois:

> [...] o princípio da gestão democrática não deve ser entendido apenas como prática participativa e descentralização do poder, mas como radicalização da democracia, como uma estratégia de superação do autoritarismo, assim também do patrimonialismo, do individualismo e das desigualdades sociais (GADOTTI, 2014, p. 8).

Compreende-se que as desigualdades educacionais reproduzem desigualdades sociais, comprometendo o processo da qualidade de vida, que incide na qualidade da educação, no contexto da escola, seja onde for. De olho nessas conceituações e registros teóricos, havemos de conformizar o *corpus* dos Conselhos do Espírito Santo, identificado nas pesquisas pela necessidade de uma maior qualificação. Tal qualificação passa, segundo os autores com o que nos afinamos, pela frequente formação dos conselheiros. Apesar dos trabalhos versarem por formações e capacitações dos conselheiros, temos o entendimento da necessidade primordial de se fazer um mapeamento dos segmentos, para, no seu interior, elaborar uma proposta de formação que prepare os sujeitos para serem conselheiros antes de assumirem o cargo e não somente após já estarem empossados nos colegiados,

isso porque defendemos que seja estimulada a participação, de forma mais intensa, do segmento dos estudantes nos Conselhos, em todos os seus níveis. As vagas desse segmento não são adequadas e regularmente preenchidas, com poucas exceções, precisando ser feito um maior trabalho de sensibilização, inclusive dos próprios colegiados, que não se ressentem da ausência dos alunos nos debates.

Por nos atermos aos Conselhos, em especial ao Conselho Municipal de Educação (CME), verificamos a forte influência dos movimentos religiosos na organização desses órgãos. Os movimentos populares locais ganharam forma e força, a partir do estímulo das chamadas Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs); no entanto, a inserção de políticas sociais, com mais afinco no município, com administrações populares, propiciou que os colegiados surgissem em suas especificidades, através dos Movimentos Sociais Urbanos (MSUs). Os autores escreveram sobre a necessidade desses órgãos se constituírem em canais próprios de elaboração, discussão e execução das políticas públicas, observações que teorizam sobre os órgãos colegiados em geral e que buscamos compreender na atuação do Conselho Municipal, ao levantar os paradigmas estabelecidos, os obstáculos aferidos, mesmo porque, em um dos destaques, a professora e conselheira Esmeralda Pereira já antecipou que há obstáculos ao funcionamento dos colegiados, em todas as esferas:

> [....] existe um longo caminho a se percorrer para se alcançar a autonomia tão desejada e necessária para que ações dos Conselhos: Nacional, Estadual e Municipal expressem a vontade plural de: governo, sociedade civil, profissionais da educação, pais e alunos, entre outros, garantindo a gestão democrática nas políticas públicas na área da educação (PEREIRA, 2011, p. 64).

A respeito das pesquisas que desenvolveram debates sobre a relação pobreza e educação, destacamos as abordagens sobre as proposições para o enfrentamento da pobreza, levando em consideração a condicionalidade educação como possibilidade de garantia constitucional do direito à educação de crianças e adolescentes empobrecidos (BREMENKAMP, 2019, p. 259). E um fator que motiva esse acesso à escola é o desenvolvimento do Programa Bolsa Família (PBF), porque é uma política social de fundamental importância na articulação com outras políticas sociais básicas de qualidade e acessíveis, de fato, às famílias beneficiárias. Isso, segundo Cararo (2015), demanda altos investimentos financeiros - que se

multiplique por três o percentual do PIB nele aplicado - e mecanismos de controle social efetivos. “No contexto atual, o PBF deve ser fortalecido e expandido, na perspectiva da redução progressiva e eficaz das desigualdades sociais” (p. 139). Tais considerações alertam para o declínio vertiginoso no desenvolvimento do PBF, pois, pelo segundo ano consecutivo, houve cortes, devendo elevar o número de pessoas em contexto de pobreza para 16,9 (dezesseis vigula nove) milhões, segundo o diretor da FGV Social, Marcelo Neri.

Concluímos enfatizando que a participação dos pobres, nas distintas etapas dos programas de combate e de enfrentamento à pobreza, constitui-se apenas em um passo inicial que permite uma maior compreensão das múltiplas dimensões e da complexidade que ela comporta. Ao falarem das suas vidas, necessidades e esperanças, “os pobres destacam a fome, mas referem-se, com insistência, às dimensões sociais, físicas e psicológicas, à falta de liberdade de escolha e de ação” (ABREU, 2012, p. 111). Desse modo, a integração desses sujeitos nos movimentos sociais e sua participação nos Conselhos são passos importantes e consistentes para o enfrentamento dessa condição, já que, na dinâmica dos colegiados, o indivíduo conta com possibilidades de mudança da própria situação e da situação de outros: o aprendizado mútuo, a articulação com outros segmentos e outras instituições, o crescimento intelectual e demais condições de interrelacionamentos.

A representação de algum segmento em órgãos colegiados, sobretudo nos Conselhos, permite que os seus atores desfrutem de uma projeção, reconhecimento e *empowerment,* cuja concepção se constitui em delegar autoridade e poder às pessoas, promovendo a liberdade e a informação para ajudar na tomada de decisões (CHIAVENATO, 2005). Nesse sentido, Gohn destaca as articulações feitas pelos movimentos sociais na escola, entendendo-a como importante espaço de participação e aprendizado político:

> Movimentos sociais pela educação abrangem questões tanto de escolas como de gênero, etnia, nacionalidade, religiões, portadores de necessidades especiais, meio ambiente, qualidade de vida, paz, direitos humanos, direitos culturais etc. Os movimentos sociais são fontes e agências de produção de saber. O contexto escolar é um importante espaço para participação na educação. A participação na escola gera aprendizado político para a participação na sociedade em geral (GOHN, 2011, p. 347).

CAPÍTULO 2 - PROCESSO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E AÇÕES DO CMEVV EM CONTEXTOS EMPOBRECIDOS

No presente Capítulo, procedemos com o diálogo sobre o surgimento e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs), descrevendo a história e o histórico dos órgãos iniciais dessa natureza, suas funções e evolução com o passar do tempo. Enfocamos a importância, para as gestões, de que nível for, do funcionamento dos Conselhos, apresentando algumas ocorrências do que a atuação desses órgãos proporcionou e vem proporcionando historicamente, no que tange à contribuição de melhoria de vida da população e do amadurecimento das políticas públicas, gestadas através das ações e atuações desses órgãos colegiados. Fazemos específicas referências a esse tipo de organização em contexto mundial, com destaque aos movimentos e manifestações que marcaram os órgãos colegiados como os primeiros no Brasil.

Também reservamos um tópico em que nos atemos à criação de Conselhos de Educação no Estado do Espírito Santo, tanto na esfera estadual como na municipal, em que fazemos registros de suas feições e papel na administração pública, ante o contexto histórico a que eles estavam integrados. Realizamos levantamento dos Conselhos que se configuraram como pioneiros, suas características e o efeito desencadeador que provocaram para o surgimento de outros, ante o contexto sociopolítico em que se encontravam. Recorrendo aos autores Sader (1988), Bordignon (2002), Cury (2006), Souza e Vasconcelos (2006), Oliveira (2008), Gohn (2010, 2019) e Silva (2010), ressaltamos que os conselhos se estabeleceram e, ainda se estabelecem, a duras penas e obstáculos que os desafiam a sobreviver.

De acordo com Gohn (2019), o funcionamento desses órgãos tem se dado pelo sistemático processo de engajamento dos segmentos oriundos de regiões periféricas das cidades, no ciclo ocorrido a partir da década de 1980 dos chamados Novos Movimentos Sociais (NMSs). A autora salienta que a base desse contingente se caracteriza do campo bem popular, vindo dos movimentos de bairros urbanos.

Na esteira das intensas mobilizações do sindicalismo, no final da década de 1970, as diversas categorias e segmentos da sociedade se organizaram em entidades até

se comporem em Conselhos e Comitês. Gohn (2019) replica Sader (1988) ao identificar o ativismo de grupos que passaram a lutar por suas demandas específicas - grupos de raça, gênero, étnicos, estudantes, etc., buscando justiça social e autonomia em relação aos partidos políticos (tanto os que dominavam o status quo, como os partidos de esquerda, tidos como clandestinos) e em relação ao Estado de plantão: o governo militar vigente. As reflexões da autora também destacam que essas camadas de ativistas se constituíam, em sua grande maioria, de pessoas pobres, da periferia e entes da desigualdade social, que se insurgiam contra um dos grandes problemas sociais contemporâneos: “o fenômeno da naturalização da injustiça, a exploração e a pobreza nas mentes da população, inibindo o desenvolvimento do pensamento crítico” (GOHN, 2019, s.p.).

Ainda neste Capítulo, apresentamos o histórico do Conselho Municipal de Vila Velha (CMEVV), nosso objeto de estudo de caso, alinhavando a sua trajetória e a sua importância na promoção e na gestão de políticas públicas no município, com a deliberações que direcionam a sua atuação e os processos de elaboração de políticas educacionais de alcance a todo território vilavelhense. São destacadas as diversas ações desenvolvidas a partir da intervenção e atuação do conselho, com particular observação nas regiões de contextos empobrecidos no município. Vila Velha se compõe de 05 (cinco) grandes Regiões Administrativas com demandas pujantes pelo número de habitantes que cada uma apresenta, pois Vila Velha é o segundo município no Estado cuja população ultrapassa o número de 500 mil habitantes (501.325), segundo estimativa do IBGE, publicada no Diário Oficial do Espírito Santo, em 01/07/2020.

O outro município com uma estimativa maior é a Serra, com o total de 527.240 habitantes, significando que Vila Velha agora também figura entre os 26 (vinte e seis) municípios brasileiros com a população acima de 500 (quinhentos) mil habitantes, a exceção das capitais. No tópico final do Capitulo, estabelecemos um diálogo sobre a pobreza, as desigualdades sociais e as políticas sociais adotadas para o seu enfrentamento, diante dos mapeamentos feitos ao longo de décadas por instituições como Banco Mundial, Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre outros. No debate, destacamos as

causas para a persistência do fenômeno da pobreza e a interferência nos processos de aprendizado dos alunos empobrecidos. Vemos, ainda, a interlocução dos Conselhos de Educação, principalmente os Municipais, que consideramos ter atuação imprescindível para intervir em defesa das políticas fortalecedoras da cidadania, no controle dos recursos públicos e como cogestores da governança local.

2.1 ORGANIZAÇÃOES SOCIAIS QUE SE CONSTITUÍRAM COMO OS CONSELHOS PIONEIROS NO MUNDO

Muito tem se abordado sobre a ideia de “conselho”, na constituição das organizações sociais no mundo. A coletividade que constitui um Conselho, em seu teor, direciona a ideia para reunião, assembleia, debate, discussão, pluralidade, com intenção de tomar decisão em conjunto, com a compreensão de que, em grupo, a expressão das ideias flui melhor e atinge mais sujeitos. Verificando a origem do termo em latim, a ideia é traduzida como “ajuntamento de convocados”, o qual sistematiza determinados assuntos para se exercer o “poder” de definir, redefinir, o que se combinar em relação às práticas sociais do que seja desenvolvido. Essas ideias estão sempre relacionadas ao processo de democratização da sociedade, em qualquer época.

Bordignon (2002), entre outros autores, afirma que grupos sociais se organizaram em instituições, semelhantes aos Conselhos, antes mesmo do surgimento do Estado e que, nos seus respectivos contextos, demonstraram ser novas expressões e percepções de novos sujeitos sociais e políticos, fora dos enquadramentos partidários, pois as restrições partidárias viabilizaram a emergência de protagonistas do enredo histórico do populismo. Todas as demandas sociais ganhavam expressão e solução nas antecipações dos governantes e dos políticos (MARTINS, 2000).

Pesquisadores como Vieira (1992), Gohn (2000) e Pereira (2008) destacam que os coletivos da sociedade civil são bem antigos, com trajetória paralela à da própria democracia participativa. Já no período compreendido entre os Séculos XII e XV, foram criados os chamados “*concelhos*” municipais (grafia da época com “c”), como

sistema político-administrativo de Portugal, em relação às suas colônias. O vocábulo conselho vem do latim "*conciliam",* derivado do verbo "*consulo/consulere",* que quer dizer ouvir alguém, submeter algo à deliberação de alguém. Contemporaneamente, a forma antiga e tradicional desses colegiados passou a ser estruturada como as de conselhos urbanos, originários das comissões de moradores (ESTEVÃO, 1993).

Os conselhos como formas de gestão da coisa pública, foram descritos por Hannah Arendt (1973), ao analisar as Revoluções Francesa e Estadunidense. Na sequência, vem o registro ao final do Século XIX, na Europa, quando os conselhos foram concebidos e estruturados para subsidiarem o processo de governança, do Estado, pelo seu peculiar aspecto de se fundamentar com a representação popular. Gohn (2001) complementa que, na modernidade, os conselhos se deslancham em momentos históricos de crises políticas, institucionais e econômicas, conflitando com organizações de contornos tradicionais. A autora explicita enfaticamente que os conselhos operários e os populares rejeitavam a lógica do capitalismo e seus fundamentos para fazer os ordenamentos econômicos, sendo que para contrapô-los a organização da sociedade deveria se dar em órgãos de representação, com pautas comuns e afins, visto que solitariamente as pessoas e, mesmo as camadas sociais, não conseguiriam despertar a atenção das classes hegemônicas, se não fossem por instrumentos de pressão. E, de acordo com o que a professora historiciza, os grandes legados históricos para órgãos conselheiriais e que registram a participação autônoma da sociedade se agregaram nas seguintes lutas populares:

> Os Conselhos que se tornaram famosos na história foram a Comuna de Paris, os Conselhos dos Sovietes Russos, os Conselhos Operários de Turim - estudados por Gramsci -, alguns conselhos na Alemanha nos anos 1920, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950 e os atuais conselhos na democracia americana (GOHN, 2001, p. 65).

Composta a partir do levante popular, a *Comuna de Paris* se constituiu como a primeira experiência histórica de um governo proletário, assumido por trabalhadores e membros das classes populares, com trajetória de 18 de março a 28 de maio de 1871. Entretanto, Monlevade (2002) argumenta que, no Brasil, já em 1799, havia a ideia de se organizar em Conselhos, quando os mandatários acercados de assessores, ouvia suas sugestões e indicações como forma de pensarem e repensarem seus apontamentos e decisões finais. Além disso, desde o império,

diversas categorias da sociedade brasileira se agrupavam em grupos sociais, sobretudo de trabalhadores para intervir junto aos governantes.

Já a experiência da *Comuna de Paris*, propôs formatar um colegiado, onde seus membros eram os chamados *communards* ou comunardos e que se tornaram governantes da capital francesa: “a Comuna era composta por conselheiros municipais, diretamente eleitos por sufrágio universal nos diversos bairros da cidade, sendo um corpo ativo ao mesmo tempo executivo e legislativo” (MARX; ENGELS, 1871, p. 4). Paris, com a Comuna, devia servir de alavanca para derrubar as bases econômicas em que se fundamentava a existência das classes e se caracterizava por ser constituída pela classe operária, celebrada como a gloriosa percursora de uma nova sociedade. Orso (2020, p. 59) ratifica que “pela primeira vez os trabalhadores assumiram o poder e demonstraram que é possível construir uma nova humanidade”.

Os *Conselhos dos Sovietes Russos* foram reconhecidos como uma das formas mais avançadas da organização popular, tendo sido criados pelos tipógrafos russos, na Revolução Russa de 1905, nas fábricas do distrito de Neva, na capital São Petersburgo. Mundialmente, os sovietes ficaram conhecidos como Conselhos com peculiaridades, originalidades e especificidades ímpares por ressignificarem a interferência dos trabalhadores e das classes populares no poder, ao mesmo tempo, no executivo e no legislativo. Considerado como o ano de um grande momento histórico para a classe trabalhadora russa, 1905 serviu de desenho e aprendizado para a Revolução de 1917, cujo cumprimento das decisões aprovadas no Congresso ficou a cargo do soviete dos Comissários do Povo, primeiro governo operário e camponês, que teria caráter temporário até que a convocação de uma Assembleia Constituinte fosse articulada (NASCIMENTO, 2006, p. 14).

Nascimento (2006, p.12) teoriza que o conselho, mundialmente conhecido como soviete, deve ser a base e o fundamento do Estado operário e socialista, das suas instituições sociais, porque a fundação desse colegiado “teve como objetivo lutar contra a intensa exploração existente no país, com pautas que envolviam desde a redução da jornada de trabalho à criação de um parlamento com a participação de deputados representando a classe trabalhadora”. Nos organismos fundamentais da

democracia operária foi que se incorporaram os *Conselhos Operários de Turim*, a capital industrial da Itália, tradução dos *sovietes* russos no cenário italiano, entre 1919 e 1921, chamado de o biênio vermelho. Conhecedor e participante dessas organizações, Antonio Gramsci (1891-1937) compôs os Conselhos de Fábrica atacados pela burguesia que, periodicamente, lançava lock *out*, que eram ações realizadas pelo patronato das fábricas com o intuito de evitar a organização dos trabalhadores, no desenvolvimento de movimentos de paralisação e greves (RACHLEFF, 2017).

Contra esse tipo de iniciativa patronal, o ativista se engajou no recém-fundado Partido Comunista Italiano (PCI), porque avaliou que o Partido Socialista, do qual fazia parte, se comportava com muita passividade ante esses processos de sabotagem de *lock out,* impostos pelo patronato. Com as sucessivas ações e realização de viagens internacionais para outras nações da Europa, o filósofo e político sardo estimula na sociedade italiana a perspectiva do avanço dos trabalhadores para a legitimação de uma república dos Conselhos de Fábrica (NERES, 2012, p. 73). Essa construção em regime de urgência, com inspiração russa mais uma vez, mostrou que Gramsci objetivava a edificação do Estado Socialista, na Itália, já como deputado por ter sido eleito em 1924, se destacando com suas ideias socializantes, o que lhe custou a prisão, com outros comunistas, em novembro de 1926.

Gramsci foi condenado a 05 (cinco) anos de prisão e ficou sendo transferido sucessivamente para diversas prisões, quando, em 1928 teve nova condenação, desta feita a 20 (vinte) anos de prisão (PAIVA, 2012, p. 34). Em 1934, após muitas interferências de amigos e parentes, conseguiu liberdade condicional. “Sua pena expirou no dia 21 de abril de 1937 e no dia 27 de abril do mesmo ano, depois de ter sofrido, dois dias antes, um acidente vascular cerebral, morre sem ter conseguido sair em liberdade” (FIORI, 1979; COUTINHO, 2011). Marcada pela contradição da revolução democrático-burguesa, porém preservando o poder das velhas elites autoritárias, a Alemanha enfrentou a insatisfação das massas populares que se organizava em Conselhos. O marxista heterodoxo Herbert Marcuse sempre viu nos Conselhos a mais importante criação da Revolução alemã, na luta por uma sociedade efetivamente democrática.

Apesar de os Conselhos se configurarem como ferramenta de ruptura radical, por vocação de seu contexto, a maioria de seus membros expressava posturas extremamente moderadas, como mostrou o resultado do Primeiro Congresso Nacional dos Conselhos de Operários e Soldados, realizado em Berlim, em dezembro de 1918. Contrastando com o resto da Alemanha, camponeses da região sul se organizaram em Conselhos, fundando a Liga Camponesa, com a intenção de mudar os rumos políticos do país, bem como proporcionar a democratização interna. De maneira enfática, Loureiro (2005, p. 8) descreve os Conselhos de Operários Alemães como alicerces da democracia:

> Os conselhos eram os alicerces da democracia, o que permitiria uma crescente democratização interna do país e impediria o fortalecimento da reação. Os conselhos seriam um meio de educar politicamente as massas na medida em que exerceriam funções de controle de toda a vida pública. Não era claro como o sistema deveria funcionar, a não ser que conselhos e Parlamento deveriam conviver num sistema equilibrado de divisão de poderes em que caberia aos conselhos a tarefa de codirigir o Parlamento e de representar diretamente a vontade popular, enquanto o Parlamento mantinha suas funções legislativas, mas não poderia agir de forma totalmente independente dos conselhos. Eisner não era ingênuo, ele tinha consciência das tensões entre conselhos e Parlamento, mas via nessas tensões um elemento positivo que impediria que a política se imobilizasse numa atividade formal. A ideia é que só assim a democracia poderia se enraizar, porque os conselhos dariam vida ao Parlamento, que desse modo não seria um órgão meramente formal, solto no ar.

Os denominados de *Conselhos Eletivos Formais de Trabalhadores*, da Iugoslávia, foram órgãos de trabalhadores coletivos aprovados pela Assembleia Nacional, em 27 de junho de 1950, como sendo a lei sobre a autogestão dos trabalhadores, pela qual os meios de produção deixavam de ser formalmente propriedade do Estado e passavam a ser propriedade social. Esses Conselhos já teriam sido construídos, a partir de uma experiência-piloto, onde foram reunidas 215 (duzentas e quinze) empresas abrangendo 8.230 (oito mil, duzentos e trinta) trabalhadores, organizados em grupos de operários em formato de comitês de gestão criados em cada empresa, onde os trabalhadores se tornavam administradores de uma parcela da propriedade social global. Avaliações elencadas por Miguel (2014) sobre as conquistas e os problemas desse regime de autogestão indicam que os direitos autogestionários se inflexionaram com repercussões duradouras nas políticas iugoslavas desenvolvidas, as quais foram feitas apresentações e demonstrações no Primeiro Congresso dos Conselhos Operários, realizado em 1957.

As exemplificações acima balizam a formatação dos Conselhos a partir de duas premissas básicas: a primeira que, segundo o autor italiano Massimo Follis (1998), faz apontamentos para a participação popular, justificando a origem dos Conselhos “de um conjunto difuso de iniciativas espontâneas de organização operária nos lugares de trabalho”, consorciando a presença do poder e da organização popular na definição de políticas em conjunto. A outra premissa é a que evidencia a tutela do Estado na formação e funcionamento dos Conselhos, como se identifica a organização desses colegiados no Brasil, desde a concepção inicial, ainda no Império. É notório, no entanto, que a iniciativa de organização dos Conselhos no país sempre teve a estreita relação do Estado na sua formulação, definição das atribuições e definição de suas competências, vinculando sua atuação aos interesses e necessidades da gestão, quando de sua criação, funcionamento e ação nas tarefas que lhe são conferidas.

Ainda que o processo da participação popular tenha se caracterizado como princípio fundamental da legitimação do sistema político democrático, o que podemos considerar “é que os modelos democráticos que surgem nas mais diferentes épocas históricas prestam-se às análises contextuais, passando a estipular níveis ou graus de democracia nas sociedades modernas” (PEREIRA, 2004, p. 31). Nos registros das práticas participativas, verifica-se que esse processo tem caráter plural em termos de classes, camadas sociais e perfis político-ideológicos, envolvendo os indivíduos no exercício da cidadania, pois a participação se articula com o tema da cidadania, envolvendo também lutas pela divisão das responsabilidades dentro de um governo. Essas lutas, de acordo com as análises de Gohn (2019), possuem várias frentes, como a constituição de uma linguagem democrática não excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhes diga respeito e o estímulo à criação e ao desenvolvimento de meios democráticos de comunicação.

2.2 A HISTÓRIA DOS CONSELHOS NO BRASIL IMPERIAL

Em seu artigo sobre Plano Municipal de Educação, Monlevade (2002), faz um breve histórico sobre os Conselhos, destacando a necessidade do reconhecimento de colegiados conselheiriais no Brasil, mesmo não havendo oficialidade em seu

funcionamento. O autor salienta que “desde que a educação é uma política pública, existe a necessidade de se planejar e de se aconselhar”, tornando-a instrumento de indispensável atribuição na sociedade por se constituir como referência de ações coletivas, em que necessariamente todos os segmentos e sujeitos são envolvidos. Conforme afirma, “a administração pública, na área da educação, desde a era colonial, nunca dispensou os “conselhos”, ou seja, os órgãos de reflexão e decisão coletivos que assessoravam reis, príncipes, capitães-gerais, governadores e presidentes” (MONLEVADE, 2002, p. 2).

Monlevade (2002) aponta, em suas pesquisas, que o primeiro registro histórico que constava com a ideia sobre conselhos data de 1799, muito antes da primeira Constituição brasileira, de 1824, manifestado em uma correspondência do regente D. João ao Capitão-Geral Caetano Pinto Miranda Montenegro, de Mato Grosso. Seu conteúdo trata de projetos para a instrução pública na referida Capitania, mostrando grandes preocupações de a autoridade ser assessorada por conselheiros, em seus planos e ação (MONLEVADE, 2002). Ratificando essa afirmação, o autor faz um recorte nos sessenta e sete anos de duração do Império Português no Brasil, com sucessivas instabilidades sociais, políticas, econômicas e de gestão do Estado brasileiro, indicando ser aí nesse cenário que, de fato, se constatam os primeiros colegiados de Conselhos de Educação como órgãos da administração educacional.

> Os Conselhos existem no Brasil desde o tempo do Império, como órgãos de Estado têm adquirido novas características e finalidades. Da parte do governo, a criação desses organismos está estreitamente articulada a concepções de eficiência, de controle social e de legitimação política. Porém, podem apresentar outros significados, nos quais a participação da sociedade civil carrega a expectativa da criação de novas formas de relacionamento entre Estado e os cidadãos, a fim de garantir o acesso aos seus direitos (MONLEVADE, 2002, p. 15).

Estabelecidas em Portugal e em suas Colônias, as aulas-régias marcaram a concepção de uma educação formal e mais organizada, em todos os níveis, visto que as posturas e “posições-chaves” assumidas pelos jesuítas contrariavam os pressupostos das reformas feitas pelo Marquês de Pombal, na Corte portuguesa. A vinda da família real para o Brasil e consequente transferência da Corte, em 1808, decorreram em várias medidas educacionais, com criação de cursos superiores, aumento de instituições educandárias e oferta das aulas-régias em todas as

capitanias. Assim, a primeira Constituição, de 1824, estabeleceu a garantia para todos os cidadãos brasileiros à instrução primária e gratuita, interpreta a professora Angélica Ricci Camargo (2013); no entanto, o estabelecimento efetivo de escolas públicas foi realizado muito lentamente, apesar de em um dos Atos imperiais determinar aos presidentes das Províncias as informações sobre as aulas e escolas existentes, bem como a adoção do método lancasteriano, de ensino mútuo (CAMARGO, 2013). Monlevade (2002, p. 58) acrescenta que as Províncias se equilibravam entre as frágeis demandas por escolas primárias e os recursos financeiros pelos impostos cobrados sobre mercadorias, “que possibilitavam tímidas expansões da rede de estabelecimentos primários das cidades-vilas, como preconizava a Lei de Ensino, de 15 de outubro de 1827”.

A concepção patrimonialista de Estado sempre conformou a criação dos órgãos colegiados no Brasil, mantendo a visão de que o Estado é pertencente à autoridade constituída, em quem a burocracia inspira a obediência por ser a detentora da máquina administrativa. Essa visão garantiu que os conselhos iniciais fossem compostos por pessoas de saberes peculiares, eruditos e admiráveis, as ditas e consideradas “notáveis” (BORDIGNON, 2002). O saber popular não tinha utilidade para a gestão pública, cujo direcionamento cabia aos “donos do saber” que o fariam em atendimento a ambas as categorias. Os conselhos, com essa configuração, exerciam uma função de ponte, de mediador entre a sociedade e o governo, representando o contraditório social e, atuavam com funções não apenas de fiscalização, mas de julgamento, de direcionamento, assessoria, consultoria, permitindo um predomínio das decisões do professorado, tendo sido uma forte razão para sua supressão e descarte pelo Governo de Campos Sales, em 1897 (REIS FILHO, 1985, p. 115).

Com a família real aportando no Brasil, em 1808, a educação vinha a reboque dos interesses dos nobres, sem perspectivas determinantes. De Portugal vinham as orientações para as realizações das atividades na educação, nos seus níveis e modalidades de ensino. Anos mais tarde, em 1820, D. João VI atendeu ao chamado de restabelecer o fortalecimento daquela Coroa e retornou a Portugal, deixando seu filho D. Pedro I, príncipe regente, à frente da colônia. Ante às pressões dos seus partidários e dado que àquela altura o país já se organizara em certa estrutura

política, o imperador proclamou a Independência e as ideias para incrementar a educação no país pareciam que iriam eclodir com proposições auspiciosas, já que D. João antes de retornar para Portugal falava em expansão de escolas. Antes mesmo do Império, já havia se configuravam teores conceituais de compor órgãos de consulta na área da educação para tratá-la como política pública da colônia portuguesa, tendo necessidade de planejamento, elaboração, além de servir como suporte e ferramenta de aconselhamento para seus membros mandatários. Monlevade (2004) segue defendendo essa tese com uma ilustração da correspondência do Regente D. João, de Portugal, ao Capitão-Geral Caetano Pinto Miranda Montenegro, de Mato Grosso, em 1799, comunicando a necessidade do dirigente se acercar de conselheiros.

O teor da correspondência aborda a preocupação do Regente português em relação ao desenvolvimento de projetos da Corte para instrução pública na referida Capitania, devendo a autoridade ser assessorada por conselheiros, em seus planos e ações. Esse registro mostra a inspiração colegiada que já se circundava entre as autoridades que tratavam de questões afins à população, tendo, em momento futuro remoto, alguns indícios se concretizado, o que é exemplificado pelo pesquisador. Fazendo uma prévia para indicar apontamentos para a Primeira Constituição do país, foi realizada a Assembleia Constituinte, no Rio de Janeiro, em 17 de abril de 1823, onde se discutiram questões relativas à educação. Os temas pautados foram desde a alfabetização do povo até a implantação de universidades, passando também pelos problemas de qualificação e da remuneração dos mestres.

O debate foi amplo e cobriu uma grande pauta que poderia compor um Título da Constituição, até porque as instituições estavam apenas com a referência das escolas implantadas, ainda no período colonial, de forma muito rudimentar. Para a Assembleia Constituinte, realizada em 17 de abril de 1823, muitos segmentos do povo se articularam para interferir, marcar suas posições e deixar suas sugestões e reivindicações em evidência. Isso porque essa primeira Assembleia Constituinte teria sido a oportunidade para se contrapor aos projetos da Corte, que sobejamente instruía a Capitania. Com receio de se constar alguma reação, autoridades se mostravam com extrema preocupação, sendo por isso assessoradas por conselheiros em seus planejamentos para o domínio da colônia e seus moradores.

Desde o ano anterior, 1822, ano da Independência, o Brasil fervia em crescentes ideias para moldar o seu futuro, em que os idealistas da liberdade nutriam sonhos de uma nação ou país independente, onde seus governantes pudessem representar, se não todas, grande parte das expectativas dos governados, tendo como meio para isso as ações educativas:

> A Assembleia Constituinte, reunida na Província do Rio de Janeiro, na data de 17 de abril de 1823, foi o grande fórum de discussão das políticas para a educação, que versavam desde a alfabetização do povo até a implantação de universidades, passando pelo problema da qualificação e da remuneração dos mestres. Os sonhos se frustraram rapidamente com os constrangimentos políticos e financeiros. As ações educativas continuaram esparsas, umas sob responsabilidade do Governo Imperial, outras das Câmaras Municipais, sem sistema nem plano, dispensando a criação de um órgão normativo central (MONLEVADE, 2002, p. 57).

Reis Filho (1985, p. 116) enfatiza, ainda, que convergindo com os anseios dos segmentos da sociedade que participavam das discussões, os conselhos eram estimulados a cuidar do regulamento das escolas preliminares, do seu regimento interno, de casas para alocar essas escolas, de livros e materiais escolares, da adoção de livros da escrituração escolar; livros didáticos, mapas e, demais tipos de materiais necessários ao funcionamento das unidades. Faziam, ainda, um *"memorandum"* para permitir o exercício das funções de inspetores e distritos, enquanto estavam em elaboração. Acompanhadas por autoridades da área da educação, as questões se constituiriam grandes baluartes para definir mais especificamente os itens atinentes à educação e a sua organização, depois de mais de 200 (duzentos) anos de práticas educacionais amadoras e desoportunizadoras para a grande massa.

Apesar de ter se constituído num grande Fórum de debate e deliberação com expectativa de alimentar e consubstanciar a carta constitucional, que se ensaiava organizar. Houve surpreendentes frustrações ao se verificar a Constituição não seguiu, em suas disposições e prerrogativas, a proposição de estabelecer critérios para a remuneração dos mestres, pois foram alegadas limitações econômico-financeiras para garantir os pagamentos; também, se viu com muita tristeza as referências à área da educação em apenas 02 (dois) incisos, no último artigo e se situando entre os últimos 04 (quatro), redigidos em frases curtas, objetivas, sem constituírem títulos, capítulos, tampouco seções. Sem falar que não se estabelecia

nenhum apontamento que versasse sobre alguma instituição que se responsabilizaria pela promoção e administração da educação, como era esperado. Essas lacunas teriam deixado, depois de tanta expectativa, profissionais e intelectuais da arte, cultura e da educação bastante desanimados.

CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL
(DE 25 DE MARÇO DE 1824)

Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho De Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.

Carta de Lei de 25 de Março de 1824

Título 8º - Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos

XXXII - A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.

Carta de Lei, de 25/03/1824

A primeira Constituição outorgada no Império, em 25 de março de 1824, criou funções legislativas nas Províncias, acarretando pressão de setores da sociedade, uma vez que todo poder se centrava no Imperador. De diversos lados as pressões aumentavam, culminando com a abdicação do Imperador, em 01 de abril de 1831, o que contribuiu para a edição do Ato Adicional de 1834, incorporado à Constituição do Império que, embora tivesse princípios centralizadores, estabelecia prerrogativas descentralizadoras, como as atribuições às Províncias de competências legislativas, de acordo com as reivindicações da sociedade. Às províncias cabia a responsabilidade pelo ensino primário e secundário nos respectivos territórios (SAVIANI, 2006, p. 28), mesmo frente às dificuldades pela falta de recursos financeiros. O caráter descentralizador do Ato Adicional não fora bem aceito e nem recebido pacificamente pelas castas ligadas ao poder central, como os juristas, políticos e até educadores que questionavam a exclusão do Poder Central do campo da instrução primária e secundária (SUCUPIRA, 1996, p. 61).

O avanço de algumas conquistas, junto ao Poder Central, entusiasmou muitos segmentos que se articulavam de forma mais ampla nas Províncias, como o ocorrido na Bahia, em 1842, onde se registrou a primeira tentativa da sociedade civil organizada em criar um Conselho de Educação na estrutura da administração

pública, com funções e atribuições de mesma natureza que os *"boards"* ingleses, é o que relata Bordignon (2002, p. 6). Até chegar a esses colegiados, houve diversas iniciativas para formação de colegiados que cuidariam das questões relacionadas ao ensino, conforme análise de compilações de documentos analisados por Moacyr (1939, 1940). Esses documentos se constituíam de relatórios que narravam registros e ações oficiais e extraoficiais do que ocorria nas Províncias, a partir dos quais eram adotadas medidas, encaminhadas ações e determinados métodos de intervenção nas instituições, quando da oferta, do planejamento e, também, do desenvolvimento do ensino:

> Criar colegiados nos Municípios para cuidar da questão do ensino, para tanto foram instituídos os Conselhos Municipais de Inspeção, em Alagoas, criados em 1854 e extintos em 1864; na Bahia, a Comissão 21composta por um ou mais membros em 1842; o Conselho de Instituição Pública em 1850; o Conselho Municipal de Instrução Pública em 1870; no Rio de Janeiro o Conselho Municipal de Instrução Primária, em 1849; e o Conselho de Instrução em cada município em 1871; em São Paulo o Conselho de Instrução em 1871; no Espírito Santo as Juntas Escolares em 1875; no Paraná, o Conselho Literário por Distrito, em 1857, e o Conselho de Instrução em cada Município em 1874; em Santa Catarina os Conselhos Municipais foram extintos em 1881, não havendo registro da data de sua criação (OLIVEIRA, 1992, p. 98).

Durante o Império, houve o processamento de leis regulando e regulamentando a educação, sempre redigidas com o teor de reforma. A primeira delas editada foi durante do Primeiro Reinado, que ocorreu de 1822 a 1831, período dentro do qual foram promulgadas 02 (duas) leis iniciais específicas para a educação: a Lei de 11 de agosto e a **Lei do Ensino,** de 15 de outubro de 1827. A edição das mesmas se configurou na primeira Reforma Educacional, denominada de Januário da Cunha Barbosa. No período de 1831 a 1840, foi promulgado o Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834, que garantiu maior autonomia administrativa às Províncias do Império, proporcionando a criação das Assembleias Legislativas e a suspensão do Poder Moderador. Com isso, a composição das Assembleias Legislativas de deputados e senadores indicava mais poder e independência às Províncias; também, substituiu a Regência Trina pela Regência Una, com sua eleição sendo realizada pelas Assembleias Legislativas das Províncias; e também criou o município neutro do Rio de Janeiro, independentemente da Província de mesmo nome.

As regências iniciadas em 1835, foram marcadas pela eclosão de rebeliões separatistas, em várias Províncias do país, o que colocou em risco a integralidade do território brasileiro. Outra importante e inovadora mudança que a Corte realizou foi o Ato que apontou para a descentralização do ensino, cuja duração atravessou décadas, que foi a criação dos sistemas provinciais de instrução pública. A partir dessa instrução, cada Província ficava encarregada de fundar, financiar e administrar as unidades escolares de sua jurisdição; além de proceder com a normatização, a estruturação e assegurar o funcionamento de todas as unidades, tanto as que ofertavam o ensino municipal, como as privadas, à exceção as da Corte. Esse órgão criado como normatizador central, dando feições de uma instituição com papéis de extrema importância, como antes não fora registrado, já que tudo era administrado pela Coroa Portuguesa, que utilizava as Ordenações Portuguesas para embasar todo o sistema jurídico de governança, o que vigorou de 1446 a 1621.

Em 1879, houve a reforma de Leôncio de Carvalho, que propunha dentre outras coisas o fim da proibição da matrícula para escravos, mas que vigorou por pouco tempo. No século XIX ainda havia no Brasil a tendência da criação de escolas religiosas, o que já não acontecia no resto do mundo receptível ao ensino laico. A crescente proliferação dessas e outras instituições indicou um alavancamento de unidades que se espalhavam pelo território brasileiro e o grande número que se registrava mostrava que algo estava faltando, devendo se verificar para melhorar a gestão de todo o sistema. Quando as autoridades se deram conta dessa e outras questões discutiram como elaborar um processo ou sistematização que “cuidasse” de todas as unidades em série, por base territorial. Entenderam, então, que havia necessidade de um departamento ou seção que lhes servisse de referência para a gestão de todo o processo educacional, que se compreendia entre os aspectos pedagógicos, administrativos e na viabilização dos recursos, tanto os materiais, como os humanos, os quais consistiam em um conjunto de tarefas que não eram fáceis, devido à falta de pessoas especializadas nesses setores.

A inspiração para formação dos Conselhos, como órgãos colegiados, veio do funcionamento dos *“boards”* ingleses, em 1842, na Província da Bahia. Os *“boards”* eram composições de intelectuais que se reuniam como junta para deliberar sobre

determinada consulta que lhes era dirigida, exercendo função consultiva e deliberativa para a gestão do Ministério ou Secretaria a que vinculavam: serviam ao Governo e em nome dele exerciam suas funções (BORDIGNON, 2009, p. 59). Com a Proclamação da República, foi observada uma avalanche de transformações de ordem político-administrativa (VIEIRA, 2007). Com base em “novos” conceitos e leis, os conselhos de educação foram organizados em maior número e visibilidade, com estrutura e funcionamento delimitados em normas gerais ou específicas, atestando natureza, competências, atribuições e composição desses órgãos. Em cada período histórico, os conselhos apresentam natureza, competências, atribuições e composição diferentes.

Mas, com as discussões e os espectros do que se praticava em outros países, principalmente na Europa, percebeu-se que, a partir de então, estava se conformando a ideia de colegiados para tratar com mais especificidade as questões da educação. Poleto (1982) aponta, em suas pesquisas, que uma das primeiras tentativas efetivas de criação de Conselhos de Educação no Brasil foi na Província da Bahia, no ano de 1842. Naquele contexto, mais Conselhos de caráter oficial foram inspirados e Rui Barbosa encaminha ao ministro Leôncio de Carvalho, da Pasta do Império, à qual estava subordinada a Instrução Pública, a proposta de criação do Conselho Superior de Instrução Nacional e dos cargos de Inspetores Gerais e Escolares de Distrito, em 1882.

Antonieta Nunes (2007, p. 13), no balanço que faz da situação educacional do país no Século XIX, pondera que, nos diversos pareceres sobre a educação no Império, assinados por Rui Barbosa, “aconselhava a descentralização municipal, através dos Conselhos Escolares de Paróquias, recomendando a fundação de bibliotecas e museus pedagógicos, onde quer que houvesse escolas normais e um Museu Pedagógico Nacional”. Somente após a Proclamação da República, mais precisamente em 1911, é que se desenhou um tipo de Conselho que se desejava ser um órgão adequado à gestão da educação, denominado de Conselho Superior de Ensino, e que, anos depois, em 1925, veio a ser o Conselho Nacional de Ensino, reformulando a educação em todos os seguimentos, além de criar o Departamento Nacional de Ensino. Rui Barbosa, ainda, foi o idealizador do futuro Conselho Nacional de Educação, editado por Decreto, pela primeira vez em 1931, que

propunha nas suas atribuições a elaboração do que hoje consideramos o Plano Nacional de Educação (CURY, 2009).

2.3 ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS A PARTIR DA REPÚBLICA

A Constituição de 1891 consagrou o princípio federativo, transferindo a instrução primária aos Estados. Ao governo federal reservava-se a atribuição de criar instituições do ensino secundário e superior nos Estados e organizar a instrução no Distrito Federal. A descentralização política e administrativa, que transferiu aos Estados a responsabilidade do ensino primário, assim como os cursos normais, condicionou sua expansão às peculiaridades e desenvolvimento econômico de cada unidade federativa. Dentro de um novo cenário, a sociedade e a economia, ainda agrárias e recentemente desagravadas da escravidão, mas muito prósperas com a exportação de café e outras riquezas, não estranhavam nem se ressentiam dessa condição de atraso cultural. No cenário da República, não faltam elementos para se apontarem as ações dos segmentos intelectuais e escolarizados para estabelecer um novo momento na história do Brasil. No entanto, “a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, tratada pela memória coletiva como uma revolução, nada mais foi que um golpe de Estado promovido por uma quartelada do Exército” (AXT, 2018, s.p.).

O historiador critica a consagração do fato consumado como ato heroico, discorrendo que a decadência do regime imperial era iminente, com as intrincadas questões dos bancos emissores da época, o que alavancou a conhecida Crise da Abolição, que resultou no Encilhamento. O Encilhamento foi uma bolha econômica, de crédito, ocorrida no final do Império e início da República, sendo o ponto culminante e marcante das irresponsabilidades financeiras dos governos pós-abolição da escravatura, provocando inflação e afugentando investidores. Apesar da movimentação de grupos sociais que se opunham às decisões e sinalizações direcionadas ao capital estrangeiro, o aparente otimismo econômico, converteu-se em depressão e enterrava a chance de uma reforma social, reivindicada e esperada pela população:

> A República trouxe um notável aviltamento do padrão ético e político do Parlamento, disseminou o nepotismo, o clientelismo e a corrupção, possibilitando o surgimento de monumentais fortunas particulares. O brutal

> desarranjo da economia provocado pelo Encilhamento e pela política do marechal Floriano Peixoto trouxe por resposta a reação ultraortodoxa de Campos Sales e de seu fisiocrata ministro da Fazenda, Joaquim Murtinho, cujas linhas mestras repousavam em redução da pressão sobre a balança de pagamentos, restabelecimento do crédito no exterior, equilíbrio orçamentário, austeridade monetária e altas taxas de câmbio. Na prática, porém, foi uma política deflacionária e recessiva, desindustrializante e com alto custo social. Sua ênfase no modelo agrário-exportador era justificada com remissões ao darwinismo social, o que também explicava o aumento dos impostos sobre o consumo. Era um político medíocre, que se beneficiou largamente da advocacia administrativa (AXT, 2018, s.p.).

Seguindo a trajetória de demonstrar ouvir a população, o Estado começa a pensar em apresentar uma formatação nas suas demandas e, em 1901, criou-se um Código de Ensino, que visava corrigir os erros e defeitos detectados na lei anterior, o Decreto nº 1.159/1892, a Reforma Benjamin Constant que apenas considerava o ensino primário como preparatório para o ensino superior, como um instrumento-meio para a ascensão ao ensino superior. O Código enfatizou a necessidade de uma educação científica, cujo conteúdo pedagógico deveria ser completamente desprendido de preconceitos teológicos, metafísicos ou próprios de qualquer doutrina que não tivesse a aprovação universal (DELANEZE, 2007, p. 25). Julgava-se ter sido convertida a liberdade de frequência em licença de vadiar. Assim, o Código tentou estabelecer regras de maneira suave, mas não conseguiu. Ajuntou à livre frequência, respeitada em parte, a livre docência, que é a permissão ao aluno para escolher o seu mestre e a garantia a qualquer cidadão habilitado para lecionar no recinto dos estabelecimentos oficiais (CURY, 2006, p.45).

Sempre se baseando nas edições de decretos, as autoridades viam seus intentos fracassarem, sem consolidar a adequada oficialização do ensino, ante as reações e mobilizações da sociedade. Os Estados mais desenvolvidos com o debate educacional, iniciando-se por São Paulo, adotaram, a partir das décadas de 1920 e 1930, políticas que levaram à organização do ensino em seu âmbito, fazendo surgir e, em alguns casos ressurgir, o senso de se engajar nas organizações sociais, integrando-se aos bancos escolares e demarcando posições para as suas intervenções. Assim, os sistemas estaduais e o sistema federal, restrito ao ensino secundário e superior, começaram a se organizar de forma paralela, visando a atender essa clientela que se (re)aproximava da escola e dos movimentos sociais.

> No século 20, principalmente depois de 1920, as condições econômicas e sociais mudaram, e muito. A imigração, a industrialização e a urbanização geraram novas exigências e novas ideias. Aprofundaram-se os problemas e conflitos e a educação foi escolhida como 'solução para todos os males'. E, para potencializar o papel social da educação, nasceram juntas a ideia de Plano e de Conselho. A sociedade e a educação viviam, sob um caos, que precisava ser superado pela República da Ordem e Progresso, segundo os Pioneiros da Educação. Estes educadores escreveram em 1932 o documento 'A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo', com a intenção de oferecer diretrizes para uma nova política de educação. O documento editado ficou conhecido como o 'Manifesto dos Pioneiros da Educação' (MONLEVADE, 2004, p. 4).

No contexto da terceira década do Século XX, a imigração, a industrialização e a urbanização geraram novas exigências e ideias, o que aprofundou os problemas e conflitos, configurando-se a educação como "solução para todos os males". Nesse sentido, ações da sociedade impulsionaram a educação como pelo importante papel social que desempenha, assim como o surgimento de Plano e de Conselho, resultante de movimentações de segmentos sociais da época. Do período do Império à República, mantiveram-se os "Conselhos dos Notáveis", cujos componentes eram reconhecidos por seus feitos e por seu conhecimento em relação às questões educacionais.

Essa concepção de conselho perdurou até a década de 1980, nas mais diversas áreas sociais da saúde, educação, cultura e assistência social, com o caráter de desenvolver atividades e trabalhos de cunho governamental e de respaldar a oficialidade de ações nessas áreas. Ao órgão coube a função de propor e interpretar as leis do Estado, bem como de assegurar o seu cumprimento. Assim, se observa com maior evidência uma das mais marcantes características do Conselho de Estado, que atravessou todo o período imperial, com a insígnia de se constituir "a inteligência da lei" (MARTINS, 2007).

> Havia no Conselho de Estado, portanto, uma superposição de diferentes funções, que antes de se contraporem, se complementam. Somente o caráter nominalmente consultivo permitiu esta elasticidade de atuação do Conselho de transitar livremente entre os diversos níveis das funções estatais. O Brasil, a seu modo, tomou parte nessa evolução do contencioso administrativo. Havia claramente uma duplicidade de jurisdição no Brasil, embora não explicitamente na Constituição, o fato era que as decisões tomadas dentro do circuito do contencioso administrativo, ou justiça administrativa, no Conselho de Estado tinham um caráter de definitividade. E, a partir, do Regulamento 124, foram criadas diversas formas de julgamento de conflitos entre a autoridade administrativa e aquela judiciária (MELO, 2013, p. 91).

Na “Revolução de Trinta”, criou-se o Conselho Nacional de Educação (CNE), em substituição ao Conselho Nacional de Ensino (CNE).[3] A redemocratização de 1945, após o Estado Novo, impôs uma ampliação dos mecanismos de gestão das políticas públicas, impulsionando a criação de políticas setoriais, com a necessidade do funcionamento de conselhos próprios, em abrangências diversas e salteadas. Com o processo político explodido nos anos de 1940, a partir do Manifesto dos Mineiros, considerado pelo historiador Bóris Fausto (1996) “como a primeira manifestação pela redemocratização, em 1943, contra o Estado Novo”, os movimentos sociais buscavam a participação nos órgãos e associações da gestão de políticas públicas em todo setor da sociedade, situação que desembocou na discussão de uma Assembleia Nacional Constituinte de 1946 e na inclusão da temática da atuação dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs).

A partir dessa Constituinte, os CMEs passaram a ter singular protagonismo nas questões educacionais, como um dos assuntos a ser contemplado nela, culminando com a instituição dos conselhos como órgãos gestores de políticas pública, no país (BORDIGNON, 2004). Bordignon (2004, p. 20) historiciza que, no processo de gestão democrática da coisa pública, os conselhos passam a assumir uma nova institucionalidade, com dimensão de órgãos de Estado, a partir da criação dos primeiros Conselhos de expressão nacional em 1931 e 1934, constituindo-se como órgãos consultivos incluindo a participação de representantes das categorias de educadores. “Não se lhes atribui responsabilidades de governo, mas de voz plural da sociedade para situar a ação do Estado na lógica da cidadania”. E, com isso, as deliberações desse órgão colegiado passam a ter caráter de lei, por regulamentar a aplicação de outras leis já existentes (CURY, 2006).

Bordignon (2002) assinala que, formalmente, o Conselho Municipal de Educação (CME) mais antigo é o do município de Candelária, no Rio Grande do Sul, criado no ano de 1936, com o respaldo da Constituição de 1934. O contexto político nacionalista caminhou, entretanto, noutra direção, avalia o professor João Monlevade (2004). Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas liderou o golpe do

[3] O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi criado em substituição ao Conselho Nacional de Ensino (CNE), que, por sua vez, viria a ser substituído pelo Conselho Federal de Educação (CFE), com a promulgação da primeira LDB, a Lei nº 4.024/61, que estabelecia também a existência dos órgãos normativos, no âmbito dos Estados.

Estado Novo, que suprimiu as medidas democráticas da Constituição de 1934 e substituiu-as por estruturas centralizadas e autoritárias. Com a redemocratização do país em 1946, previu-se na Constituição uma Lei de Diretrizes e Bases, que iria fundar um plano nacional e convocar um conselho para o elaborar.

Entretanto, a tramitação foi perturbada pelo conflito entre os que defendiam a visão de educação como dever do Estado e os que a concebiam como dever da família. Aprovada a Lei nº 4.024, em dezembro de 1961, os educadores que ainda herdavam a proposta dos Pioneiros da Educação se apressaram em instalar o Conselho e elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE). À essa altura, acrescenta Monlevade (2004), 80% das matrículas do ensino primário e 50% do secundário pertenciam aos sistemas e redes estaduais, consequentemente, a maior parte dos recursos financeiros aplicados na educação brasileira não dependia de decisões da União. De acordo com a sua análise, a responsabilidade, de fato, era cabível aos mandatários dos Estados, com a delibeberação, no aspecto pedagógico, dos Conselhos Estaduais de Educação, não tendo referência ainda aos CMEs:

> Estava na mão dos governadores dos Estados e sob a deliberação pedagógica dos Conselhos Estaduais de Educação. O PNE limitou-se a reger os projetos e os recursos do Ministério da Educação. Mesmo assim, havia um norte a seguir, discutido e decidido pelo Conselho Federal de Educação (CFE) (MONLEVADE, 2004, p. 5).

Com a criação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, são instituídos o Conselho Federal de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação e cria-se, nesse período, um Conselho Municipal de Educação. Segundo Lima (2001, p. 107), o Conselho Federal de Educação era caracterizado, no ato de sua criação, como órgão consultivo do Ministro da Educação nos assuntos relativos ao ensino. Não tinha o caráter de poder decisório, pois deliberava sobre assuntos técnicos e didáticos de relevância das Universidades e dos Institutos de Ensino Superior.

Com o golpe de 1964, o processo de democratização em vigor no Brasil ficou comprometido e a atuação dos conselhos ficou assim definida: “a atuação dos Conselhos de Educação privilegia o atendimento ao setor privado e contribui para a

Reforma Educacional através das Leis nº. 5.540/68 e nº. 5.692/71" (LIMA, 2001, p. 109). O contexto sociopolítico se caracterizava pelo Período do Governo Militar, extremamente centralizador no que diz respeito ao controle político e econômico. Paradoxalmente, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de nº. 5.692, de 1971,[4] em momento de regime autoritário, criam-se instrumentos de descentralização e de participação da educação para o âmbito municipal.

De acordo com essa lei, medidas no âmbito municipal foram fixadas para a gestão da educação básica no país, nas modalidades de ensino do Pré-Escolar, 1º e 2º graus, para respaldar a visão dos militares. Dois dispositivos nessa lei ratificam orientações, acentuando o caráter normativo dos colegiados municipais, além de expandir suas competências, na medida em que a eles são destinadas outras atribuições, cujas finalidades eram de organizar os currículos de ensino, assim como adequá-los às condições e contextualizações regionais. Nesse intuito, aos municípios são facultados os atos de preparação e promoção da educação escolar, através dos Conselhos Municipais de Educação, "apesar de até então não se registrar a participação popular nos conselhos" (ALMENARA, 2018, p. 9):

> **Art. 58 -** A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15, da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação. Parágrafo único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatória- mente pelas administrações locais [...].
> **Art. 71 -** Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípi-os onde haja condições para tanto.

A Lei Nº 5.692/71 rompeu com o caráter proposto de organização sistêmica da educação brasileira, outorgado na Constituição de 1967, de inspiração militar, ao abrir a possiblidade de os Conselhos Estaduais delegarem parte de suas

[4] A **Lei nº. 5.692/71** trata apenas dos níveis básicos da Educação, não contemplando a Educação Superior, por isso autores como Dermeval Saviani, Otaíza Romanelli, Maria Luisa Santos Ribeiro, Pedro Demo, entre outros não a consideram como Lei de Diretirzes e Bases (LDB), conforme pesquisas realizadas pelos doutores Olívia Medeiros Neta, Mônica de Lima Pereira, Sueli Rodrigues Rocha, Francinaide de Lima Silva Nascimento (2008); Cristina Rolim Chyczy Bueno (2014); Rosângela Maria Boeno, Maria Lourdes Gisi, Sirley Terezinha Filipak (2015). Em seus trabalhos esses autores afirmam que essa lei é fruto da ditadura militar, que editou a Lei para dar respaldo ao regime que, ainda, promoveu a Reforma Universitária, através da Lei 5.540/68.

atribuições, até então, aos Conselhos de Educação constituídos nos municípios. Já o pesquisador Bertlinski (2006) destaca que a efetivação dos conselhos, como inovação institucional na Constituição de 1988, significa a possibilidade de participação da sociedade no interior do próprio Estado, porque começam a se configurar como espaços públicos de articulação entre governo e sociedade no iterior do próprio Estado, sendo a participação entendida como gestão pública, coletiva do aparato estatal:

> Assim, a participação pressupõe diálogo; assim participar é decidir coletivamente, devendo os conselheiros/cidadãos terem acesso a todas as informações necessárias ao entendimento das questões da sociedade e do governo em tempo hábil para sua reflexão. Devem ser parte de espaços públicos, construídos, coletivamente, e que nesses fóruns possam propor, socializar e debater alternativas para a solução da totalidade dos problemas da sociedade. Participar é planejar, é formular projetos comuns com base no diagnóstico dos problemas da sociedade (BETLINSKI, 2006, p. **87**).

Compreendemos, então, que os CMEs em funcionamento, antes da Constituição de 1988, tinham legitimidade para dividir certas atribuições com os Conselhos Estaduais de Educação, uma vez que ainda não possuíam autonomia para criar seus sistemas de ensino. A institucionalização dos conselhos estaduais indica uma concepção de administração descentralizada em matéria de educação, expressa no art.11 da Lei Nº. 4.024/61: “A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente lei”; e no art.12: “Os sistemas de ensino atenderão à variedade dos cursos, à flexibilidade dos currículos e à articulação dos diversos graus e ramos”. O caráter normativo dos colegiados estava inspirado na Lei 5.692/71, com os respectivos desdobramentos com que a referida Lei se notabilizou, ao apontar os princípios que cabiam aos CMEs:

> Nessa mesma direção a Lei nº 5.692/71 confirmou, e expandiu, o caráter normativo dos conselhos de educação no país ao atribuir-lhes competências para realizar a regulamentação complementar de vários de seus preceitos relativos à organização do ensino às peculiaridades locais ou regionais. Contribuiu, dessa forma, para consolidar ainda mais a característica burocrática do funcionamento dos conselhos de educação que já marcava sua atuação ao longo de sua história. Por outro lado, a citada lei, em seu art. 71, facultou, aos municípios que tivessem condições, a possibilidade de constituição de seus próprios conselhos de educação, podendo ser a eles delegadas competências pelos respectivos conselhos estaduais (TEIXEIRA, 2004, p. 695).

2.3.1 O contexto educacional nos tempos da redemocratização

Interrompido durante vários momentos da história do Brasil, o processo democrático é considerado um regime político que não atinge todo o país, mas se caracteriza por um governo em que todos os cidadãos possuem o mesmo estatuto e têm grantido o direito à participação política, conforme Coutinho (1979), Gohn (2003), Lukács (2008), Bezerra (2020). O conceito de democracia surgiu na Grécia antiga, em 510 a.C., quando Clístenes, aristocrata progressista, liderou uma rebelião contra o último tirano, derrubando-o e iniciando reformas que implantaram a democracia na cidade ateniense. Bezerra (2020) introduz a questão para explanar sobre as fases da democracia no mundo e no Brasil, enumerando que a cidade de Atenas fora dividida em 10 (dez) unidades denominadas de “demos”, que era o elemento principal das reformas, inspirando o aristocrata Clístenes a chamar de *demokratia*, que é composta do radical grego *demo* (“povo”) e de *kratia* (“poder”, “forma de governo”), ficando as decisões políticas a se tomarem com a participação direta dos cidadãos nas assembleias, que aconteciam em praças públicas chamadas de *ágora*.

Bezerra (2020) fundamenta que no processo de aperfeiçoamento desse regime a prática grega da polítca coletiva “serve para conceituar a democracia ao longo da história, com os princípios de isonomia (todos iguais perante as leis) e isegoria (todos com direito à voz e ao voto nas decisões). A historiadora sistematiza os tipos de democracia em dois: a direta e a indireta ou representativa; sendo esta composta por um sistema democrático em que as decisões polítcas não são tomadas diretamente pelos cidadãos, cujas funções deveriam manter vínculos com os representates votados por eles. E, a direta manifestada pelo voto direto, onde as decisões políticas são tomadas diretamente pelo cidadão, que se expressa sem intermediários (BEZERRA, 2020).

A professora e historiadora, Juliana Bezerra, avalia que a democracia no Brasil é constantemente interrompida, com registros do agravamento dos problemas sociais, como a desigualdade social e problemas políticos como a corrupção, cada vez mais intensificados. Conforme enumera, podemos afirmar que a democracia no Brasil apenas está em construção, sofrendo influência das práticas desse regime de outros países no mundo e esclarece, também, que “as diferentes concepções sobre a extensão atribuída às garantias de liberdade oscilam entre dois polos, que são o da democracia liberal e o da democracia social ou socilaista” (BEZERRA, 2020).

Somente compreendendo o processo de democratização é que podemos entender o que é “redemocratização”, conforme enfatiza a professora, que se fundamentou em outros autores para reiterar que no país “houve a redemocratização do Brasil, em dois momentos de sua história republicana: em 1945, quando da destituição de Getúlio Vargas; e, em 1985, quando do témino da ditadura militar (BEZERRA, 2020). Pegando a deixa da historiadora, a doutora em Ciência Política, Maria da Glória Gohn, descreve que o processo de redemocratização não se trata apenas da reconstrução do regime político, instituído no âmbito do funcionamento das instituições, e não só da retomada de uma ditadura, como ocorreu nos dois momentos alinhavados:

> Trata-se da reconstrução ou construção de novos rumos para a cultura do país, do preenchimento de vazios na condução da luta pela redemocratização, constituindo-se como agentes interlocutores que dialogam diretamente com a população e com o Estado (GOHN, 2003, p. 320).

Nas considerações que desencadeia, a professora enaltece o papel dos Novos Movimentos Sociais (NMS), asseverando que os mesmos se constituíram em elementos fiéis da balança na contribuição para tornar a democracia um “valor social” que ultrapassa os momentos eleitorais, as campanhas realizadas nessa fase e, sobretudo, o ritmo reivindicatório que a partir de suas manifestações esses órgãos, os Novos Movimentos Sociais, em mobilização implementavam. Em ambos períodos, pós-Vargas e pós Ditadura Militar, a compreensão foi de que, com o processo de redemocratização as consequências desencadeadas foram a realização de eleições livres, com o povo retomando a sua soberania, e a realização de uma Assembleia Geral Constituinte, com intuito de mudar e ajustar a Constituição aos novos tempos (BEZERRA, 2020).

Houve, também, pautas de reivindicação dos movimentos sociais de apelo econômico, sindical, social e comunitário, no entanto, Ribeiro (2001) assinala que a Constituição, promulgada em 1946, ficou marcada como a Carta representativa dos avanços das forças políticas antinacionaionalistas, pois “comparada à de 1937, mesmo sendo ditatorial, esta era mais avançada que ela, visto que no campo econômico era influenciada pela *Standard Oil*, abrindo inteiramente as indústrias

petrolíferas às multinacionais" (RIBEIRO, 2001, p. 289). Já o período da redemocratização da sociedade brasileira, após a ditadura militar, a partir de 1985, fora marcado por uma grande frente popular que criava bases para uma rearticulação da sociedade civil, passando a reencaminhar por meio de vários canais de expressão reconstruídos, projetos de mudanças sociais para o país. A retomadas de vários movimentos, através das mobilizações sociais, culminou com o surgimento dos Novos Movimentos Sociais (NMSs), que a ditadura havia extinto. A atuação desses movimentos motivou a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual os Conselhos aparecem como o epicentro das discussões sobre políticas sociais de forma mobilizadora, no Brasil.

A atual LDB, Lei Nº 9394/96 fez uma melhor contextualização do papel dos CMEs, após 08 (oito) anos de discussão e debate, além de se constituir como o documento referência em que os Conselhos são definidos como instrumentos de normatização e implementação de políticas públicas, em nível municipal, de maneira mais independente e soberana. Cury (2006) enfatiza que todo Conselho de Educação é um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania, para o que ele se articula com as Secretarias de Educação, com os Conselhos Tutelares, com o Ministério Público e com outras instâncias de defesa dos direitos, além de seus homólogos municipais e estaduais e o Conselho Nacional de Educação. Importa dizer que os Conselhos de Educação desempenham importante papel na busca de uma inovação pedagógica que valorize a profissão docente e incentive a criatividade. Sobre a atuação dos Conselhos de Educação, Cury (2006, p. 65) afirma:

> A experiência indica que os Conselhos terão a oportunidade de exercitar-se em suas competências em assuntos tão variados como equivalência de estudos, aprovação de propostas pedagógicas, autorização de funcionamento e credenciamento de escolas de educação infantil da rede privada, aprovação de regimentos escolares, registros e cadastros acadêmicos entre tantos outros (CURY, 2006, p. 65).

Nas últimas duas décadas, os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) têm se traduzido em um vetor de viés democrático, incorporando a participação direta e confluente da sociedade, indicando uma série de mudanças e transformações sociais e políticas, acarretando o processo de descentralização e a participação do

cidadão na formulação, organização e na execução das políticas públicas no município. Essa contextualização, de acordo com o pensamentop de Salles (2009), é capaz de modificar o padrão de gestão pública. A institucionalização da Política Nacional de Participação social, em 2014, vem reconhecer e consolidar a participação social como direito do cidadão e promoção da transparência na deliberação e viabilidade das ações, democratizando o sitema decisório.

Na Tabela a seguir, **Tabela 1 - Evolução dos Órgãos Conselheiriais,** elencamos a evolução das principais instituições e órgãos colegiados, que vêm se desdobrando ao longo da linha do tempo, com a afirmação e legitimação da participação dos diversos sujeitos que são constituintes dos segmentos da sociedade civil organizada na história, a partir de seu funcionamento. As atribuições, que cada marco legal lhes confere, indicam como se caracterizavam os diversos tipos de Conselhos, que desde o início objetivavam administrar a educação de uma forma propositiva e, mais recentemente, se configuraram nos órgãos processadores da gestão e cogestão de politicas públicas educacionais, constituindo-se como organizações de governanças:

> Órgãos normativos do sistema, atuando, na interpretação e resolução do emprego da legislação educacional no país, segundo suas competências e atribuições. Desempenharam, nessa função, importante papel na formação da estrutura hierárquica e burocrática de ensino que temos (CURY, 2000, p. 44).

A criação dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) foi multiplicada, a partir da articulação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), que trabalhou na ressignifcação das concepções e funcionamento dos CMEs, como também pela sua expansão. A ideia de Conselhos de Educação no Brasil está fortemente ligada à concepção de órgãos de governo, com funções de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX, conformando aí a semântica de lhes conferir o teor de serem órgãos normativos, distinguindo-os da concepção de serem órgãos normativos.

Tabela 1 - Evolução dos Órgãos Conselheiriais

Marcos dos Conselhos no Brasil		
Ano	**Denominação do Órgão**	**Base legal**
1823	Comissão de Instrução Pública	Assembleia Constituinte-10/05/1823
1824	Conselho Geral das Províncias	Carta de Lei - Março de 1824
1891	Conselho Superior Instrução Pública	Decreto n. 1.232-G
1892	Conselho de Instrução Superior (Reforma Benjamin Constant)	Decreto n. 1.159/1892
1911	Conselho Superior de Ensino (Reforma Rivadávia)	Decreto n. 8.659/1911
1925	Conselho Nacional de Ensino (Reforma Rocha Vaz)	Decreto n. 16.782/1925
1931	Conselho Nacional de Educação (governo provisório de Getúlio Vargas)	Decreto n. 19.850/1931, regulamentado pela Lei n. 174/1936.
1938	Conselho Nacional de Serviço Social	Lei Nº 8.662/1993
1961	**Conselho Federal de Educação (CFE)**	Lei n. 4.024/1961 (cria os **Conselhos Estaduais de Educação**)
1971	Possibilidade de criação de **Conselhos Municipais de Educação (CMEs)**, pelos **CEEs**	Lei n. 5.692/1971
1988	Nova Constituição Federal estabelece a organização dos Sistemas de Ensino (art. 211)	Constituição Federal – 05/10/1988
1995	**Conselho Nacional de Educação (CNE)**	Lei nº 9.131/1995, confirmada depois pela Lei nº 9.394/1996-LDB
1996	Nova LDB orienta a instituição e organização dos Sistemas de Ensino em regime de colaboração	Lei Nº 9394/96, de 20/12/1996
2014	**Plano Nacional de Educação (PNE)** aponta a criação de mecanismos para monitoramento dos **PMEs**	Lei Nº 13.005, de 25/06/2014

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Em um estudo realizado pelo Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho, em 2004, dos 645 municípios existentes no Estado de São Paulo, constatou-se que em 319 deles há Lei que cria o Conselho Municipal de Educação e em 280 destes, os Conselhos Municipais de Educação funcionam regularmente (PEREIRA, 2008, p. 36). A percepção verificada na pesquisa ilustrada demonstra que o percentual de 48% (quarenta e oito por cento) estão em franco funcionamento, como deve ser, revelando também que o segundo maior Estado em número de municípios, o Estado de São Paulo, reflete a situação da maioria dos Estados no país, com raríssimas exceções onde os municípios estão bem articulados e em condições de ter um funcionamento que indique as boas condições para tal. Em geral, a descentralização ainda não se concretizou por via

dos Conselhos, mas é fato que existe um movimento para a concretização de uma gestão democrática realmente participativa, “que possa se expressar na deliberação coletiva e na motivação para o envolvimento com os assuntos educacionais das comunidades” (GIUBILEI et al., apud PEREIRA, 2008, p. 54).

Outro aspecto visto no estudo é a referência ao Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), que não está mais em funcionamento, fazendo muita falta para a formação e atualização de conselheiros, bem como para a integração com os professores e monitores de seus conteúdos. Segundo disserta, esta questão aliada a outras, como a falta de uma dotação orçamentária própria, falta de estruturas material e física, apoio técnico-pedagógico, comprometimento dos conselheiros, valorização do Conselho pela comunidade educativa, além da ausência de um espaço físico que se configure em sede própria para o órgão, inviabilizam o funcionamento pleno dos CMEs. Segundo Pereira (2008, p. 64), há um longo caminho a se percorrer para se alcançar a autonomia desejada e necessária:

> [...] pode-se constatar que realmente existem obstáculos ao funcionamento do Conselho, com ênfase maior para a falta de recurso financeiro, capacitação de conselheiros, divulgação de suas atividades. Identificou-se, também, a falta de: estrutura material, física, apoio técnico/pedagógico, comprometimento dos conselheiros, valorização do Conselho pela comunidade educativa, entre outros já mencionados ao longo do trabalho.

Dessa forma, havemos de ter a compreensão de que as ações em voga nos colegiados e nos Conselhos de Educação, em geral, realmente não expressam, ainda, a vontade plural de governo, sociedade, profissionais da educação, pais e alunos, que possam refletir a garantia da gestão democrática nas políticas públicas na área da educação. Esmeralda Pereira (2011) destaca que a participação dos diferentes segmentos sociais nos órgãos colegiados tem sido marcada por interposições de obstáculos, como a falta de recursos financeiros para desenvolver a contento as ações dos Conselhos, item que mais se assinalou nos estudos que a professora realizou. No mais, a autora evidencia certo conformismo ao achar que é difícil conquistar a autonomia financeira para os CMEs, por não haver autonomia para o Conselho Nacional de Educação (CNE), posição da qual discordamos.

É perceptível que as sinalizações feitas por alguns Conselhos de Educação se direcionam e se movimentam de forma frágil, no sentido de se constatar que as práticas da gestão democrática na elaboração das políticas públicas educacionais ficam interpostas por uma lacuna que é aberta, justamente pela falta de autonomia na atuação desses colegiados, na indisponibilidade de recursos financeiros próprios para desencadear dentro de suas necessidades as atividades de locomoção e logística material e, a mais crônica constatação que é a dependente relação desses órgãos, com as suas respectivas administrações municipais, que se inclinam em proceder com interferências através dos seus representantes, componentes desses órgãos e ocupantes, na grande maioria dos cargos de direção, falando mais pelos interesses da gestão do que das questões que digam respeito à educação no município, negligenciando as necessidades dos estudantes, profissionais da educação e da comunidade escolar.

2.4 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO

Historicamente, as Constituições brasileiras trataram a figura do município como um elemento temático, com atribuições de autonomia, mas com diversas interfaces, até chegar ao que é estabelecido na Constituição de 1988. Segundo Paniago (2017), somente na Constituição de 1946, a 5ª. (quinta) editada, confere-se aos municípios o *status* de um conjunto de atribuições, sem lhes fundamentar bases para autonomia e soberania próprias. Na Constituição seguinte, de 1967, em plena ditadura militar, os municípios tinham mais incumbências de monitorar a cobrança de impostos, criar incentivos fiscais instituir tributos não uniformes, entre outras matérias dessa natureza. Embora algumas Constituições anteriores reservassem artigos com regulamentações a respeito dos municípios, a Constituição de 1988 inovou com o reconhecimento jurídico e constitucional desse elemento como um dos entes da federação, alinhados à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

O maior instrumento que certifica a competência do município como ente federativo é a condição de ser regido por uma Lei Orgânica, que passa a elencar suas vastas atribuições, competências, obrigações, deveres e delegações, desfruta de maior autonomia e liberdade de ação, tendo uma infinidade de prerrogativas para editar atos singulares, como também uma escala de ações e normatizações para atuar e

firmar parcerias com os outros entres federados. Paulo Bonavides (2010, p. 360) concede a essa Constituição o reconhecimento de valores detentores de nova ordem constitucional aos municípios “por alcançarem dignidade federativa jamais lograda no direito das Constituições antecedentes, como sendo integrante da federação, deixando de constituir o federalismo dual”.

Bonavides (2010, p. 22) destaca que, deixando a ideia de apenas compor o conjunto do federalismo dual, os municípios se credenciam a institucionalizar o chamado “federalismo trino”, que classifica como o terceiro tipo de federalismo, com peculiaridade em todo mundo, “por constar os municípios na condição de pessoa jurídica de direito público, com a União, os Estados e o Distrito Federal, concedendo-lhe autonomia e capacidade de organização político-administrativa (p. 22). Autores como Hesse (1998), Pinto (2003), Zimmermann (2005), Marins (2009), Bernardes (2010), Horta (2010), Gardner (2012), além de Paulo Benevides, indicam a necessidade de condições prévias para que as políticas públicas e as transferências democráticas de poder se adaptem aos princípios de uma Federação, contexto esse de releitura da concepção do que são os municípios que, com a Constituição de 1988, enseja uma nova definição, com a seguinte compreensão conceitual:

> [...] o município é a menor unidade territorial brasileira com governo próprio, é formado pelo distrito-sede, onde se acha localizada a cidade, que é a sede municipal e que leva o mesmo nome do município e, que corresponde à zona urbana municipal e; também, pelo território ao seu entorno, a zona rural municipal, que pode ser dividida em distritos, cuja maior povoação recebe, geralmente, o nome de vila (PINTO, 2003, p. 29).

Os municípios, também chamados de cidades, possuem várias características distintas, como o número de habitantes, o grau de desenvolvimento econômico, a riqueza histórico-cultural, a sede, a rede urbana, os aspectos físicos, entre tantos outros. Essas unidades administrativas podem apresentar áreas urbanas, rurais ou áreas mistas, sendo a parte urbana caracterizada por ser totalmente urbanizada, a parte rural é a que predomina nas áreas rurais, e os municípios de área mista apresentam regiões urbanizadas e rurais.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2020, o Brasil possui 5.570 municípios, sendo 853 somente no Estado de Minas Gerais, que conta com o maior número de unidades emancipadas. Em contrapartida,

o Estado que contabiliza a menor quantidade de municípios é Roraima, com apenas 15. No Distrito Federal, o conceito de "municípios" não se aplica, porque esse território é considerado único por se constituir na sede da capital federal do país. Embora normalmente "cidade" seja definida como a sede de um "município", o Distrito Federal é uma clássica exceção. Nas estatísticas do IBGE, em 2018, quase metade do PIB do país estava concentrado em 71 (setenta e um) municípios, o que corresponde a apenas 1,3% (um vírgula três por cento) do total dos 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios.

2.5 AVANÇOS DA PARTICIPAÇÃO COM OS CMEs

Os primeiros Conselhos Municipais de Educação (CMEs) de que se tem registros surgiram na Bahia e no Rio Grande do Sul. No caso da Bahia, o educador Anísio Teixeira propôs a criação em lei desses colegiados, em 1925, o que não fora implementado, ficando sua ideia no vazio. E, mesmo passando a serem formalmente previstos na legislação, diversos Conselhos já funcionavam por força da sociedade civil nas respectivas localidades, apresentando situação bem diversa e submissos aos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), no exercício de competências que lhes foram delegadas (TEIXEIRA, 2002).

Em 1936, no município de Candelária, no Rio Grande do Sul, “foi criado e formalizado um dos primeiros Conselhos Municipais de Educação no Brasil, com caráter consultivo e que aglutinava os interesses dos assuntos educacionais em nível municipal” (CORTE; MELLO, 2015, p. 7). No Estado do Espírito Santo, os CMEs foram criados de maneira esparsa, conforme a necessidade político-organizacional dos municípios de sua localidade e do entendimento dos gestores da época sobre a necessidade do órgão, das suas atribuições e funcionalidade. O mais antigo, de acordo com as legislações municipais no Estado, é o de Cachoeiro de Itapemirim, cuja criação data de 1963, através da Lei Municipal Nº. 8.081/63, de 09 de agosto de 1963. Criado exatamente 09 (nove) meses após a institucionalização do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo (CEE-ES), o Conselho Municipal de Educação de Cachoeiro de Itapemirim (CME-CI) apresentou grande destaque em sua trajetória, coincidindo a sua história com a da educação brasileira,

testemunhando e se adequando às importantes e inovadoras mudanças sociais, políticas, econômicas e educacionais.

2.5.1 Protagonismo do CEE-ES

Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo (CEE-ES) tem início em 09 de novembro 1962, quando foi criado pela Lei Estadual Nº 1.735, que também lhe definiu as respectivas funções. Foi instalado no dia 13 de dezembro, do mesmo ano, no Palácio Anchieta, onde foi realizada a primeira seção plenária do colegiado. Segundo essa lei, homologada pelo governador Asdrúbal Soares, o Conselho seria constituído de 15 (quinze) membros, nomeados pelo governador, para um mandato de 06 (seis anos), dentre pessoas que deveriam ser de 'notável saber e experiência em matéria de educação', garantindo à rede privada de ensino 2/5 (dois quintos) do total dos membros do Conselho.

Um aspecto interessante dessa lei era a vinculação do Conselho ao governador do Estado, com poucas decisões dependendo de homologação do Secretário de Educação. O presidente, o vice-presidente e o secretário-geral eram eleitos pelos pares. Em 15 de maio de 1967, como reflexo da ditadura, então instalada no país, uma nova Constituição foi sancionada no Estado. Essa constituição determinava:

> **Art. 207.** Ficam extintos os mandatos nos órgãos colegiados de deliberação.
> **Parágrafo único -** Enquanto a lei não reestruturar os órgãos de que trata este artigo, o Governador do Estado nomeará a título precário, para cada órgão, uma junta de conselheiros, constituídas de até quinze membros."

Em razão deste artigo, o Conselho Estadual de Educação, até então constituído por 15 (quinze) conselheiros, foi extinto, e o governador nomeou uma Junta de Conselheiros, com apenas 7 membros, que veio a tomar posse no dia 10 de julho de 1967, com mandato de 02 (dois) anos. Não foi prevista nesta lei a suplência para o conselheiro titular, mas a nomeação de substituto para completar o prazo de mandato do substituído. A Lei 3.038, de 30 de dezembro de 1975, ampliou de 10 para 12 membros o número de conselheiros, que deveriam ser 'de notável saber e experiência em matéria de educação', com 04 (quatro) anos de mandato, podendo haver uma recondução. A Lei 4.135, de julho de 1988, ampliou de 12 para 18 o número de membros titulares e igual número de membros suplentes, definindo que a

nomeação deveria se dar entre pessoas residentes no Estado a Constituição Estadual de 1989 redefiniu o Conselho Estadual de Educação como “o órgão colegiado responsável pela avaliação e encaminhamento de questões fundamentais da educação estadual e pela autorização e fiscalização do funcionamento das unidades escolares, com a representação paritária entre a administração pública, a comunidade científica e entidades da sociedade civil”.

Já a Lei Complementar Nº 925, de 30 de outubro de 2019, alterou para 16 o número de conselheiros titulares e igual número de suplentes, sendo cada um deles vinculado a um conselheiro titular. Em novembro de 2012, o Conselho Estadual de Educação (CEE) comemorou seu cinquentenário, com uma sessão solene, em sua sede, no Edifício Ruralbank, no Centro de Vitória. Na oportunidade, foi historicizada a importância do Conselho para a sociedade capixaba, para as instituições educacionais e a sua intervenção, junto às questões concernentes à educação e a outras pautas sociais, pelo que obteve o respeito e a referência. Na sessão do cinquentenario, algumas personalidades foram homenageadas e ilustradas como exemplos de luta pela educação de qualidade.

2.5.2 Marco temporal do funcionamento dos CMEs

Ferreira (2006), que pesquisou os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), destacou nos estudos que desenvolveu, que no Estado do Espírito Santo, inexistem estudos sobre a particularidade dos CMEs, principalmente considerando a relação entre a participação da sociedade civil e a capacidade de deliberação da política educacional. Além do CME de Cachoeiro de Itapemirim, os CMEs de Vila Velha e da Serra foram criados em sequência das edições das respectivas Leis Orgânicas, nas últimas décadas, têm as suas trajetórias paralelas às promulgações das legislações educacionais, editadas nas últimas 04 (quatro) décadas, como a Lei Nº. 5.692/71, segunda LDB; Lei Nº. 7.044/82, que alterou dispositivos dessa LDB referentes à oferta da profissionalização no 2º grau; Constituição Federal, de 1988 (CF/88); Lei Nº. 9.131/95, que alterou dispositivos da Lei Nº. 4.024/61, no que tange ao Conselho Nacional de Educação (CNE); Lei Nº. 9.394/96, mais recente LDB; Lei Nº. 10.172/2001, primeiro Plano Nacional de Educação (PNE); Lei 11.494/2007, que aprovou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); Lei Nº. 13.005/2014, que aprovou o mais recente Plano Nacional de Educação (PNE); entre outras.

Esses e outros Conselhos foram criados no esteio da Lei Nº. 4.024/61, LDB, que instituiu os Sistemas Federal e Estadual de Ensino, criou o Conselho Federal de Educação (CFE) e configurou a criação dos Conselhos congêneres nos Estados, os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) (TEIXEIRA, 2004). O CEE-ES foi criado em 09 de novembro de 1962, pela Lei Nº 1.735, onde lhe foram atribuídas funções já editadas para os outros e, a sua vinculação direta ao governador do Estado, ficando poucas homologações sob a responsabilidade do Secretário de Educação. A exemplo das funções dos Conselhos iniciais e do CFE, os CEEs foram criados com um caráter técnico-administrativo e já com função normativa, com sua constituição predominante das representações dos profissionais de ensino, em suas diversas ramificações e modalidades.

Coutinho e Abranches (2016) apresentam, em pesquisa que desenvolveram, os resultados entre a relação dos CMEs do Nordeste do Brasil e a regulação da sociedade, com um foco direto na participação social nas ações, decisões e deliberações dos conselhos. De acordo com as suas considerações, os conselhos se originam na perspectiva de que é preciso viabilizar institucionalmente os canais efetivos para a participação e controle social, para os diversos segmentos sociais atuarem no âmbito das políticas educacionais:

> Para operacionalizar essa participação, foram criadas estruturas institucionalizadas e reconhecidas oficialmente para funcionar como espaços de discussão, deliberação e fiscalização das políticas educacionais. Os conselhos gestores surgem no cenário político e na agenda pública como espaços de participação de segmentos sociais locais no acompanhamento, discussão, decisão e fiscalização sobre alocação de recursos públicos direcionados aos programas sociais, constituindo desta forma um tecido institucional estratégico no desenvolvimento e desenvolvimento da gestão democrática de políticas públicas sociais (COUTINHO; ABRANCHES, 2016, p. 2-3).

Os pesquisadores fazem referência ao discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens, respaldados em Jean-Jacques Rousseau, que, em 1762, discorria sobre o elemento de “participação individual” como garantia de bons governos, tornando os cidadãos de fato e de direito aqueles defensores do bem

comum, exercendo, através do contrato social, o controle sobre as ações governamentais. Essa percepção colocou em contraste a criação de conselhos no período ditatorial, quando o grande mote dessas criações era o estímulo e efetivação da participação social, através dos diversos segmentos das classes sociais. Nessa linha, Coutinho e Abranches (2016) pontuam que redemocratização, no final da década de 70, tornou-se o grande marco para o surgimento de conselhos, uma vez que diversos e sucessivos movimentos políticos que ocorreram, se disseminavam com o acompanhamento das instituições conselhistas, as quais vinham se identificando com a anistia dos ativistas exilados, a crescente e inevitável ampliação da liberdade de expressão, fim da censura, campanhas por eleições livres e diretas, engajamento ativo dos diversos setores comunitários, sociais e políticos.

Tais fatores deram propulsão aos conselhos populares, em especial à formação dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) que avançaram nos anos 90, como os colegiados gestores de políticas públicas, configurando-se como instrumentos dos segmentos da sociedade civil organizada, junto ao poder político, com o estabelecimento de canais de participação direta da sociedade na gestão e fiscalização dos recursos públicos, na sua mais diversa natureza. Tais aspectos somam para uma melhor efetivação do propósito em que se configuram e se conformam os conselhos de educação, em sua essência colegiada, destacando o que é e como se deve compreender a participação da sociedade civil organizada com controle social:

> Os conselhos municipais são considerados como importantes avanços em direção à democratização, uma vez que a participação da sociedade em arenas decisórias e fiscalizadoras passa a funcionar como elemento condicionante para gestão democrática e participativa e, ainda, como garantia de maior transparência na utilização dos recursos da educação. A participação, para Tocqueville (1962), tem uma conotação essencial, uma vez que o agir político de cada indivíduo representaria uma maneira de controle cidadão sobre os governantes e a diminuição da distância entre eles. A conscientização por meio da educação, em Tocqueville, levaria a um interesse prático em solucionar problemas comuns e atuar no espaço público deixando de lado interesses da vida privada (COUTINHO; ABRANCHES, 2016, p. 3).

Para Coutinho e Abranches (2016), diretrizes de gestão democrática com participação da sociedade e controle social dos gastos públicos, na esfera local, através da atuação dos conselhos Municipais de Educação (CMEs), vem

avançando, apesar de ainda haver muita necessidade de maiores investimentos, de mais recursos, de maior participação da sociedade para que se atinja um patamar satisfatório e que sejam superados os diversos obstáculos relativos a um cenário de maior participação da sociedade, como um todo. Os autores revelam que, por meio do estudo que realizaram, “foram identificados avanços relevantes em direção a uma educação democrática e participativa” (COUTINHO; ABRANCHES, 2016, p. 10-11) e que tais avanços se deram devido à composição dos conselhos, em que, cada vez mais, os conselheiros têm sido escolhidos pelos diversos segmentos representados, possibilitando a assunção de representantes da sociedade civil organizada na presidência dos CMEs, em detrimento dos representantes indicados pela administração, que vem diminuindo significativamente, conforme comparações a estudos realizados anteriormente.

Coutinho e Abranches (2016) refletem a respeito da presença dos diversos segmentos sociais dentro dos conselhos, com pluralidade, e destacam um funcionamento muito bom e otimizado dos encaminhamentos feitos, como na elaboração e finalização dos Planos Municipais de Educação (PMEs), melhor estreitamento entre os CMEs com os Conselhos do FUNDEB, agilidade na discussão com a comunidade escolar sobre os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), bem como as ações do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O monitoramento desses instrumentos federativos se dá no âmbito dos Planos Municipais de Educação (PMEs), os quais se constituem em documentos que consideram e reconhecem a realidade territorial, devendo estar em consonância com o que é estabelecido no Plano Nacional de Educação (PNE), com a sistematização dos propósitos do Poder Público e com as diretrizes para a gestão municipal, tendo a educação como prioridade. Por isso, os PMEs, em toda sua essência, devem se configurar como um plano de Estado e não como o plano de um governo ou de uma administração, tratando as questões de forma isolada.

2.6 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VILA VELHA (CMEVV)

Esta pesquisa trouxe-nos um registro importante de pioneirismo no funcionamento de instituições colegiadas no município de Vila Velha em funcionamento com a efetiva participação da sociedade civil: a Sociedade dos amigos de Vila Velha, fundada em 1958, e a Associação Pró-Melhoramento do Jardim Marilândia, em 1968. Nos anos seguintes, junto aos conjuntos habitacionais, surgiram os Movimentos Comunitários e Associações de Moradores de diversos bairros em todo o município (KRHOLING, 2011). Até o Conselho de Educação se formatar como tal, a participação popular seguiu por uma trajetória histórica pelo poder dos movimentos sociais urbanos, pautando a mudança da sociedade com a implementação da luta de classes entre o proletariado e a burguesia, evidenciando as reivindicações e reclamações dos trabalhadores, junto aos empresários e industriais, já na década de 1950 (VASCONCELOS, 1996, p. 27).

Na década de 1960, surgiu a Teoria da Marginalidade, sobre a qual se divulgava que o poder transformatório estaria legado aos excluídos ou marginalizados pelo sistema capitalista, explica Vasconcelos (1996). Observando o processo de organização dos canela-verdes nos movimentos, constatou-se que todos os prefeitos eleitos, durante a ditadura militar, foram do partido de oposição aos militares, ou seja, do PMDB, hoje MDB. Nos períodos entre 1960 e 1980, uma expressiva parcela da Igreja Católica promoveu a Marcha da Família, apoiando o golpe militar e fazendo pregações contra o comunismo. Controversamente, atuou dentro da visão da Teoria da Libertação, estimulando as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), com assessoria direta de Frei Beto (que à época, morava no Espírito Santo), Padre Alberto Fontana (líderes das Pastorias Sociais), Dom João Batista e Dom Luís Fernandes (ambos da Arquidiocese de Vitória), historiciza o professor pós-doutor, Aloísio Khroling (2011).

O pesquisador destaca a ação das CEBs e o papel desempenhado em outras manifestações do movimento popular, defensoras da autonomia das entidades e do desatrelamento radical do Estado, nos níveis estaduais e municipais. O cenário da pobreza e extrema pobreza se constituíam o plano de fundo das lutas travadas no município, com demandas reivindicatórias em todas as áreas sociais, a partir de sua instituição como ente federativo a partir da Constituição de 1988, culminando com a

criação do Conselho Comunitário de Vila Velha, que se tornou o interlocutor e intermediador entre o Executivo e o Legislativo.

Marcando as lutas históricas no município, o Conselho Comunitário se manteve firme no propósito de viabilizar a democratização das relações com o poder instituído. Nesse momento de embate, o órgão realizou 02 (dois) Congressos para fortalecimento de suas ações e, no II Congresso, realizado em 1989, a Diretoria Executiva foi eleita sob a presidência de Marlene de Fátima Cararo, para um mandato de 02 (dois) anos, processo acompanhado por nós, visto que à mesma época, assumíamos a presidência da Associação de Moradores do Bairro República, em Vitória, e mantínhamos uma interlocução com os movimentos comunitários e sociais, da Grande Vitória.

Entre os Novos Movimentos Sociais (NMSs), que articulavam as lutas populares de base, os conselhos de educação e de escola chamavam atenção devido à grande procura de vagas pelos pais e sua intervenção para intermediar, junto à questão, em busca de solução. Nesse sentido, a criação do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV) tem a sua data oficializada em 19 de setembro de 1990, através da Lei Nº 2.611/90, e é um dos primeiros após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Chama-nos a atenção o fato de essa data demonstrar que a lei de criação do CMEVV é mais de um mês anterior à edição da data de promulgação da Lei Orgânica Municipal (LOM), porque a Lei Orgânica Nº. 01, de 25 de outubro de 1990, estabelece no inciso I, do art. 16, do Ato das Disposições Finais e Transitórias, que “no prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar da data da promulgação desta Lei, leis complementares disciplinarão sobre:
‘**I -** a organização do sistema municipal de ensino e o Conselho Municipal de Educação (CME)’.

Nem por parte do Conselho e nem em alguns setores da administração houve explicações para essa incoerência, pois o Art. 29 da Constituição Federal estabelece o marco inicial do município, através do qual esse ente federado deve reger todas as suas ações e regulamentações. Segundo Rezende (2008, p. 8), a Lei Orgânica é, de todos, o mais importante ato legislativo, uma vez que deve estabelecer as diretrizes básicas da organização política do Município e os setores da administração pública

local. Mesmo tendo sido criado legalmente antes da Lei Orgânica do Município, o Conselho Municipal de Educação de Vila Velha só funcionou de fato a partir do ano de 1993, quando o primeiro colegiado do órgão foi empossado para um mandato de 03 (três) anos, tendo o segundo colegiado sido empossado em junho de 1996.

O CMEVV se espelhou na deliberação do Conselho Estadual de Educação (CEE-ES), de 09 de dezembro de 1996, que delegou aos Conselhos Municipais as atribuições de um regime de Sistema de Ensino, até então exercidas por ele. Através da Resolução CMEVV Nº 178/96, o órgão obteve essa elevação, ainda em dezembro do mesmo ano, quando elaborou o primeiro Regimento Interno, no qual constavam as representações de 08 (oito) segmentos, totalizando 12 (dose) membros. Já a composição atual, segundo documentação disponibilizada pela Assessoria Técnica e Administrativa do órgão, soma um volume de 08 (oito) segmentos, contando com representantes da sociedade civil organizada e com representantes da administração municipal. Para melhor se visualizar e comparar as representações iniciais do CMEVV com as que atualmente o compõem, conforme a Lei Municipal Nº 234-2013, publicada em 29 de novembro de 2013, segue a **Tabela 2**:

Tabela 2 - Comparativo das Representações dos Membros do CMEVV

REPRESENTAÇÕES DOS MEMBROS DO CMEVV			
Regimento Interno de 27/12/1996		**Regimento Interno Atual**	
Representações	**Qtde.**	**Representações**	**Qtde.**
Professores Municipais **-** SINPRO	**01 (um)**	Instituições da Rede Privada	**01 (um)**
Administrativos Escolares - Sindicato dos Servidores do Município de Vila Velha	**01 (um)**	Conselho Religioso do Espirito Santo **-** CONERES	**01 (um)**
Professores da Rede **-** SINDIUPES	**01 (um)**	Professores da Rede Municipal	**01 (um)**
Rep. do Sindicato **-** Sind. Administrativo Escolar	**01 (um)**	Conselho Comunitário de VVelha	**01 (um)**
Pais ou Responsáveis de Alunos **-** indicados pela ASSOAPES	**01 (um)**	Pais - Responsáveis de Alunos - indicados pela ASSOAPES	**01 (um)**
Alunos Acima de 16 Anos - Grêmios Estudantis	**01 (um)**	Alunos da Rede de Ensino	**01 (um)**
Representantes do Magistério **-** Executivo Municipal	**03 (três)**	Secretaria Municipal de Educação	**03 (três)**
Comun. Científica **-** Executivo Municipal	**03 (três)**	Com. Científica – Executivo Municipal	**03 (três)**
TOTAL DE MEMBROS	**12 (doze)**	**TOTAL DE MEMBROS**	**12 (doze)**

Fonte: CMEVV

A Lei Nº. 3.821/2001 redefiniu a estrutura organizativa e as competências do

Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV), com novo mandato e novas representações, sendo: dos professores em docência da rede pública municipal, indicada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES); representação do Conselho Nacional de Ensino Religioso (CONERES); representantes das instituições privadas relacionadas à Educação Infantil, indicado pelo Sindicato das Empresas Particulares de Ensino do Espírito Santo (SINEPE); representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares; representante dos alunos da rede municipal; representante da comunidade, indicado pelo Conselho Comunitário; representantes da Comunidade Científica, indicado pelo Secretário Municial de Educação e representantes da Secretaria Municipal de Educação.

Ainda, no mesmo ano, o município implantou o Sistema Municipal de Ensino (SME), por meio da Lei Nº. 4.100/2001; a Lei Nº. 3.821/2001 já havia definido “o Conselho Municipal de Educação (CME) como òrgão Colegiado do Sistema Municipal de Ensino (SME), de natureza participativa e representativa da comunidade na gestão da educação, exercendo as funções de caráter normativo, consultivo e deliberativo, nas questões que lhe são pertinentes”. A Lei Nº. 3.821/2001 destacava, também, a necessária função do CME de zelar pelo cumprimento das diretrizes e bases da educação: o estabelecimento de normas que visam à melhoria da qualidade do ensino; a participação na elaboração e análise dos planos, projetos e programas de educação; as proposições de normas para o aperfeiçoamento organizacional e funcionamento do Sistema de Ensino; a emissão de pareceres sobre assuntos e questões pedagógicas e educacionais, submetidos pelo Secretário de Educação; e, fixação de normas para o funcionamento e autorização de escolas (VILA VELHA, 2020).

Uma curiosidade estabelecida na Lei Nº. 3.821/2001 está no penúltimo artigo, que indica que somente no primeiro mandato, após sua vigência, é que a recondução de conselheiros poderia se dar até o limite de 50% (cinquenta por cento), demonstrando que tal estruturação deveria ser oportunamente pensada ou até revista, uma vez que não se sabia se seria possóvel fazer uma composição que assegurasse o bom e adequado funcionamento do órgão. Em artigos anteriores, as prerrogativas orientando o funcionamento do Conselho não apresentam especificidades mais

determinantes para a realização dos trabalhos, atividades e ações do Conselho. Há a prerrogativa de definição da elaboração do Regimento lnterno; no entanto, como órgão de Sistema de Ensino, o CMEVV deve conhecer, acompanhar e fortalecer os instrumentos e os processos de gestão democrática. Silva (2003) afirma que a participação do conselho é desenvolvida no sentido de questionar as contradições da atual realidade educacional para transformá-las, atuando como importante como órgão do Estado. Para Rua (2009, p. 50), todos cos CMEs instituídos como órgãos de sistema, como se apresenta o de Vila Velha, são:

> [...] espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implantados sob a forma de políticas públicas.

Assim, tem-se o entendimento de que o Conselho Municipal de Educação (CME) deve ser o órgão do sistema responsável pela legislação educacional, que regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para melhoria das políticas educacionais. É também um instrumento de ação social atendendo as demandas da sociedade quanto à transparência no uso dos recursos e a qualificação dos serviços públicos educacionais. A sociedade, representada no conselho, torna-se vigilante na defesa do direito de todos à educação de qualidade e na observância dos regulamentos e leis federais (MOREIRA, 2016). O Conselho Municipal, em sintonia com as políticas nacional e estadual, deve estar aberto à participação das diversas tendências educacionais, o que o torna representativo entre os habitantes do município e perante os demais organismos de poder.

No contexto de Sistema Municipal de Ensino (SME), a Secretaria Municipal de Educação (SEME, SEMED, SEMEDUC, etc.) se institui como o órgão do referido Sistema responsável pela articulação das políticas, planos, programas e projetos educacionais, sobretudo através do controle da qualidade da educação (supervisão) nas instituições públicas e privadas. É, também, o mais responsável pela redistribuição dos recursos (insumos) nas instituições públicas municipais e pela execução da educação na rede pública municipal. Em outros termos, deve promover, viabilizar e administrar, junto ao CACS FUNDEB, ao CAE e às Unidades Executoras, discussões, culminando na definição das Políticas Educacionais que norteiem os rumos da educação no SME, ou seja, trata-se de uma atuação

democrática e conjunta (MOREIRA, 2016). Em outras palavras, uma vez sistema, não deve haver atos isolados que desautorizem a competência do CME frente à SEME e vice-versa.

> Para pensar a relação entre os sujeitos e as instâncias de participação, é preciso dar especial atenção aos CEE, CME e CNE. A organização dos conselhos necessita, pois: superar a fragmentação comumente existente nos órgãos colegiados, articulando suas diferentes funções em um conselho de educação fortalecido; equilibrar a função normativa com a de acompanhamento e avaliação da sociedade; trazer a discussão de políticas para os conselhos; instituir uma composição que reconheça a pluralidade de saberes e contribuições, de modo a instituir uma composição que reconheça a pluralidade de saberes e contribuições, de modo a refletir a diversidade dos/das agentes e sujeitos políticos do campo educacional e para além deles/delas; que os mandatos dos conselheiros e das conselheiras não sejam coincidentes com os dos gestores/as; proibir que o exercício da Presidência do Conselho seja exercido por integrantes do Poder Executivo; ampliar iniciativas comprometidas com o desenvolvimento da capacidade e o fortalecimento da função de conselheiro/a; vincular a representação da sociedade a um fórum permanente (municipal, estadual, distrital ou nacional) de educação (GROSSI JÚNIOR, 2017, p. 14).

Todas essas reflexões nos remetem a assimilar que a participação da sociedade nos rumos da educação é firmada através do exercício da democracia direta, concebida no desenvolvimento e atuação nos Conselhos Municipais de Educação (CMEs), visto que “a fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao executivo identificar e suprir, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes” (GADOTTI, 2000, p. 169). Seguindo a linha de pensamento do autor, havemos de entender que os CMEs passam a se portar como espaços fundamentais para que os Sistemas Municipais de Ensino (SMEs) se consolidem, por se presumir que a municipalização indicaria os Sistemas como constituidores de organizações independentes e autônomas (JESUS JÚNIOR; CONSENZA, 2015).

No artigo que produziram, Jesus Júnior e Liz Zumaêta Consenza (2015) avaliam a imprescindibilidade da participação social na gestão pública municipal, na elaboração e construção de políticas públicas locais, através dos Conselhos Municipais, onde se evidencia a participação do indivíduo como sujeito formulador de políticas, deixando de ser mero expectador para ser parte integrante do Estado. E esse é o órgão, como insiste Moreira (2016, s.p.), “responsável pela legislação educacional, que regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para melhoria das

políticas educacionais, devendo atender às demandas da sociedade, devendo ser vigilante na defesa do direito de todos".

Desfechando essa interlocução, Jesus Júnior e Consenza (2015) consideram de relevante importância o estudo sobre os impactos das ações dos Conselhos Municipais sobre a sociedade e o poder público para que se alcance o processo de construção da cidadania, assim como se avaliem as possibilidades de um aprofundamento da democratização da sociedade brasileira, o que indica que o nível de participação deve evoluir com o tempo:

> Por isso, surge a importância da oferta dos meios para a participação popular, com a educação alçada à condição preponderante para uma comunidade se libertar da alienação e atingir um nível de 'consciência crítica', preparando-se para o exercício de sua soberania. Assim, analisar os Conselhos Municipais implica observar na prática a soberania constitucional, institucionalizando a participação efetiva dos vários segmentos da sociedade em prol de interesses coletivos. A própria sociedade deve se conscientizar de seu direito e dever de participar da gestão pública municipal, uma vez que a sua participação é uma forma de se governar de modo interativo, equilibrando forças e interesses, e de se promover a democratização (JESUS JÚNIOR; CONSENZA, 2015).

Relacionando esse debate com o diálogo, a seguir, sobre a pobreza e a desigualdade social, cabe lembrar que a escola pode ser um agente de transformação social das condições de desigualdades evidenciadas, devendo voltar seus olhares para a realidade do aluno, fomentando o processo de mudança na vida dos educandos, com práticas educativas que possibilitem uma reflexão acerca da própria condição e das possibilidades de transformação de si próprio. Brito, Arruda e Contreras (2015) consideram ser fundamental que todos os envolvidos no processo ensino-aprendizagem tenham consciência de que podem ser agentes de transformação de muitas realidades, dentro e fora da escola. Nesse sentido, os Conselhos de Educação podem contribuir buscando fazer valer, na prática, a soberania constitucional, institucionalizando a participação efetiva dos vários segmentos da sociedade em prol de interesses coletivos e tornando-se aptos para intervir na deliberação de interesses coletivos frente ao Estado (ROCHA, 2011), com um trabalho que os qualifique no combate à pobreza e à desigualdade social.

Brito, Arruda e Contreras (2015) apontam a educação como o melhor instrumento para redução da pobreza e da desigualdade social, através da democratização do

ensino de qualidade. A realidade da persistência da pobreza e da desigualdade social tem gerado, segundo refletem, uma nova demanda na formação do cidadão, principalmente com relação à qualificação profissional. Os autores reiteram que educação e pobreza são temas muito discutidos nos órgãos fundamentais e na sociedade civil: “por um lado, a educação como sendo fundamental parar o futuro do Brasil e, por outro, a pobreza como barreira para essa educação” (BRITO; ARRUDA; CONTRERAS, 2015). A reflexão desses autores indica-nos a associar a atenção dos Conselhos para com a constatação de que a educação se dá em diferentes espaços, sendo a escola um desses espaços aos quais crianças pobres têm mais acesso e única via de educação formal.

Assim, argumentam que “a escola precisa encarar a pobreza como uma realidade e que o sistema educacional deve empenhar esforços no sentido de tornar a aprendizagem possível e adequada às reais necessidades dos alunos” (BRITO; ARRUDA; CONTRERAS, 2015). As desigualdades sociais, consequências do empobrecimento das pessoas, acabam por desencadear a evolução natural das instituições, devendo contar com a luta e o trabalho assumido pelos sujeitos sociais, com protagonismo nas relações de poder e na política, com vistas ao enfrentamento da pobreza e das condições sociais, que decorrem nessas desigualdades. Ainda assim, a participação da sociedade civil, dos movimentos sociais, na conformação dos colegiados como os conselhos, tem enfrentado obstáculos e desconstruções, ante as políticas públicas implementadas.

Os espaços empobrecidos requerem, inexoravelmente, que os atores sociais atuem para que se formulem políticas públicas que são do anseio da coletividade, implementando uma dinâmica no processo desenvolvido entre eles. Nas relações desdobradas na dinâmica nesse processo, Rua (2009, p. 08) alinhava que há três padrões que atores podem e devem obedecer, quais sejam: lutas, jogos e debates, explicados de forma específica:

> As lutas geralmente acontecem quando se trata de arenas redistributivas, onde se tem o chamado ‘jogo de soma-zero’, ou seja, uma situação na qual, para que um ator ganhe, o outro tem que perder. [....] Os jogos são as situações onde a lógica é vencer o adversário em uma situação específica, sem eliminá-lo totalmente do processo, de tal maneira que ele possa vir a ser um aliado num momento posterior. Esta situação é a mais típica do mundo da política, sendo exemplificada pelas negociações, barganhas,

> conluios, coalizões de interesses. Finalmente, os debates são situações onde cada um dos atores procura convencer o outro da adequação das suas propostas, de tal maneira que o que vence é aquele que se mostra capaz de transformar o adversário em um aliado. Aqui, a lógica é a da persuasão. E é onde recursos como o conhecimento técnico desempenham um papel relevante.

Gohn (2001) assinala que os conselhos municipais na área da educação são organizações inovadoras muito recentes, ainda não apropriadas adequada e ajustadamente como reais espaços de participação e ocupação sociopolítica pela população, apresentando uma constituição com aquela concepção que não os dimensiona como tais. Ainda que nesses órgãos se registre a ampliação da participação popular nos últimos anos, o que caracteriza o seu funcionamento, a autora enfatiza a permanência de muitos conflitos internos, diante das diferenças entre os pontos de vista dos grupos compostos no seu interior, oriundos de diferentes camadas sociais. Os conflitos e as diferenças, não obstante, devem ser encarados com naturalidade e como necessários para contextualizar a participação democrática.

2.7 DIÁLOGO COM A POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL

Segundo Lira e Monteiro (2018), nos processos históricos, o desenvolvimento da industrialização e urbanização das metrópoles e seus desdobramentos econômicos incrementaram mudanças e transformações sociais, acarretando extremas desigualdades e o empobrecimento de um grande contingente da população. “Na prática a aplicação deste modelo gerou uma série de desequilíbrios e desigualdades econômicas e sociais que reverberaram nos anos 1980” (p. 324).

Os autores acrescentam que a implementação do modelo econômico racionalista acarretou inúmeras consequências à população: desníveis educacionais, inadequação do perfil de qualificação de mão de obra em relação às exigências de mercado, concentração de renda, empobrecimento de uma grande parcela da sociedade, *déficit* habitacional, deficiência de serviços de saneamento básico e precariedade urbana. “Essas são algumas das facetas das paisagens que se constituíram nos aglomerados urbanos brasileiros, dentre estes a Grande Vitória, da década de 1980 em diante” (LIRA; MONTEIRO, 2018, p. 324). Pensando a pobreza

no Brasil e no Espírito Santo, a professora Marlene de Fátima Cararo delineia uma definição para essa condição social, descrevendo-a:

> [...] como um fenômeno estrutural e complexo, de caráter multidimensional e multifacetado, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda, mas também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, não acesso aos serviços públicos básicos, à informação, ao trabalho digno, à participação social e política (CARARO, 2015, p. 141).

Esse apontamento da autora nos remete a algumas discussões feitas em diversos momentos de nossas intervenções nos Conselhos, principalmente no Conselho Estadual de Educação (CEE-ES), onde estivemos por 10 (dez) anos. A ideia era direcionar olhares para as regiões de difícil acesso físico, com características de empobrecimento, pois argumentávamos que a população dessas localidades não é pobre por natureza, mas por ser levada a sê-lo. Esses eram debates que se acolhiam, quando das discussões, mas que não se revertiam em atos destinados à sociedade como um todo. Por isso, nossa imediata identificação com o conjunto dos alinhavos apresentados pela professora Marlene Cararo, uma das referências em pesquisas sobre a Relação Educação e Pobreza (REP).[5]

Acrescentamos, ainda, que em relação aos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) no Estado, as discussões sobre os entes excluídos ou em processo de exclusão desconsideram esse contingente e, quando se contempla algum preceito voltado para os espaços empobrecidos, detectamos que há aspectos conservadores, com evidente direcionamento a certos indivíduos, agravando o tratamento aos desprivilegiados, com a caracterização do contexto de maneira mais segregacionista e estimuladora à desigualdade.

Mantoan destaca que a discussão sobre pobreza, frequentemente, desemboca em um essencialismo, na generalização vinda da compreensão de que as diferenças são fixas, definitivamente estabelecidas, de tal modo que só nos resta respeitá-las. De modo contrário, compreende-se que a luta pela efetiva inclusão tem como foco a educação plural e transformadora, em um movimento de contestação de fronteiras entre o “normal” e o “diferente” e de compreensão da natureza histórica dessas

[5] REP é uma sigla criada por Miguel Parada (2001).

diferenças que são produzidas e sustentadas pelas relações de poderes, não podendo ser naturalizadas e simplesmente toleradas (MANTOAN, 2004, p. 38).

O igualitarismo da ideologia capitalista é uma de suas forças, cuja realidade jamais se deve desconsiderar; até porque a ideia de “justiça social” não só importa em variadas interpretações, como também importa relacionar a sua semântica com a de equidade, conforme destaca Azevedo (2001). Para ele, ambas são substantivas, com sutis diferenças de entendimento, e se constituem em princípios fundamentais para a entificação das sociedades que se querem justas. Assim, pontua que “a igualdade e equidade constituem valores essenciais para a construção de políticas públicas voltadas para a promoção da justiça social e da solidariedade”, pois equidade não é um termo unívoco. Guimarães (2007) afirma que o princípio da equidade é tratar de forma diferente os desiguais e que seu conceito está associado à ideologia liberal, já a igualdade é vista como própria da visão de mundo socialista, resumindo de forma categórica, afirma: “na verdade, a equidade seria a concepção liberal da igualdade” (GUIMARÃES, 2007).

Relacionada aos contextos das pessoas empobrecidas, em diversas partes do mundo e, em particular, no Brasil, a equidade tem sido diagnosticada em diferentes situações de pobreza e desigualdades sociais. Em um de seus Relatórios a Organização das Nações Unidas (ONU) demonstrou em dados quantitativos e qualitativos, que não bastava mais atacar a pobreza, mas que era preciso investir em políticas de distribuição de renda, que ajudassem a combater a desigualdade. O órgão também declarou que a ideia de equidade, entendida como igualdade não de renda ou de oferta de serviços, mas de oportunidade de acesso (à saúde, educação, emprego, alimentação...).

No desenvolvimento da noção de equidade ao longo do tempo, o raciocínio seguido foi mais ou menos o seguinte: por um lado, se a sociedade é desigual, tratar a todos igualmente ajudaria a manter a desigualdade; por outro, se a sociedade é diversa, isso significa que as pessoas têm necessidades diferentes. Como Sarah Escorel (2016, s.p.) escreveu: “equidade é a introdução da diferença no espaço da igualdade”, que é o da cidadania. No dicionário Houaiss, no entanto, a definição de

equidade fala de “julgamento justo”, um bom exemplo de como todo esse debate passa, necessariamente, por uma discussão da ideia de justiça social.

No Brasil, em 2020, há um contingente de cerca de 170 mil novos paupérrimos que se soma ao total do ano passado, de 13,8 milhões de brasileiros que se encontram em situação de extrema pobreza, segundo a Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD), divulgada pelo IBGE (BEZERRA, 2020). Esses dados do PNAD reafirmam as disparidades e desigualdades sociais, devido à concentração da política e do processo de industrialização centralizado mais na região sul e sudeste do país. Nos recortes dos levantamentos do PNAD, o crescimento da extrema pobreza, no país, vem mostrando uma curva ascendente, em ritmo acelerado. O parâmetro utilizado pela PNAD para tal constatação é o adotado pelo Banco Mundial, sendo a condição econômica das famílias que vivem com menos de 1,9 dólar por dia (o equivalente a R$ 145,00 por mês).

Na análise de Bezerra (2020), o crescimento da extrema pobreza no país, com destaque para as Regiões Norte e Nordeste, mostra que a expansão dessa condição está concentrada, mais detidamente, entre a população preta e parda, sem instrução ou com formação no ensino fundamental incompleta. O real número de pobres que não estão em pobreza extrema, vivendo com mais de 1,9 dólar e menos de 5,5 dólares por dia, diminuiu no ano de 2019, passando de 39,3 milhões de pessoas (em 2018) para 38 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 18% (dezoito por cento) da população. Enquanto isso, 1% (um por cento) da população mais rica recebeu uma renda média de R$ 28.659,00 (vinte e oito mil, seiscentos e cinquenta e nove reais) por mês, em 2019, representando uma renda 33,7 (trinta e três vírgula sete) vezes superior à renda dos 50% (cinquenta por cento) mais pobres, cuja renda mensal ficou em torno de R$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais). Considerando os dados que refletem a desigualdade de distribuição de renda no Brasil e o fenômeno extrema pobreza, Bezerra (2020) atribui os seguintes motivos ao fenômeno:

> O principal motivo para o aumento do número de brasileiros em pobreza extrema são deficiências na execução do Bolsa Família. Em 2019, o programa chegou a ter uma fila estimada em mais de 1 milhão de famílias que estavam aptas a receber o benefício, mas não eram incluídas pelo governo. A esse problema se somam a redução das equipes que fazem a busca ativa de possíveis beneficiários e a ausência de reajustes anuais do benefício para repor a inflação.

Autores como Valladares (1991), Sen (2000), Arroyo (2007), Crespo e Gurovitz (2011), e Yannoulas (2013) têm desenvolvido pesquisas a respeito do fenômeno da pobreza e dos desdobramentos das condições de extrema pobreza, buscando compreender suas causas e implicações em outros fenômenos sociais, a partir de do aumento de seus índices, conforme os apontamentos dos levantamentos da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD), do IBGE. Verificando os estudos desses autores, Bunde (2018) faz a releitura das causas da pobreza no Brasil, alinhando as diversas considerações com a justificativa de que a pobreza no país tem suas causas principais nos primórdios de sua história de colonização e dependência de Portugal, logo após a chegada das expedições portuguesas ao território brasileiro.

O autor defende que a colonização, a relação de dependência e o processo de escravidão propiciaram o surgimento de pobres, em todo o espaço territorial do país, “sendo que o fim da escravidão e o início do êxodo rural agravaram sobremaneira a condição da pobreza, pois os escravos libertos não contavam com oportunidades de emprego” (BUNDE, 2018). Destaca, ainda, que as pessoas migravam para as cidades, sem dispor de moradias, em virtude das limitações de infraestrutura com que se caracterizava a realidade dos meios urbanos. Surgiram as periferias, não havia postos de trabalhos suficientes para o grande número de pessoas que precisavam trabalhar e o trabalho formal nasce de maneira fragorosa. Ao longo do tempo, esse contexto socioeconômico perdurou, com altos índices de indivíduos que seguiam vivendo à margem dos poucos direitos que se oferecia, dando espaço para o progressivo aumento da violência e registros de estrastoféricos números incidentes nas desigualdades sociais e falta de oportunidades nas ocupações e postos de trabalho (BUNDE, 2018).

2.7.1 Mapa da Pobreza no Brasil

Em seu artigo, Bunde (2018) contextualiza que somente no final do Século XX, mais precisamente nos anos de 1990, é que se começa a ter uma estabilidade política, com a renda *per capita* aumentando de forma gradual e frequente, significando a obtenção do poder de consumo em 2003, o que implicou em uma significativa queda da pobreza e extrema pobreza, em meados do ano de 2010. “O Brasil, inclusive, foi

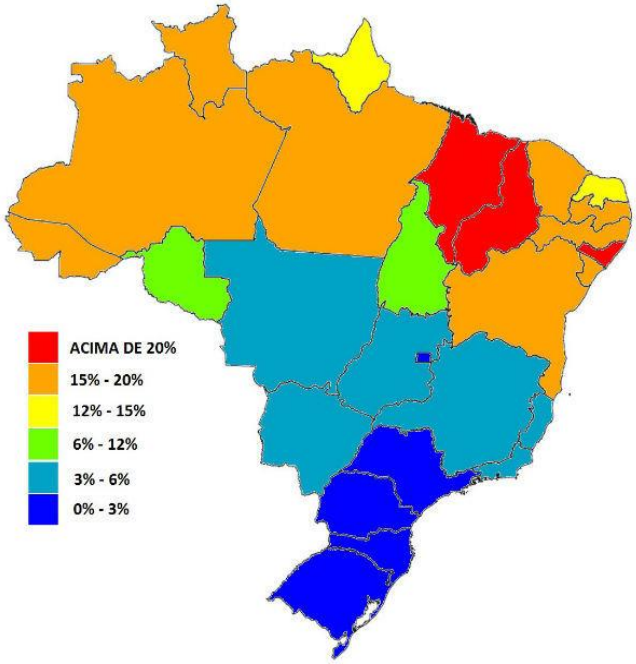
retirado do Mapa da Fome, praticamente extinguindo um problema agravado pela pobreza no Brasil" (BUNDE, 2018).

De acordo com as pesquisas do PNAD-IBGE (2019), a subida substancial do número de pobres e de indivíduos em condições de empobrecimento extremo têm significativa relação com a evasão escolar no país, porque os alunos acabam por ficar paralisados pela limitação econômica de suas famílias (JIMÉNEZ, 2019). Jiménez (2019, s.p.) sentencia, ainda, que a falta de renda acaba empurrando os estudantes desse estrato para a evasão escolar, pois "entre ir à escola ou trabalhar para evitar que a família passe fome, a segunda opção é a mais óbvia".

Ao comentar o índice de 11,8% (onze vírgula oito por cento) dos jovens mais pobres que abandonaram a escola sem concluir o Ensino Médio (dados do IBGE), Jiménez (2019) disserta implacavelmente que o referido índice revela uma multiplicação oito vezes maior que o dos jovens ricos, na mesma faixa etária. Conforme analisa a autora, os números dos levantamentos divulgados pelo PNAD-IBGE mostram que os dados de do Brasil ajudaram a inflar os números de extrema pobreza em todo o continente americano, como bem mostrou um estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão da ONU (JIMÉNEZ, 2019).

O mapa da pobreza demonstra as disparidades regionais que se vêm anotando, com a concentração distribuição atual da pobreza no Brasil. O mapa, elaborado com base nos dados da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) e divulgado pelo IBGE, em novembro do ano passado, indica a porcentagem de pobres em relação à população dos respectivos Estados, evidenciando que os estados da Região Nordeste, Alagoas, Maranhão e Piauí apresentam o

Mapa da Pobreza

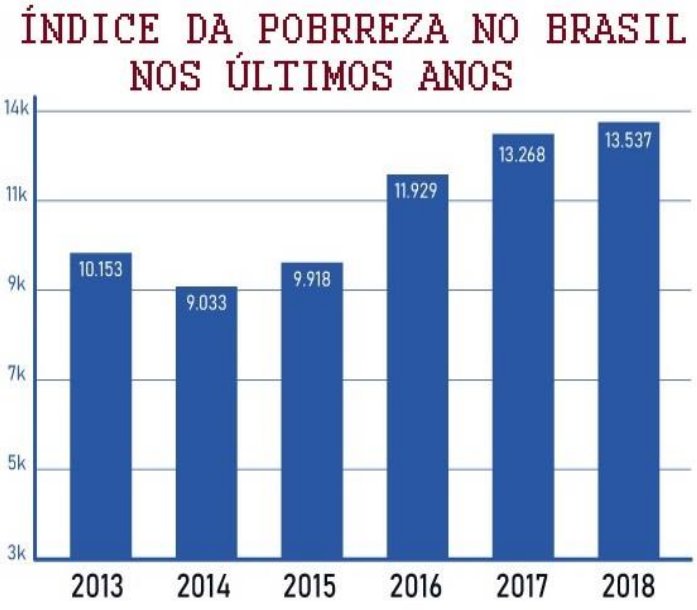


Fonte: PNAD-IBGE (2019).

maior índice na proporção de pobres, com a porcentagem acima de 20% (vinte por cento), ficando o Estado do Rio Grande do Norte em situação intermediária. Os outros 05 (cinco) Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Sergipe, com a porcentagem de 15% - 20% (quinze a vinte por cento). Já na Região Norte, há 02 (dois) estados nesse mesmo patamar, Rondônia e Tocantins; 01 (um), com a porcentagem de 6% - 12% (seis a doze por cento) e, os demais, Acre, Amapá, Amazonas e Pará, com a porcentagem de 15% - 20% (quinze a vinte por cento). O Distrito Federal, os Estados da Região Cento-Oeste, Sudeste e Sul, apresentam menores índices de pobreza.

Paranhos (2013) avalia que a diferença entre os Estados do Norte e Nordeste para os das demais Regiões se deve a problemas históricos de gestão, visto que o déficit se remete também a problemas de gestão. Ele salienta que os Estados devem passar por mudanças nos próximos anos, devido aos investimentos previstos nas áreas de saúde, educação, segurança e inclusão produtiva, indicando melhoras nos índices, ante os investimentos nas áreas de saúde, educação, segurança pública e inclusão produtiva. Ainda, de acordo com a sua avaliação “Comparativamente, o estilo de se fazer política no Sul e no Norte do país é muito diferente e suas características influenciam diretamente nos números apresentados” (DIFERENÇA de desenvolvimento entre Sul, Norte e Nordeste, 2013, s.p.).

Em números absolutos, levantados pelo IBGE em 2018, um total de 13,5 (treze milhões e 500 mil) brasileiros encontrava-se em condições econômicas de extrema pobreza, representando 6% (seis por cento) da população sem dispor de 04 (quatro) aspectos básicos para sua sobrevivência e de seus familiares: 1º. - atendimento às necessidades básicas; 2º. - moradia; 3º. - alimentação; e 4º. - vestuário. Assim, o IBGE recorre aos indicadores com



Fonte: IBGE.

base nos adotados pelo Banco Mundial para definição dos conjuntos de contingentes considerados na linha de pobreza, ficando o indivíduo nesse patamar se seu rendimento diário for menor que US$ 1,90 (um dólar e noventa centavos). As pessoas que possuem menos de US$ 3,20 (três dólares e vinte) centavos, em países subdesenvolvidos; ou, de US$ 5,50 (cinco dólares e cinquenta centavos) em países em desenvolvimento, são consideradas pobres, no limite da extrema pobreza. É o que o gráfico a seguir do **Índice da Pobreza no Brasil,** assinala a sua trajetória, destacando o ano de 2014 como o de menor índice da pobreza e o de 2018 como o de maior índice, desde 2013.

Os dados do IBGE indicam dois aspectos observáveis nesse curto período de tempo avaliado: um deles é que no ano de 2014, historicamente, deu-se o menor nível de pobreza registrado no país; o outro é que, em 2018, os níveis de pobreza atingiram o seu ápice, significando que há um sistemático e acelerado aumento. O gerente dos Indicadores Sociais do IBGE justifica que o aumento da desigualdade é reflexo da falta de ganho real no salário mínimo ocorrida em 2018, “além da informalidade e da subutilização no mercado de trabalho, que atingem níveis recordes atualmente, com 41,4% das pessoas ocupadas nessa condição” (SIMÕES, DIFERENÇA de desenvolvimento entre Sul, Norte e Nordeste, 2013, s.p.).

Ampliando sua interpretação, Simões (2013) constata o movimento crescente na faixa dos maiores rendimentos, que continua apresentando crescimento de renda, enquanto a faixa de menores rendimentos está estagnada, quando não se evidenciam perdas discrepantes. Esse contexto de desigualdade social crescente, segundo indica, exige que sejam tomadas medidas urgentes para a redução das desigualdades sociais, porque a dinâmica do ciclo econômico posto contribui expressivamente para a vulnerabilidade e a invisibilidade das camadas sociais atingidas pelo processo de empobrecimento. A situação de miséria acua toda uma população já desprovida de direitos básicos e fundamentais, subtraídos pela condição de pauperização, ao que o gerente dos Indicadores do IBGE sistematiza:

> Como é um grupo muito vulnerável e não está com uma propensão tão grande de entrar no mercado de trabalho quanto os outros grupos sociais, com rendimentos mais elevados, necessita de cuidados maiores, como políticas públicas, políticas de transferência de renda, políticas de dinamização do mercado de trabalho para que possa ter acesso a uma

renda que o tire dessa situação de pobreza (IBGE, 2019).

Na Síntese de Indicadores Sociais (SIS) divulgada, algumas questões requisitam atenção, porque os levantamentos que se desfecharam nessa SIS demonstram que a pobreza extrema bateu recorde no país no ano-base de leitura, que foi 2018, denotando que a população que vive na miséria cresceu na medida em que a recessão provocou o fechamento de volumosos postos de trabalho e em que ocorreu o corte de programas sociais nos Estados. Simões (2013) destaca que do total de 14,9% (quatorze vírgula nove por cento) de famílias, atendidas em 2014, hoje apenas 13,7% (treze vírgula sete por cento) dos usários cadastrados no Programa Bolsa Família (PBF) recebem o benefício. Jiménez (2109) avalia esses dados como sendo evidências da falta de polítcas sociais e não reconhecimento por parte do governo de que o país tem um quadro preocupante de crescimento da pobreza, que inclui um alto índice da população que passa a entrar para o contingente de pobres.

No quadro a seguir, **Aspectos das Desigualdades Sociais**, fazemos o elenco dos aspectos e fatores característicos da pobreza, extrema pobreza e das desigualdades sociais, levantados na Síntese dos Indicadores Sociais, do IBGE, em 2019:

Quadro 5 - Aspectos das Desigualdades Sociais

01	**População preta e parda representa 72,7% dos pobres ou 38,1 milhões de pessoas**
02	**Mulheres pretase pardas compõem o maior contingente: 27,2 milhões de pessoas**
03	**Rendimento per capta médio de pretos e pardos é metade do recebido por brancos**
04	**Sem acesso ao esgotamento sanitário 56,2% dos pobres ou 29,5 milhões de pessoas**
05	**Desprovidos de abastecimento de água por rede 25,8% ou 13,5 milhões de pessoas**
06	**Trabalham na informalidade no mercado de trabalho 47,3% dos pobres e pardos**
07	**No quadro da pobreza, 47% que vivem abaixo da linha da pobreza estão no Nordeste**
08	**Do total de 13,5 milhões de miseráveis, 13,6% tinham ocupação informal de 40 horas**
09	**O 1% da população rica teve renda média de R$ 28.659,00 e os pobres R$ 850,00**
10	**Em junho de 2020, 14,28 milhões de famílias estavam cadastradas no PBF, no país**

Fonte: Compilação do Autor, com os Dados do SIS-2019.

2.7.2 Sistematizando a Relação Educação e Pobreza (REP)

Afirmando ser a relação entre a educação e pobreza um processo construído e referência de um contexto em que a educação se consolida como via para enfrentamento da pobreza, Miguel Parada (2001) defende que a Relação Educação e Pobreza (REP) se constitui no cotidiano, por uma ideia amplamente generalizada no imaginário social da sociedade, pelo fato da REP se relacionar à educação como estratégia de ruptura do ciclo geracional da pobreza, como condição para a transformação social, e ao mesmo tempo, como instrumento de manutenção da ordem social**.**

Mentor da sigla REP (Relação Educação e Pobreza), muito utilizada por inúmeros estudiosos e pesquisadores da educação em espaços empobrecidos, Parada (2001) destoa de autores como Valladares (1991), Crespo e Gurovitz (2011) e Bunde (2020), que conceituam a pobreza como fenômeno decorrente de diversos aspectos, principalmente o econômico, o qual impede o acesso aos bens e serviços básicos. Vislumbrando uma noção mais ampla e abrangente de outros fatores a se considerar, o professor aponta que “há uma visão generalizada de que aqueles que não possuem as mínimas condições estabelecidas na chamada ‘linha de pobreza’ são considerados pobres” (PARADA, 2001, p. 66).

Antes de se achar uma definição fechada para a pobreza, Parada (2001) questiona se não são os pobres os indivíduos que recebem a educação de má qualidade, se não é a falta da educação que acarreta a pobreza; ou, ainda, se não é esse aspecto que a causa. Conforme teoriza, um conceito não sai da cartola de uma hora para outra, senão simplesmente se afirmaria que o indivíduo será pobre por não estar educado ainda, o que, no entanto, deve imprescindir de alguns aspectos:

> O que mais se aproxima de uma teoria educacional da pobreza é a hipótese - entendida como um guia de ação - relacionada à noção de ‘qualidade educacional’, que questiona se a ação educativa ‘entrega’ os elementos necessários para obter a primeira promessa de ‘educar-se’ e a consequente ‘vida melhor’ imaginada como resultado desse ‘educar-se’ (PARADA, 2001, p. 66).

Retomando a definição clássica de pobreza, o autor argumenta que, por si mesma, ela não estabelece relação com a educação e para a compreensão desse processo, ele aponta 04 (quatro) teorias que interpretam o papel da educação em sua relação com a pobreza, a desigualdade, a equidade e a marginalidade de forma indistinta.

As teorias que o autor elenca são utilizadas pelo Estado para legitimar, significar e organizar as políticas educacionais e suas respectivas estratégias e ainda constituem referências teóricas para estudiosos.

> No entanto, não são teorias para responder empiricamente à questão, constituindo-se em 04 (quatro): a teoria do capital humano, a teoria da escolha ra cional, a teoria social-democrata e a teoria marxista" (PARADA, 2001, p. 68). A teoria do capital humano considera a pobreza como um fenômeno que ocorre porque as pessoas não obtêm habilidades cognitivas básicas pa- ra terem sucesso no mundo. A teoria da escolha racional se baseia na crítica do estado do 'bem-estar', provedor de educação para todos, sem mudar os pressupostos liberais sobre a educação como um mecanismo para superar a pobreza, mas transfere o peso da ação para o indivíduo e representa uma mudança na política educacional (PARADA, 2001, p. 68).

Em relação à terceira teoria, a social democrata, Parada (2001, p. 70) entende que ela se assemelha à do capital humano, com algumas modificações; "pois supõe que com a educação é possível sair da condição de pobreza, sendo obrigação do Estado proporcionar educação pública para todos, ao mesmo tempo em que a ação cidadã deve controlar sua eficiência e a igualdade de oportunidades". Assim, devemos compreender que a educação contribui para a erradicação da pobreza, aliada à liberdade de escolha de como, onde e quando educar com a obrigação do Estado de oferecer educação pública o suficiente.

Já a respeito da teoria marxista, o autor, refletindo sobre o que Bordieu e Passeron (1970) teorizaram, discorre que a educação está a serviço e em função da classe que está no poder, reproduzindo as desigualdades sociais e, consequentemente, a pobreza. Em contrapartida, a educação pode ser compreendida como via de transformação social, desde que seja realizada com autonomia em relação ao Estado e desenvolvida para sensibilizar, emancipar, ou mesmo organizar a luta contra-hegemônica. Em resumo, essa teoria encerra a ideia de que a REP é muito simples:

> [...] a pobreza só acabará, quando acabar o sistema social que a produz, sendo que por isso a educação não vai resolver a pobreza; sendo ela relevante na preparação para a mudança social ou, melhor ainda, assim que a alteração for feita. Isto quer dizer que há grande necessidade de educar, mas não pelo Estado, nem pela escola e, sim por algum dos instrumentos alternativos para desmontar a ideologia da classe dominante (concebida segundo sua conotação marxista) por meio de um processo de ressignificação do sentido social e política de ação social de grupos considerados marginalizados e ou pobres (PARADA, 2001, p. 71).

Fundamentadas nas considerações de Parada (2001), Oliveira e Reis (2007) reiteram que organismos internacionais, apoiados nos contextos geopolíticos, definem vários conceitos e premissas sobre a pobreza, conforme a região, até porque não há um consenso em torno de uma única definição ou premissa. “É como se houvesse uma cesta de conceitos e premissas onde cada organismo ou apoiador fosse colher o que mais lhe conviesse as suas fundamentações” (OLIVEIRA; REIS, 2007, p. 1).

Natalia Duarte (2012) sugere que a compreensão do fenômeno da pobreza deve se pautar na compreensão dos fatos históricos e nas teorias, estudos e pesquisas de grandes filósofos e pensadores que se debruçaram sobre esse fenômeno, há pelo menos 25 séculos. Segundo pesquisou, nas sociedades capitalistas existem condições que aprofundam a questão social, “com a distinção dos produtores diretos dos meios de produção, propriedade privada concorrente, controle capitalista do processo de produção e externalização de custos que acabam por atingir e desproteger as relações de trabalho, arrogando pobreza e miséria a parcelas cada vez maiores da população” (DUARTE, 2012, p. 34). Complementando a autora, Santos (1978) sintetiza, com propriedade, que as raízes da pobreza se encontram no sistema capitalista mundial e é, “portanto, nesse nível que se podem encontrar explicações válidas.

É necessário voltar-se para as raízes do mal, para fazer uma análise correta e estar em condições de fornecer soluções adequadas” (SANTOS, 1978, p. 22). A pandemia do COVID-19 desencadeada no ano de 2020 acarretou muitas consequencias sociais, estragos na vida de milhões de pessoas, com mortes e sequelas deixadas pela doença. As pessoas em condição de pobreza e extrema pobreza são as que mais sofreram com a perda de renda, emprego e acirramento das desigualdades econômicas, étnicas e de gênero. Da forma como se desenlaça a economia capitalista historicamente, em âmbito mundial, cada vez mais aumenta os índices de pessoas empobrecidas no mundo, interpondo crescentes obstáculos aos pobres, mulheres e aos diversos grupos étnicos, raciais, tais como os negros, indígenas e quilombolas. A batalha contextualizada por um mundo mais justo e

menos desigual tem que ser prioridade dos esforços de recuperação econômica, com a promoção de programas sociais para a grande massa da sociedade.

Iosif (2007) e Jiménez (2019) destacam 02 (dois) aspectos que convergem na promoção das políticas sociais para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social: primeiro, promoção de políticas que visem à libertação da população da condição de dominação; e, segundo, políticas que privilegiem a superação do estado de ignorância em que essa população se encontra. Relacionando suas falas ao **Mapa da Pobreza**, na página 124, ambas apontam que a miséria atinge principalmente os Estados das Regiões Norte e Nordeste, mais incidentalmente a população afro-descendente e parda, sem instrução ou com formação incompleta do Ensino Fundamental. As autoras apontam que as condições econômicas se constituem em apenas um dos fatores incrementadores do baixo desempenho escolar dos alunos nessa delimitação de pobreza.

Interpretando a pesquisa do IBGE, a professora doutora Ranilce Iosif cita que “de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2003 (apud Radar Social, 2005), menos de 70% das crianças conseguem concluir o Ensino Fundamental” (IOSIF, 2007, p. 23). Ela acrescenta que o aspecto registrado pelos dados do IBGE também é recorrente nas zonas rurais e nas periferias dos grandes centros urbanos, independente das regiões. A autora reforça que o contexto da escola pública é muito mais dramático, principalmente quando se refere àquelas que se localizam em regiões de periferia, o que desarma no processo da educação a queda da qualidade, provocando a necessidade de análise da postura do professor.

Em alinho a esse debate, Jiménez (2019) extrai o dado de que, a partir do ano de 2014, 4,5 (quatro e meio) milhões de brasileiros passam a viver em condição de extrema pobreza, como miseráveis. Esse contingente, a autora vê como gigantesco, “sendo *record* em 07 (sete) anos de série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que, diante disso, se verifica que esse contingente perfaz um índice 08 (oito) vezes maior que o de jovens ricos” (JIMÉNEZ, 2019). Conforme a autora desenrola a sua reflexão, comenta que os alunos das famílias desses contextos empobrecidos desejam superar as condições de estudos, ou falta deles, de seus pais, não conseguindo concluí-los, também, por conta das limitações

econômicas de suas famílias, o que significou, em 2019, o índice de 11,8% (onze vírgula oito por cento) dos jovens das classes mais pobres que abandonaram a escola, sem concluir o Ensino Médio, no ano passado, segundo o IBGE (JIMÉNEZ, 2019).

Referindo-se ao estudo realizado pela Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe (CEPAL), a professora Jiménez (2019) explana que esses dados inflaram os números de extrema pobreza no continente. O economista indiano Amartya Sen (2000) sugere que a educação deve propiciar as condições necessárias para que o indivíduo desenvolva um conjunto de capacidades contextualizadas, superando as desigualdades sociais que lhe são impostas moralmente injustificadas, constituindo-se em motivos de segregação, exclusão e constantes tensões nas ações educativas a se procederem. Em seus estudos, um foco é central: o desenvolvimento humano, através do direito universal à educação, enfatizando reiteradas vezes que a educação, entre outros direitos sociais, “[...] gera os instrumentos e capacidades para o exercício da autonomia e da liberdade, tirando o indivíduo da absoluta pobreza, cuja proteção deve ser assegurada pelo Estado por políticas públicas de educação” (SEN, 2000, p. 15).

O estudioso sustenta que não há desenvolvimento sem que o ser humano seja o centro de tal processo, indicando que, nesse sentido, é indispensável que haja apontamentos para a realização pessoal dos indivíduos, de sua felicidade, com a consciência da liberdade, pois esta é o fim e o meio do desenvolvimento, em que se contextualiza em um importante papel constitutivo e instrumental. De acordo com Sen (2000), aliando o processo de proteção para a gestão de políticas públicas, com a consciência da liberdade, pode-se tornar a educação como um direito social efetivo, tanto no aspecto quantitativo, como qualitativo. Caracterizada por Amartya Sen como fundamental para o desenvolvimento humano, a educação é destacada por se constituir como um direito fundamental, de realização pessoal e determinante para a felicidade, instigando a liberdade.

Contudo, Iosif (2007) chama atenção para o fato de que nada adiantará a adoção de políticas sociais assistencialistas e paliativas, porque ao invés de resolver os problemas da pobreza e das desigualdades sociais, acabam por contribuir para seu

agravamento e até para sua expansão. Conforme imprime a sua proposição, “o enfrentamento da pobreza e da desigualdade no Brasil demanda a implementação de políticas sociais, mas políticas que visem à libertação da população da condição de dominação e de ignorância em que se encontra” (IOSIF, 2007, p. 85). Nessa reflexão, a autora retoma a preocupação de que a desigualdade social do Brasil tem suas raízes históricas marcadas na construção de uma sociedade onde poucos tinham tudo e muitos nada tinham, ou quase nada; e, o passar do tempo tem trazido a sensação de que as políticas sociais implementadas não têm caráter de conquista, mas de paternalismo e clientelismo, sendo encaradas como concessões do Estado e do capital.

Tal visão possibilita o crescimento das desigualdades, da exclusão e da dependência, porque a população mais pobre fica reduzida de direitos e benefícios, se constituindo apenas em “cliente de políticas sociais e/ou programas compensatórios”. Nesse sentido, não podemos retroceder no tempo e devemos encarar a questão social da pobreza buscando seu enfrentamento, por significar que os direitos sociais no Brasil têm se traduzido em políticas e programas sociais destinados a apenas 2 (dois) públicos distintos e amealhados pela vulnerabilidade social: os cidadãos e os pobres.

> Os cidadãos correspondem àquela parcela da população que, por exemplo, está coberta por um sistema de proteção social ao qual têm direito porque contribuem para com ele. Os pobres são aqueles que, por não apresentarem capacidade contributiva, uma vez que nem sequer apresentam capacidade de formas autônomas de garantia de patamares mínimos de sobrevivência, são alvo de políticas e programas sociais de caráter filantrópico e/ou focalizado em determinados grupos reconhecidos como mais carentes e ‘socialmente mais vulneráveis’ (IOSIF, 2007, p. 85).

2.7.3 Educação no enfrentamento à pobreza e à desigualdade social: proposição de políticas públicas pelos CMEs

Adotando posições e posturas de vanguarda, Paulo Freire transitou por áreas e campos da educação, apontando questões que embasam teorias, teses e estudos, os quais desdobram outros pensamentos, é o caso dele ter apontado a educação como meio e instrumento para a conquista da liberdade e da autonomia, isso no processo cíclico de desafios para que as pessoas encerrem em si mesmas as inquietações, cujas respostas suscitam mais perguntas, características primordiais na constituição do ser humano (FREIRE, 2005). Na compreensão de Freire (1979),

educar é, sobretudo, humanizar-se, sabendo que o ser humano se educa a vida toda, sendo que cada um é sujeito da própria educação, não objeto dela, pois como ser inacabado esse sujeito não deve se render, mas questionar e interrogar, já que os homens são sujeitos do conhecimento, sintetiza Freire (1979).

> Conhecer não é ato através do qual um sujeito transformado em objeto recebe dócil e passivamente os conteúdos que outro lhe dá ou lhe impõe. O conhecimento pelo contrário, exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo. Requer sua ação transformadora sobre a realidade. Demanda uma busca constante, implica em invenção e reinvenção (FREIRE, 1979, p. 10).

A busca do conhecimento através da educação, que é um ato político, traduz as inquietações que trazem à tona o caráter conflitivo que a educação apresenta, pois o educador considera que a educação se investe em 02 (duas) vertentes: a educação bancária e a educação libertadora. Para Freire (1987), a educação bancária dispõe de educadores, que apenas se constituem como meros depositantes de conteúdos, num processo monológico e se serve de instrumento de opressão, contribuindo para a manutenção de uma sociedade injusta e desigual. A educação libertadora, por outro lado, se compromete com a mudança das estruturas opressoras da sociedade, possibilitando a transformação social.

Essas e outras lições de Freire instigam os educadores à “rebeldia pedagógica”, bastante necessária para detectar as estruturas opressoras da sociedade e que cada vez mais se tornam presentes no cotidiano escolar, alimentando a educação bancária”. Por isso que o educador aponta que é preciso buscar a libertação da opressão internalizada nas pessoas; um processo que deve ser realizado de dentro para fora e não de cima para baixo. Em sua obra, essa ideia é um dos grandes destaques para desatar os nós incrustados, que seguram o avanço da transformação social, que é trabalhada na educação, uma vez que não existe educação neutra, pois toda neutralidade afirmada é uma opção escondida (FREIRE, 2005).

Na esteira dessa discussão da transformação social é que Vianna (2008) introduz a necessidade de se implementar programas de transferência de renda, “voltados para as camadas da população mais pobres a se implementar no intuito de cumprir funções redistributivas e de alívio da pobreza e proteção social. Entre os principais programas dessa natureza lançados, Azevedo e Burlandy (2010) listam o Programa

de Geração de Renda (Proger), em 1995; o Proger Rural; o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf); o Programa de Crédito para a Reforma Agrária (Procera); e o Programa Crédito Produtivo Popular do BNDES. Os pesquisadores registram que, em 2001, houve a aprovação no Congresso Nacional do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que "impulsionou importantes programas de transferência de renda, por três ministérios: o Bolsa Escola, do Ministério da Educação; o Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde e o Bolsa Gás, do Ministério de Minas e Energia" (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 205).

Em 2003, no primeiro ano do Governo Lula, o Programa Bolsa Família (PBF), importante programa de transferência direta de renda, reuniu os demais Programas nesse campo, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e Bolsa Gás, representando uma expansão nacional para alcançar todas as famílias abaixo da linha de pobreza. Buscando atender a mais famílias, o governo elaborou o Orçamento do ano de 2007 num valor quadruplicado em relação ao período, com a intenção a atingir a parcela da população mais pobre e vulnerável, incorporando-a ao sistema de proteção e ao mercado de consumo popular (BARROS, 2000).

Autores como Barros (2000), Hasenbalg (2003), Lavinas (2007), Singer (2009) e Cararo (2015) têm desenvolvido estudos sobre os efeitos e impactos das políticas sociais implementadas pelo governo federal, ao longo das últimas décadas. Esses autores destacam a função social da educação, em contextos e espaços empobrecidos, como também analisam as iniciativas de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais, analisando as políticas sociais no mundo capitalista contemporâneo.

> O controle dos preços e o aumento real de 24, 25% no salário mínimo durante o primeiro mandato, somadas ao PBF, bem como a promulgação do Estatuto de Idoso com a diminuição da idade mínima para receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de 67 para 65 anos, dinamizaram as economias locais menos desenvolvidas. Uma série de programas focalizados, como o Luz para Todos, regularização das propriedades quilombolas, cisternas no semi-árido, dentre outros, favoreceram o setor de baixíssima renda (CARARO, 2015, p. 184).

Podemos apreender dos estudos levantados que, mesmo havendo idas e vindas no desenvolvimento das políticas sociais, há uma evidente visão de que a implementação dessas políticas contribuiu para debelar índice considerável da

pobreza, como assinalam Silva, Brandão, Dalt (2009) que confirmam o atendimento ao contingente de 11 milhões de famílias, no ano de 2008, pelo Programa Bolsa Família (PBF), de acordo com os dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No prontuário do Ministério, constam registros de que a Região Nordeste concentra a maior quantidade de beneficiários do PBF. De acordo com Silva, Brandão e Dalt (2009, p. 303), “em comparação com o percentual nacional de 46,2% (quarenta e seis vírgula dois por cento), as famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família do Nordeste totalizam o percentual de 58,9% (cinquenta e oito vírgula nove por cento) de todas as famílias beneficiadas pelo Programa que, em comparação nacional”, apesar das críticas do uso político-eleitoral do programa.

Em sua pesquisa, os autores destacam a valorização da educação pelas famílias atendidas pelos programas sociais de transferência de renda, como sendo de suma importância para atendimento das necessidades básicas. Também é reconhecida a elevação da escolaridade, o que aponta para uma importante mudança na concepção do direito das famílias. Conforme observam em seus estudos, os autores verificam que há que se atentar para as bases dos investimentos educacionais das famílias, porque devem contribuir para uma maior compreensão dos laços que ligam a população pobre aos outros setores da sociedade, criando oportunidades para a formação de uma nova consciência cidadã e reforçando os compromissos do Estado brasileiro com a superação da nossa persistente pobreza (SILVA; BRANDÃO; DALT, 2009, p. 317).

Aproveitando a reflexão de Silva, Brandão e Dalt (2009), salientamos a necessidade de estarmos atentos aos investimentos educacionais e à criação de oportunidades, vislumbrando a formação de consciências cidadãs, com vistas à superação da pobreza e das desigualdades sociais. É nessa direção que alinhavamos as diversas questões expostas e debatidas neste Capítulo, com o foco de interlocutar os registros históricos da criação, estabelecimento e evolução dos Conselhos de Educação, tanto os Estaduais como os Municipais, destacando sua importância, objetivos e atribuições no funcionamento do processo educacional e sua inserção na sociedade, bem como a sua condição colegianda de representá-la, nos órgãos gestores das políticas educacionais.

Explicitamos o pioneirismo de instituições congêneres que começaram a movimentação para que órgãos colegiados se estabelecessem como cogestores das políticas públicas nos Estados e municípios. Salientando o papel histórico dos Conselhos nos regimes políticos instaurados em diversas partes do mundo, desvendamos suas feições desenroladas do Império à República, assumindo um indispensável papel na governança dos entes federados, como o é hoje. Em recortes específicos, historicizamos a constituição da UNDIME e da UNCME, mostrando como essas instituições federativas se configuraram e como tiveram o contorno que hoje apresentam e os esforços que vêm desenvolvendo para que os municípios se constituam Sistema de Ensino, alvejando independência, soberania e órgão gestor e cogestor de políticas públicas sociais e educacionais, relacionando sua atuação e condição com a pobreza e as desigualdades sociais.

As causas deflagradoras desses fenômenos em diversos municípios e a vocação desses órgãos para apontar estratégias para enfrentamento e superação da pobreza e das desigualdades sociais são pontos de protagonismo a serem assumidos por eles, no âmbito de suas deliberações e interveniências, quando de sua singular atuação territorial. Relatamos o impulso obtido pelos CMEs depois de instalados no Espírito Santo e as funções que lhe foram delegadas para atuarem nos diversos municípios do Estado, apresentando diálogo especial com o Conselho Municipal de Vila Velha (CMEVV), que elegemos como nosso objeto de estudo, baseado no qual desenhamos nossa pesquisa e as constatações de sua atuação e funcionamento no âmbito do segundo município mais populoso no Estado. Dialogando com a pobreza, realçamos alguns tópicos dos levantamentos da Síntese dos Indicadores Sociais (SIS), do IBGE, divulgados, em 2019.

Também refletimos sobre ações que os Conselhos podem e devem desenvolver para combate e enfretamento da pobreza e das desigualdades sociais, através da atuação e proposições das políticas públicas educacionais, pensando o CMEVV como espaço que tem se mostrando como grande protagonista para fazer e aprofundar o debate sobre como intervir, enquanto órgão de sistema, para o combate e enfretamento da pobreza e das desigualdades sociais, dentro do município. Para tanto, os conselheiros componentes do órgão devem dispor do firme propósito de apontar dispositivos normativos para abranger mais diretamente o

contingente populacional habitante dos contextos empobrecidos, conciliando com as ações de processualização da gestão democrática na rede de ensino do município. Nesse aspecto, é preciso que a formulação de políticas se embase no que Rua (2009) indica, esclarecendo a necessidade de identificar critérios firmados no princípio de “quem tem alguma coisa em jogo ou quem pode ganhar ou perder com tal política em questão”.

> Uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Neste caso, trata-se de um ‘estado de coisas’ - algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se toma uma prioridade na agenda governamental, então tornou-se um ‘problema político’ (RUA, 2009, p. 8).

Por atuar em contextos empobrecidos do município, destacadamente na Região V, na qual se concentram os maiores índices de vulnerabilidade social, com domicílios desprovidos de saneamento básico, falta de água encanada e o cenário da trilogia desigualdade, segregação e exclusão sociais, o CMEVV pode contribuir assumindo a responsabilidade de debater e enfrentar a desigualdade social. Situada na região mais vulnerabilizada do município, a Região da Grande Terra Vermelha (RGTV) é caracterizada por ocupações desordenadas, irregulares e localizadas em áreas de risco, em condições de precariedade ocupacional, de infraestrutura e de acesso a serviços públicos (SIQUEIRA, 2019). Daí os desafios encarados pelo Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV), com um protagonismo *sui generis* na elaboração e execução de políticas públicas para enfrentamento da pobreza e desigualdades sociais.

Enfrentar a pobreza com a formulação de políticas que vislumbrem abranger os pobres requer, segundo Rua (2009)**,** um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem por uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento dependente, sendo preciso identificar quem procura influenciar a que, a quem, como e por quê. Sabendo que essa realidade é muito mais complexa, a autora antecipa que uma política pode simplesmente não chegar a ser implementada, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, seja por

reação ou omissão até mesmo dos possíveis beneficiários. Desta forma, há o alerta de que não existe um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada. É preciso que, observando essa dinâmica, compreendamos como se implementam os processos nesses meandros, uma vez que, quando interessa, os agentes públicos se omitem, quando não se impõem, com as justificativas de necessidade de realizações.

É com essa consciência que os atores do CMEVV devem estar atentos às pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita de políticas públicas pelas instituições colegiadas. Nesse sentido, Rua (2009) explica que quando uma política envolve diferentes níveis de governo - federal, estadual, municipal - ou diferentes regiões de uma mesmo país, ou ainda, diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo de tornar mais complexo. A autora complementa, ainda, que mesmo quando se trata apenas do nível local, como é o caso do município de Vila Velha, “há que se considerar, a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas no nível local para o sucesso da implementação” (RUA, 2009, p. 15).

Normalmente, quando a ação depende de um certo número de elos ou, de algum tipo de interrelação ou ligação numa cadeia de implementação, então o grau necessário de cooperação entre as organizações para que esta cadeia funcione pode ser muito elevado. Segundo a autora, se isto não acontecer, não se concretizar efetivamente, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso e comprometer o desenvolvimento de todo processo de implementação da política pública em questão. Confirmando essa linha de pensamento, Rua (2009) afirma que há inúmeros estudos que indicam as 10 (dez) precondições para que ocorra a “implementação perfeita”, como sendo o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consedução de objetivos estabelecidos, mediante decisões anteriores às políticias.

Quadro 6 - Precondições Para a "Implementação Perfeita"

1ª	As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem
2ª	O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes
3ª	Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar disponível
4ª	A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta)
5ª	Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos
6ª	Deve haver uma só agência implementadora, que não dependa de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, não deve haver relação de dependência
7ª	Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e tal condição deve permanecer durante todo o processo de implementação
8ª	Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em seqüência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante
9ª	E' necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa
10ª	Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados

Fonte: Rua (2009, p. 15-16)

Assim, defendemos que a implementação deve ser vista sob uma perspectiva interativa, na qual as ações individuais em pontos estratégicos influenciem consideravelmente os resultados obtidos. E, é atentando para tais aspectos que desencadeamos nossa pesquisa junto ao CMEVV, observando a elaboração e a repercussão das políticas educacionais em seu âmbito e as respercussões que elas promovem no município canela-verde, em especial nos espaços e regiões emboprecidos. Havemos de verificar, no entanto, que para realização de políticas públicas, sobretudo em contextos empobrecidos, a maioria das pré-condições, acima citadas, não é seguida de forma sisitemática, nem pedagógica, fazendo-nos entender que esse é o fator responsável pelas falhas na elaboração, planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas.

CAPÍTULO 3 - A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE VILA VELHA (CMEVV) NA REGIÃO DA GRANDE TERRA VERMELHA (RGTV)

Abordamos, neste Capítulo, a investigação de campo com pesquisa de dados e verificação de alguns índices, pertinentes à temática na proposta inicial do trabalho. Os dados coletados passam pela compreensão de como os conselheiros do CMEVV veem e entendem a própria intervenção no colegiado para elaboração de políticas públicas, nos espaços empobrecidos do município, com especial atenção à Região da Grande Terra Vermelha (RGTV). Na coleta de dados de nossa pesquisa, buscamos reunir os dados necessários para execução das etapas estabelecidas para a sua realização: planejamento, estudo e desenvolvimento (MARTINS, 2019). Respaldados nas indicações de Martins, compreendemos a coleta de dados a partir de três aspectos básicos: a problematização, os objetivos geral e específicos, e a metodologia.

A coleta de dados nos permite um contato direto com a fonte, de modo que ficamos mais perspicazes para recolher informações e dados a se processarem sobre temáticas atinentes ao CMEVV, cujo processo utilizado é o desenvolvimento da técnica de entrevista. Inicialmente, a coleta de dados e informações foi consubstanciada pela revisão de literatura, para nos municiar de bases para procedermos com indagações a conselheiros e conselheiras do CMEVV, que é composto por 12 (doze) representantes de 08 (oito) segmentos sociais e oficiais. Inicialmente, estabelecemos entrevistar um representante de cada segmento, começando antes da pandemia e que passou a ser realizado virtualmente em função do isolamento social e depois que o Conselho passou a se reunir por webconferência. Antes dos momentos de conversação, houve uma explanação da pesquisa, de seus objetivos e propósitos, bem como das justificativas pelas quais fizemos os apontamentos para trabalhar, junto ao CMEVV, com foco nos espaços empobrecidos, mais especificamente da Região V - Região da Grande Terra Vermelha (RGTV).

Ouvimos, nessa fase, a Secretária Executiva do Conselho, Raquel Marques, e posteriormente a pedagoga Tatiane Sperandio Fernandes Molini, a presidente atual do CMEVV, reconduzida para o mandato de 2018 a 2020, encerrado em dezembro

de 2020. Além de comparecer virtualmente às reuniões, estabelecemos uma agenda à parte para desenvolver o diálogo individual sobre a temática da pesquisa, optando por interagir de maneira descontraída, fluida, com um roteiro apresentado previamente, o que resultou na entrevista com um clima informal e bem espontâneo.

Orientados pela Banca na Qualificação, revisamos a sistemática para o levantamento de dados, acatando a indicação de ouvirmos profissionais da educação da Região da Grande Terra Vermelha, como também 02 (duas) técnicas da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Vila Velha, que trabalham nos setores atinentes às políticas públicas implementadas no município. A sugestão acolhida na Banca de Qualificação conformou o quadro de entrevistas em 05 (cinco) conselheiros do CMEVV, 04 (quatro) profissionais da área de educação atuantes na Região da Grande Terra Vermelha (RGTV), mais 02 (duas) técnicas da Secretaria Municipal de Educação do município. Os 05 (cinco) conselheiros foram escolhidos entre os 08 (oito) segmentos que compõem o colegiado, sendo o **Conselheiro 1**, representante da administração municipal; **Conselheiro 2**, representante dos estabelecimentos de ensino da rede privada; **Conselheiro 3**, representante dos professores da rede municipal de ensino; **Conselheiro 4**, representante da Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV); e, **Conselheiro 5**, representante de pais e mães de alunos da rede municipal.

Por já termos mantido contatos com os conselheiros, buscamos conversar com 04 (quatro) profissionais que atuam na Região de Terra Vermelha, estabelecendo o critério de entrevistar os profissionais dos bairros mais pobres da Região, visto que a mesma é composta por 21 (vinte e um) bairros. Segundo a Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (SEMPLA), entre os bairros mais empobrecidos no município estão Barramares, Jabaeté, Morada da Barra e Riviera da Barra, que se encontram entre os mais populosos da Região, com grandes dificuldades de acesso à infraestrutura, saneamento básico e evidente situação de empobrecimento. O roteiro de entrevista foi elaborado de modo a abordar questões referentes às políticas públicas educacionais implementadas na Região, através das formulações exaradas pelo Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV), nos últimos 03 (três) anos. Os bairros da Região de Terra Vermelha já haviam sido visitados antes da pandemia e, depois que as situações de riscos ficaram mais controladas,

voltamos à Região por diversas vezes, consolidando alguns aspectos da pesquisa *in loco*.

Também acatando as sugestões da Banca de Qualificação, nos vimos na necessidade de redimensionar nosso Roteiro de Entrevista, destinado aos conselheiros do CMEVV, além de prepararmos mais 02 (dois) Roteiros de Entrevista: um direcionado a 04 (quatro) profissionais de educação, atuantes na Região de Terra Vermelha, e outro direcionado às 02 (duas) técnicas da Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha. Consultamos o Coletivo de Professores e Funcionários do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES) para garimparmos os profissionais com quem manteríamos contato para desenvolver a pesquisa, quando selecionamos 02 (duas) diretoras de Escola, 01 (um) professor e 01 (uma) professora da rede municipal de ensino de Vila Velha, atuantes na Região da Grande Terra Vermelha (RGTV). Para contatarmos os Conselheiros, além do Coletivo do SINDIUPES, nos dirigimos ao Conselho, mais especificamente à presidente que respondia pelo colegiado.

Assim, em nossa Análise de Dados, identificamos esses entrevistados como **Profeduc 1,** profissional de educação, diretora de escola-UMEF (Unidade Municipal de Ensino Fundamental); **Profeduc 2**, diretora de Creche-UMEI (Unidade Municipal de Educação Infantil); **Profeduc 3**, professor e pai de alunos, em escolas da Região; e, **Profeduc 4**, professor da rede municipal de ensino. No caso das 02 (duas) Técnicas da Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha (SMEVV), a identificação dada é **Técnica 1** e **Técnica 2**.

Propusemos a cada um dos entrevistados o envio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), ao que todos aceitaram e se colocaram à disposição. Ao Termo foi acrescentado um item que versa sobre a autorização de se gravar a entrevista em forma de conversa, para dali extrairmos os dados a se compilarem na pesquisa, dando o formato adequado após a análise de todos os dados levantados. Essa proposição fora questionada por alguns entrevistados, porque no mesmo Termo consta que não haveria nenhum tipo de identificação, nem exibição da conversa gravada, a não ser o acesso apenas à professora orientadora, caso a mesma solicitasse para ajudar no seu processo de análise. Como havia problemas

de convergência de horários, houve casos em que os próprios entrevistados sugeriram fazer a gravação. Procuramos nos flexibilizar a todo tipo de sugestão, a fim de fecharmos o ciclo de coleta de dados.

Com os desdobramentos e agravamento da contaminação do COVID-19, alguns participantes registraram problemas de internação de familiares e sucessivas idas a hospitais, situação que contribuiu para retardar com o retorno do Termo. Em alguns casos, tivemos condições de manter contatos presenciais em unidades escolares, conversando diretamente com os entrevistados, apresentando a pesquisa e reforçando o que estabelecemos no TCLE.

Também mantivemos contatos através de WhatsApp, e-mail, apresentando a pesquisa, informando como chegamos a cada um e cada uma para formular a solicitação para a entrevista e discorremos sobre a importância e necessidade da contribuição. Embora reafirmemos que tivemos boa receptividade, registramos a recusa de alguns profissionais em participar de qualquer forma que propúnhamos. Alguns profissionais fizeram indicações de outros, alegando desconhecimento do assunto, se reservando a dizer que a pesquisa deveria ser feita apenas no âmbito do CMEVV, se auto classificando como incapazes e desconhecedores para abordar o assunto, o que nos levara a buscar em outras unidades escolares, da própria Região, pessoas que concordassem em nos atender.

3.1 ANÁLISE DE DADOS

Compilando as observações da Banca de Qualificação, despertou-nos destacar a forma de desenvolver a pesquisa com seu processamento, considerando a reflexão de autores que salientam as características da pesquisa qualitativa, como esta se configura. Esse é um método de pesquisa que busca trabalhar mais com o universo dos significados, motivações, valores e atitudes, entre outros, de acordo com o pensamento de Minayo (2010), que entende ainda que esse tipo de pesquisa se embasa nas relações, nas representações, porque as abordagens qualitativas se conformam melhor a investigações de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e para análises de discursos e de documentos. Com tal compreensão,

observamos os fenômenos coletados por meio das narrativas dos entrevistados, aferindo o que expressam sobre os aspectos temáticos apresentados.

Para fazer as devidas compilações dos aspectos temáticos, nos ocupamos em reunir as informações dos entrevistados por meio de uma entrevista semiestruturada, porque ela se investe em um tipo de ferramenta que possibilita retomar questões já abordadas para possíveis complementações, sendo uma técnica que facilita a captação de informações, com uma coleta acessível a qualquer informante, de quem se pode obter dados, podendo até permear por assuntos complexos, de natureza estritamente pessoal e nítida (LÜDKE, ANDRÉ, 2013). Com os dados coletados, optamos por fazer análise alinhavando os tópicos já roteirizados, o que melhor nos proporcionou dimensioná-los e sistematizá-los com fundamentações de autores, estudiosos e teóricos, quando da junção dos tópicos e suas respectivas semânticas.

Moraes (1999) ensina que a categorização é um procedimento de agrupar dados, considerando a parte comum existente entre eles; devendo ser classificados por semelhança ou analogia, segundo critérios estabelecidos previamente ou definidos no processo. Essa concepção nos leva a compreender que quando as categorias são definidas a priori, a validade ou pertinência pode ser construída a partir de um fundamento teórico, cujas categorias surgem dos dados. Assim, a base de uma categorização é a validade e, também, a exaustividade, “porque um conjunto de categorias deve ser exaustivo, possibilitando a categorização de todo o conteúdo significativo definido de acordo com os objetivos da análise” (p. 7).

Além dos critérios anteriores, Moraes (1999) destaca que as categorias devem consequentemente atender aos critérios de exclusividade ou exclusão mútua e objetividade, consistência ou fidedignidade. Segundo o autor, o analista de conteúdo precisa assegurar ainda que cada elemento possa ser classificado em apenas uma categoria, ou seja, cada elemento ou unidade de conteúdo não pode fazer parte de mais de uma divisão.

> Um mesmo dado não pode ser incluído em mais de uma categoria, ou seja, cada elemento ou unidade de conteúdo não pode fazer parte de mais de uma divisão. Para que um conjunto de categorias atenda ao critério da

> exclusividade é importante que seja construído um conjunto de regras de classificação bem precisas e claras (MORAES, 1999, p. 7).

Já, sobre o critério de objetividade, consistência ou fidedignidade, o autor o afirma estar estreitamente relacionado ao critério de exclusividade, destacando que quando um conjunto de critérios é objetivo, as regras de classificação são explicitadas com suficiente clareza de modo que possam ser aplicadas consistentemente ao longo de toda análise. Dessa forma, Moraes (1999) reitera que, mesmo em pesquisas essencialmente qualitativas, o critério da objetividade ou consistência das categorias e da classificação, parece continuar significativo e importante de ser considerado.

3.2 MECANISMO DE RESISTÊNCIA PARA A DEMOCRATIZAÇÃO

Essa primeira categorização temática reúne as questões interligadas ao processo do exercício da gestão democrática, relacionada às ações do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV) destinadas a superar antigos dilemas, que impedem a plena implementação do processo. Os entrevistados, em geral, apontam que o Conselho tem se colocado como um baluarte, por um lado, e mola propulsora, por outro, para avançar nas ações que desenvolve, visando assegurar o processo de democratização na educação, porque há uma convergência de posições e de providências que focam nesse aspecto no município. Todos os entrevistados asseguram que a realização do processo eletivo para o gestor escolar não fecha em si o entendimento da gestão democrática, implementada de forma plena, e polemizam ilustrando com dados regionais sobre o elevado número de crianças fora da escola, sobretudo na Região da Grande Terra Vermelha (RGTV).

Assim, situam o Conselho como um meio e uma frente instrumentalizadora para a democratização plena da educação no município e, nesse aspecto, compreendem que essa Região se constitui como a grande inspiradora nessa meta, pelo fato de ser a maior, populacional e territorialmente, com mais conflitos, elevado grau de violência, de pobreza e de extrema pobreza. Essa contextualização é feita pelos entrevistados, os **Conselheiro 01, 04** e o **Profeduc 02,** que relacionam a atuação do Conselho à participação das pessoas da Região de Terra Vermelha:

> Pelo que conhecemos, há proposições do Conselho Municipal de Educação (CME) que visam à melhoria das condições de ensino em todo o município.

> Para as regiões mais carentes, esperamos que as ações desenvolvidas sejam voltadas para um processo social que, de fato, venha a contribuir para o acesso à escola, de forma a proporcionar a prática de uma gestão realmente democrática e do ensino de qualidade, objetivo que perseguimos historicamente **(Conselheiro 01).**
>
> Em geral, o pessoal daqui participa de encontros, reuniões, audiências, etc., o que procuramos fazer de forma responsável, porque acreditamos que através do Conselho, podemos trazer um conjunto de políticas educacionais mais direcionada às nossas necessidades, visto ser o Conselho Municipal de Educação o órgão mais indicado para a nossa participação e o melhor meio de reconhecimento de nossa representação. O Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV) tem estado presente nas diversas fases da história dos movimentos sociais em Vila Velha **(Conselheiro 04).**
>
> Há uma relação intrínseca entre as escolas da Região com o CMEVV, porque nós procuramos saber o que se tem discutido lá para endossarmos as nossas reivindicações, porque é através das composições dos diversos segmentos, reunidos de forma democrática, é que se procura garantir o funcionamento do ensino, em suas diversas modalidades e níveis, bem como a busca da qualidade da educação **(Profeduc 02).**

O processo da democratização da educação continua sendo um impasse ainda não superado no município de Vila Velha, observados os diversos aspectos que circundam a implementação das políticas públicas desenvolvidas, discutidas e elaboradas no Conselho Municipal de Educação (CME), porque apenas a realização do processo eletivo nas escolas não se constitui em si a democratização da educação no município, segundo o **Conselheiro 04** que, por ser representante do Conselho Comunitario, afirma que instâncias fundamentais para a garantia do processo nem sempre funcionam a contento, como deveriam de fato funcionar. Os exemplos que ele ilustra são os conselhos de escola e o tratamento que a gestão municipal dispensa ao desenvolvimento do processo:

> [...] os conselhos de escola funcionam de maneira cartorária, servindo de legitimadores de situações já determinadas e decididas, sem uma discussão e debates adequados das pautas das reuniões, nem análises cuidadosas como deveriam ser nas prestações de contas.

O **Conselheiro 04** segue criticando a ausência de setores e ações de acompanhamento da implantação da gestão democrática nas escolas, alegando que o processo de gestão democrática não deve ensejar em apenas realizar a parte de eleteição, mas deve haver um conjunto de ações, que envolvam os alunos, pais, toda comunidade escolar, formação dos componentes do Conselho de Escola, com atividades periódicas e sucessivas:

> Na administração, não há um setor que trabalhe o processo da gestão democrática, dando suporte e incentivando o desenrolar da concepção de democracia na escola, para não ficar o processo restrito à realização do pleito. Deveria haver formação para os estudantes e, professores, também, pois o processo como é desenvolvido ignora os entes e instâncias, os quais se instituem como elementos desencadeadores e alavancadores do processo. Para mim, gestão democrática não é só votar e aí se encerrar o processo, sem acompanhar o que o eleito vai fazer no seu mandato; isso é, cumprir tabela, não é o exercício dos atos democráticos **(Conselheiro 04).**

A problematização trazida pelo Conselheiro se coaduna com o que o professor Cury (2005) extrai da Constituição, quando afirma que, para a prática da gestão democrática, é preciso que se instale uma ponte entre o indivíduo e o colegiado, significando a tomada de decisão e a participação. É a essa lacuna que o **Conselheiro 04** se refere em sua fala, quando aponta que a administração não dispõe de um setor que promova ou provoque a participação numa essência mais sintonizada, porque aí não desponta nenhuma liderança que faça a ponte para a realização do processo de democratização na rede de ensino, junto aos conselhos de escola. Dessa forma, Cury (2005, p. 173) assinala que “a ponte entre o indivíduo e o colegiado é a incitação constatada na Constituição a um trabalho coletivo, articulado e dialogal; sendo a gestão democrática uma gestão de autoridade compartilhada”.

O autor complementa, ainda, que por implicar tanto unidades escolares quanto sistemas de ensino, a gestão vai além do estabelecimento e se coloca como um desafio de novas relações democráticas, de poder entre o Estado, o sistema educacional e os agentes deste sistema nos estabelecimentos de ensino. Entre as demandas levantadas nesta pesquisa, junto aos conselheiros, profissionais da educação e técnicas da Secretaria Municipal de Educação, há 03 (três) que mais se destacam, segundo apontaram os entrevistados: a universalização do ensino no município, a descontinuidade de programas educacionais na rede e as dificuldades de implementação da gestão colegiada.

Os entrevistados atestam que a falta de vagas nas escolas e creches da rede municipal é um problema histórico, não havendo o cumprimento das Metas de universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade, ampliando a educação infantil em creches; e, a de universalizar o ensino fundamental de 09 (nove) anos para toda população de 06

(seis) a 14 (quatorze) anos, garantindo que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada. O **Profeduc 03** considera que o município não tem conseguido cumprir as metas previstas no Plano Municipal de Educação (PME), porque não vê fazerem o monitoramento do mesmo pelo Fórum Municipal de Educação (FME).

Reiterando que tinha filhos estudando na rede, revelou que nos 07 (sete) anos que mantém seus filhos na rede, não ouviu falar sobre os Planos Municipais de Educação (PMEs), nem sobre o anterior e nem sobre o atual. As técnicas também reconhecem a insuficiência de oferta e destacam que providências estão sendo tomadas para ampliação de vagas:

> É uma realidade a falta de unidades escolares em todo município, pois a rede municipal de Vila Velha é a segunda rede de ensino no Estado com 39 (trinta e nove) Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) e 63 (sessenta e três) Unidades Municipais de Ensino Fundamental (UMEFs). A administração não só reconhece que há uma grande deficiência no atendimento à rede, mas também informa que desenvolve estudos visando à ampliação de instituições para atender alunos na faixa etária de 0 (zero) a 03 (três) anos **(Técnica 01).**
>
> A Região V deverá contar com mais uma Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI) no segundo semestre do ano de 2021, uma vez que no Departamento de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação (SMEVV), há previsão de entrega de 04 (quatro) novas unidades, das quais a de São Conrado, na Região V é uma delas. Novas construções de UMEIs e UMEFs estão em andamento, cumprindo diversas fases: definição dos projetos, reconhecimento para terraplanagem de terrenos, levantamentos e previsão orçamentária, além de execução dos projetos **(Técnica 02).**

Na visão dos entrevistados, a descontinuidade das políticas educacionais fragiliza as ações para incrementar a educação no município, além das dificuldades na implementação da gestão colegiada nas escolas, demandas que comprometem o cumprimento de metas do PME. Segundo pontuaram os **Conselheiros 01** e **04**, o monitoramento do PME está deixando a desejar, devido as às poucas ações realizadas pelo Fórum Municipal, nessa tarefa. Um exemplo disso são os levantamentos apontando que, de acordo com o CCVV, os números sobre as crianças fora da escola no município são muito expressivos, a ponto de acarretar uma ociosidade coletiva de crianças e adolescentes.

O **Conselheiro 04**, que é morador na Região, afirma que esse contingente chega a quase 20 (vinte) mil crianças e adolescentes fora da escola só na Região da Grande

Terra Vermelha (RGTV), fundamentado em dados da Polícia Militar, Unidades de Saúde, Conselho Tutelar, CRAS, além de levantamentos do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Conforme argumenta, os números de unidades de creches e de escolas de Ensino Fundamental são insuficientes para atender à demanda, pois, na totalidade, são 07 (sete) creches e 14 (quatorze) unidades escolares de Ensino Fundamental.

A **Técnica 01** aponta que o total de alunos levantados nas unidades de creches da RGTV, a Região Administrativa 05, de Vila Velha, é de 3.201 (três mil, duzentos e um) alunos, em dezembro do ano de 2020. Complementando a informação, a **Técnica 02** mostra que a contabilização dos alunos do Ensino Fundamental, na mesma data, totalizou 11.138 (onze mil, cento e trinta e oito) alunos; e, conforme assinalam as Técnicas, o número de creches e escolas na Região, como em todo município, não é suficiente para atender a demanda que tem crescimento vertiginoso. Vila Velha entrou para o ranking dos 49 (quarenta e nove) municípios brasileiros que têm mais de 500 (quinhentos) mil habitantes, a partir de 1º de julho de 2020, como estimou o IBGE. “Só na RGTV, a população chegou a 60 (sessenta) mil habitantes”, destaca o **Conselheiro 04**, ilustrando que a ocupação desordenada no espaço territorial da Região implicou falta dos equipamentos comunitários de toda ordem: praças, postos de saúde, escolas, batalhões de Polícia Militar, etc.

3.3 ESCOLA DEMOCRATIZADA NA FAVELA

Simões (2011) repercute os dados do IBGE, afirmando que Vila Velha é o município que mais tem favelas no Espírito Santo, contando com o bairro composto pelo maior aglomerado subnormal de todo o Estado, com a população de 12.405 (doze mil, quatrocentos e cinco) habitantes, que é Barramares. O **Profeduc 01**, que atua nesse bairro, destaca a situação de falta de equipamentos comunitários na maioria dos bairros da Região, justificando o quantitativo de crianças fora das creches e escolas, o que impede a concretização da universalização de vagas. Para o **Profeduc 01,** “a condição de carentes nos leva a duas conclusões: uma é que as crianças só se atraem pela merenda na escola e outra é que não conseguirmos atrair as crianças para estudar e se manter na escola, buscando superar suas condições”,

considerações de que o contexto empobrecido da população dessa Região evidencia as desigualdades sociais, como a ordem do capital impõe:

> Na relação educação-pobreza, a segunda não deve ser vista como problema técnico, mas como elemento que põe em questão a verdadeira possibilidade da universalidade da educação básica, mesmo considerando as perspectivas da realidade social do capital. Da mesma forma, a condição de pobreza questiona as potencialidades do formato escolar nessa ordem social (YANOULLAS, 2013, p.36).

Os **Conselheiros 02** e **05** destacam que os números expressivos de alunos fora da escola mostram que há uma grande necessidade de se pautar, no Conselho, ações que se revertam em alguma política que atenda às Metas do PME e PNE. Reconhecida como a Região de maior densidade populacional e territorial, a RGTV, também, apresenta a característica de abrigar conflitos e muita violência, chegando a ser considerada uma das mais violentas do Estado e a de maior violência em Vila Velha. O **Conselheiro 02** sublinha que o número de crianças fora da escola é proporcional à problemática em torno da qual o município se encontra, “até porque as proposições de políticas educacionais, emanadas do Conselho, são desenvolvidas de uma forma geral, sem políticas direcionadas às regiões, cuja população é mais pobre”. O **Conselheiro 05**, representante de pais, reclama que quando uma questão vai puxar uma discussão relativa às questões sociais nos espaços empobrecidos, o debate é atropelado pela pauta oficial:

> Houve, no ano de 2016, uma recomendação para que fosse priorizada a merenda nutricionalmente reforçada, visando mitigar a desnutrição alimentar. O Conselho, de sua parte, também recomendou a doação de materiais escolares e uniformes para as crianças, sem traduzir isso em uma política pública; apenas se restringiu a recomendação específica para as regiões carentes. Mas, enquanto caracterização de política pública educacional, consideramos que as regiões em contexto de pobreza não foram contempladas. Tanto é que nos últimos anos as solicitações e a pedilância foram as mesmas, demonstrando que não foi implementada qualquer política que atendesse as expectativas das pessoas.

A reflexão dos entrevistados dialoga com Arroyo (2015) quando o autor analisa a chegada de crianças e adolescentes às escolas e evidencia que essa chegada acaba por ensejar, no pensamento educacional, a reconhecê-los como pertencentes a grupos de classes sociais, raciais, sexuais segregados, como coletivos. Analisando a tensão entre direitos individuais e coletivos desse contingente, Arroyo (2015) argumenta que os profissionais da educação pública são os primeiros a

reconhecer que não há como ignorar a tensão entre o direito à educação desses alunos e a condição de membros de coletivos discriminados, enquanto grupos de classe, raça, gênero, etc. Segundo detalha, desses profissionais, dos seus educandos e dos coletivos a que pertencem “vem a urgência de pensar e garantir o direito à educação para além de um direito individual e, reconhecê-lo como um direito de coletivos” (p. 23).

A partir dessa compreensão, o Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV), que tem 02 (dois) representantes no Conselho Municipal de Educação (CMEVV), lembra que nos últimos anos têm sido pautadas discussões e reflexões sobre a reinserção desse contingente de coletivos nas escolas, para que assim de fato aconteça a democratização do ensino na Região. O **Conselheiro 04**, um dos representantes do CCVV, afirma que os números muito elevados de crianças e adolescentes fora da escola revelam o quanto o processo de gestão democrática no município precisa ser aprimorado, porque a estimativa de quase 20 (vinte) mil alunos fora da escola fragiliza o processo pelo qual o Conselho vem lutando e buscando consolidar ao longo de sua existência.

Dessa forma, há necessidade de que se mantenham os objetivos de trabalhar pelo processo permanente de democratização do acesso à escola no município; pois esse conselheiro e a representante do magistério, a **Profeduc 02**, identificam a Região da Grande Terra Vermelha (RGTV) como a de maior demanda dos coletivos elencados por Miguel Arroyo como os Outros, os empobrecidos, os marginalizados, os excluídos. Tal situação já foi levada para o Fórum Municipal de Educação (FME), nos desdobramentos do cumprimento e monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) que, em acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelece as Metas 1 e 2, que já deveriam estar concluídas ou em processo de finalização:

> **Meta 1**: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.
>
> **Meta 2:** universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME (PMEVV, 2015).

Os entrevistados, **Conselheiro 03** e o **Profeduc 02**, reiteram que os Conselhos, em geral, são os espaços onde se apresentam dinâmicas de participação, de abertura e de diálogo a serviço da educação, ajudando com o zelo da aprendizagem e defendendo o direito coletivo. O **Conselheiro 03** afirma serem os Conselhos plenos espaços de diálogo a serviço da educação e indutores do processo de inclusão, o que se aproxima das reflexões de Cury (2009, p. 66) quando disserta que "a educação se consubstancia em uma síntese entre igualdade e diferença pela mediação dos Conselhos de Educação, os quais desempenham importante papel na busca de uma inovação pedagógica". Já o **Profeduc 02** contesta que a abertura dos espaços a que se refere o **Conselheiro 03** seja plena e fiel aos interesses da educação, principalmente no quesito qualidade, porque sua experiência mostra que não existe essa plenitude. Segundo desabafa o conselheiro, houve situações em que a administração "jogou" com os conselheiros, induzindo-os a atender a pauta que interessava à administração.

> Quando fiz parte do Conselho, percebi que a administração nos via como inocentes úteis, que servíamos aos interesses e objetivos de causas que não tínhamos, nem tomávamos parte. Não que estivéssemos tão fora do que se pautava, mas que sempre prevalecia a pauta que a administração colocava às pressas para se discutir e, hoje, acredito continua sendo assim, porque não vejo avanços, pelo tempo que se passou **(Conselheiro 03).**

Nesse tópico, reconhecemos as reflexões e posições expressas pelos entrevistados concernentes à participação dos representantes da sociedade civil organizada e as condicionantes em que eles e outros segmentos se contextualizam nas pautas e discussões postas nos Conselhos; Em que pesam a sensação e os atropelos da burocracia da máquina administrativa, havemos de compreender os Conselhos de Educação não só como alguns dos entrevistados colocam, mas de acordo com Gohn (1998), que os define como "espaços públicos e plurais nos quais representantes da sociedade e do Estado pensam, formulam e fiscalizam políticas públicas para áreas específicas". Recorremos a autores como Santos (2000), Bordignon (2002), Cury (2005), Gohn (1998), para pensar que os Conselhos de Educação, na fundamentação do processo de democratização, são sintetizados como mecanismos permissivos da participação popular da sociedade civil e como legítima expressão dos interesses da coletividade.

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM XEQUE

As políticas públicas educacionais implementadas para promover uma boa educação no município perfazem a presente categorização de temas a se considerarem neste tópico, de acordo com as falas dos entrevistados, que seguiram por entendimentos diferenciados, no que tange ao papel dos órgãos colegiados na elaboração dessas políticas. O **Profeduc 04**, atuante na RGTV, se habilita a debater em que se constituem as políticas públicas educacionais, ilustrando que, entre suas atribuições, elas deveriam ser implementadas para garantir o direito à educação para a sociedade, pois as políticas públicas educacionais que se prezem devem emanar da participação efetiva da sociedade em todos os níveis de decisão e execução, com o real poder de interferência e manifestação:

> Esse processo, continua o professor, não tem se efetivado no Conselho de Vila Velha com esses desdobramentos, até porque é conhecido o *ranking* do município com os elevados números de alunos fora da escola, tanto na Educação Infantil, como no Ensino Fundamental **(Conselheiro 04).**

As Técnicas da Secretaria Municipal de Educação apresentam dados sistematizados na Tabela 05, evidenciando que no município há um total de 102 (cento e duas) unidades escolares, sendo 39 (trinta e nove) Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) e 63 (sessenta e três) Unidades Municipais de Ensino Fundamental (UMEFs). Dessa totalidade, a Região da Grande Terra Vermelha (RGTV) apresenta 19 (dezenove) escolas, sendo 07 (sete) UMEIs e 12 (doze) UMEFs, para atenderem a um contingente de 60 (sessenta) mil moradores. O **Conselheiro 02**, representante do Sinepe, estima que, nessa Região, não chegam a 05 (cinco) as unidades escolares de natureza particular, o que considera ser um número reduzido de instituições, mesmo em se tratando de espaço empobrecido, em suas dimensões territoriais. O líder comunitário da região e membro do CMEVV, o **Conselheiro 04**, retoma a questão da exclusão a que crianças e adolescentes têm sido submetidos pela falta de escolas para atender, senão a todos, pelo menos parte desse contingente.

Tabela 3 - Unidades Escolares em Vila Velha

ESCOLAS EM V. VELHA		**ESCOLAS NA RGTV**	
UMEIs	**UMEFs**	**UMEIs**	**UMEFs**
39 creches	**63 escolas**	**07 escolas**	**12 escolas**

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha (SMEVV).

Os entrevistados, **Profeduc 01**, diretora de uma unidade na Região, e **Conselheiro 05**, representante de pais, externam a angústia em não verem a implementação esperada das políticas públicas, não só na Região de Terra Vermelha, mas nas outras 04 (quatro) Regiões também. Esses entrevistados questionam como as demandas apresentadas no Conselho, cujas discussões vislumbram melhorias para a qualidade do ensino no município, ficam emperradas, sem muito avanço. Nesse aspecto, eles desaprovam o exaustivo trabalho de discussões, debates, consultas técnicas, elaboração de pareceres e de Resoluções sem a adequada e devida compensação desses esforços todos na ponta, no chão da escola, onde se esperaria haver alguma ressonância que desembocasse na evidencia de um ensino igualitário e de qualidade.

"A razão para essa frustração, por um lado, é a reticente desarmonia registrada na implementação das ações, o que se procura desenvolver de forma árdua", destaca o **Profeduc 01**, e "a excessiva burocracia da máquina administrativa que se interpõe no desenvolvimento de todo o processo até as políticas públicas trabalhadas se consolidarem como tais, lá na ponta do ciclo", complementa o entrevistado. Por outro lado, conforme enfatiza o **Conselheiro 05**, "há uma série de desacertos na identificação, encaminhamentos e materialização das ações demandadas pelo Conselho, junto à gestão municipal". Articulando a fala com a permanente perspectiva democrática que o órgão colegiado representa, a análise do **Conselheiro 05** converge com Santos (2000), quando o pensador afirma que "atos democráticos se registram na participação ampla da sociedade no processo de inserção nos diversos espaços públicos existentes, sendo essa participação ampla compreendida como percepção plena da condição de cidadania" (SANTOS, 2000).

O **Conselheiro 05** considera haver certo desconhecimento e lentidão no desenvolvimento das políticas públicas educacionais no município, porque "há uma frequente colisão entre os atos propostos e trabalhados no Conselho e a indisposição do dirigente municipal em compreender e abraçar as demandas para lá encaminhadas". Chauí (2000, p. 28) evidencia esse processo em seus escritos, assinalando a inibição da possibilidade de compreensão ampliada da democracia "como a responsável pelo viés autoritário e centralizador, [de] caráter liberal, [que agrega] setores conservadores da ordem vigente da cultura patriarcal, escravocrata

e estratificadora” e que resulta na ausência de clareza do real sentido de cidadania na estrutura sócio política brasileira.

Nesse sentido, Santos (2000, p. 51) assevera que “O problema da democracia nas concepções não hegemônicas está estreitamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional”. O **Profeduc 01** e o **Conselheiro 05** enfatizam que não há um acolhimento das demandas destinadas à municipalidade, tampouco se evidencia alguma lucidez em entender o que lhe é de incumbência, porque muitas questões são retornadas para que o Conselho as reformule e torne a encaminhar. Nesse vai e vem, há uma dispersão na efetivação de certas medidas políticas que acabam por ficar descaracterizadas em relação ao propósito inicial discutido no Conselho.

Bordignon (2002) explica justamente esse processo que caracteriza os Conselhos, afirmando que, em seu papel mediador entre a sociedade e o Governo, fiéis a sua natureza, não podem querer constituir-se na síntese da vontade da sociedade, dada a impossibilidade da síntese do contraditório social, cuja totalidade poderia vir a ser o totalitarismo. O autor destaca, ainda, o antagonismo interno do Conselho, também externado pelo **Profeduc 01** e pelo **Conselheiro 05**:

> Os conselhos, tradicionalmente, foram e continuam situados na estrutura organizacional do respectivo Sistema de Ensino, mas com espaços de poder próprios; ou seja, *independentes na esfera de sua competência expressa*. Não raras vezes, esse poder concorre, ou conflita, com as diversas instâncias administrativas do Sistema. Precisam aceitar as diferenças, trabalhar no e com o contraditório, sem cair na armadilha de pretender reduzir a vontade do Governo à da sociedade, ou vice-versa ou, pior ainda, querer reduzir a vontade de ambos a sua própria, situando-se numa ‘terceira margem do rio’, desconectados tanto da sociedade quanto do Governo (BORDIGNON, 2002, p. 67).

A **Técnica 02** justifica que a Secretaria tem que atender as demandas das mais diversas naturezas, o que impõe à equipe a realização de tarefas extemporâneas e em caráter emergencial, sem se atentar para o que se realiza. Esse aspecto de cumprir ações no afogadilho, encarando as demandas de forma exasperada, nos remete ao debate que a professora Rua (2009) vem fazendo sobre a implementação das políticas públicas. De acordo com o que a professora delineia, o processamento das demandas abordado pelas entrevistadas acima não segue o caminho correto

para a devida implementação, pois é na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem os procedimentos de resolução pacífica dos conflitos que caracterizam a política. Esse aspecto, observado nas entrevistas, não se realiza no tráfego entre Conselho e gestão municipal, justamente porque em relação às demandas alguns aspectos devem ser considerados, havendo 03 (três) tipos de demandas: as novas, as demandas recorrentes e as reprimidas, conforme distingue a professora:

> As demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são aqueles que já existiam antes mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos As demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental (RUA, 2009, p. 3).

Os números do município, apresentados pelas técnicas, e os exemplos destacados referentes à Região em estudo mostram que algo não está adequadamente sintonizado na implementação de políticas públicas educacionais. As informações prestadas pelas técnicas encerram-se em críticas que apontam a falta de conhecimento de causa e a ausência de uma política educacional clara, lúcida e objetiva, marcando o processo de desencontro que permeia as relações entre os entes implementadores. No entanto, há que se encarar esse processo como a política que compreenda um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos, conceitua Rua (2009). A autora recomenda que, entre os entes que implementam as políticas públicas, sejam discernidos os atores públicos, distinguindo-se os que se encaixam na categoria dos políticos e os que se encaixam na categoria dos burocráticos:

> Os atores públicos são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções. Os políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal. Os burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública. Controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação. Embora não possuam mandato, os burocratas geralmente possuem clientelas setoriais. Além disso, eles têm projetos políticos, que podem ser pessoais ou organizacionais (como a fidelidade à instituição, o crescimento da organização à qual pertencem, etc) (RUA, 2009, p. 4).

De acordo com a autora, há conflitos de interesses entre parlamentares e os burocratas, ocupantes de cargos na administração, os quais às vezes têm assento nos órgãos colegiados e “bancam” certas pautas, que não são do interesse da população, como os entrevistados declaram. Esse cenário, segundo a autora, não permite que se avance com as políticas públicas, acabando por não se promover a concretização real das políticas públicas educacionais.

Mesmo que saibamos que não há um processo acabado, realizável de forma satisfatória, é preciso que se trace um caminho, uma trajetória de interação entre uma política de mudança, uma estrutura de relações interativas e um mundo exterior não apenas complexo, mas dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada (RUA, 2009, p. 19). O **Conselheiro 02** se coloca como expectador em certos conflitos, porque a sua representação prefere não entrar em polêmicas e por entender que não deve fazer interferências de justificativas específicas, mas de forma generalizada: “porque o Conselho jamais deve defender ideias partidárias, nem de grupos específico, por ser um órgão coletivo e plural”, afirmou o conselheiro, que é representante dos estabelecimentos de ensino privados.

No entanto, havemos de convir que os conselheiros exercem função de agentes públicos, realizando um protagonismo relevante no serviço público, no exercício do controle social da política pública. Por isso, todo conselheiro deveria se conscientizar de que sua participação não deve ser marcada simplesmente por meras formalidades, buscando ter iniciativas que justifiquem os anseios do segmento que representa, através de uma postura ética e na perspectiva de primar por decisões que defendam o interesse coletivo.

Gohn (2011) argumenta que os conselhos se constituem em instrumentos da sociedade política e são resultado das conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada, que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais. Tatagiba (2002), não obstante, comenta que essa concepção não se projeta na realidade, tendo o Estado uma interferência e influência que comprometem os trabalhos desenvolvidos pelos e nos conselhos:

> O que se constata a partir dos vários estudos é o fato de que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos Conselhos, a

> centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais, apesar de a própria existência dos Conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão (TATAGIBA, 2002, p. 55).

3.5 ENFRENTAMENTO DA POBREZA EM TERRA VERMELHA

Entendendo a pobreza como uma condição social, com caráter plural e complexo, a maioria dos entrevistados reconhece que não é uma tarefa fácil conceitua-la por abranger diversos aspectos da vida dos indivíduos, como a carência de bens e serviços essenciais para a vida: alimentação, vestuário, cuidados com a saúde, moradia, segurança, etc. O **Conselheiro 05** afirma que “a carência se traduz muitas vezes na impossibilidade de as pessoas participarem, de maneira igualitária, da vida social, das decisões políticas e das reivindicações”. O **Profeduc 01** sintetiza a pobreza como “um fenômeno complexo, onde as expectativas e as necessidades das pessoas não são atendidas”. Para ambos, o enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza na Região da Grande Terra Vermelha (RGTV) deve se dar com iniciativas que não se restrinjam apenas a Programa sociais oficiais dos entes federados, ocorrendo também com

> [...] políticas públicas para começar a minar o estado de pauperização em que muita gente se encontra nesta região. O CCVV acha que deve haver um diálogo entre empresas, com a criação de programas de qualificação para os alunos; casado com a construção de mais escolas, de tempo integral, inclusive com cursos técnicos; além da ampliação das escolas da rede estadual e do espaço da EJA, proposta que já tem sido, internamente, discutida no âmbito do Conselho Municipal de Vila Velha **(Conselheiro 05).**

O conselheiro argumenta que se deslanchassem programas de fundo educacional, atraindo as crianças e jovens para a escola, o combate à pobreza viria a recrudescer, porque esse contingente se ocuparia de forma produtiva: “hoje, a Região V está carente de instrumentos que atendam à formação das crianças e jovens, tendo por objetivo preparar condições futuras para eles”. Vulnerabilizada também pelo impacto da pandemia, que comprometeu a vida de todos, a Região V só deverá apresentar melhores condições para o combate à pobreza, atraindo crianças e jovens para as escolas e creches, depois que a onda de pandemia passar, coincidindo com investimentos que a municipalidade está atraindo para a Região, nos próximos 03 (três) anos. Para além da expansão da rede física de ensino, outro investimento de expressiva importância e que precisa ser realizado diz respeito à formação e ao reconhecimento dos profissionais da educação.

De acordo com o **Conselheiro 05,** quando há mobilizações do magistério, o foco se centra nas perdas salariais, porque as perdas pedagógicas não despertam a sensibilização dos gestores, prefeitos e Secretários de Educação, nos municípios. Explicando a contradição exercida pelos gestores que se comprometem a valorizar o magistério, mas acabam por resistir a implementação de políticas que aumentem os vencimentos da categoria, o **Conselheiro 05** acredita ser fator crucial os professores contarem com bons salários para atuarem em regiões da periferia e para trabalharem mais eficientemente no enfrentamento à pobreza. O **Conselheiro 04** destaca que, por não terem salários atrativos, nem contarem com condições que sejam dadas para tal enfrentamento, os professores se sentem desestimulados.

Santana (2019) ressalta que, quando o governo promove alguma política educacional sobre o capital humano, só o faz contemplando as pautas relacionadas ao aluno, enquanto o professor aparenta fazer parte de um segundo plano. O **Conselheiro 04** também defende a construção de mais creches e escolas de Ensino Fundamental para atender a grande quantidade de crianças que se encontram fora da escola, trocando-a pelas ruas: “As ruas a atraem muito mais, porque lhes passam uma sensação de oferecer mais opções, com escolhas de maior liberdade, sem a supervisão de professores e regras”. Contudo, crianças nas ruas significa grande descaso da administração com a educação, porque correm o risco de se tornar pessoas sem as devidas condições intelectuais para exercer qualquer profissão (SANTANA, 2019, p.10).

Em lugares periféricos, fica ainda mais evidente o grau de dificuldade para se realizar o enfrentamento da pobreza, da desigualdade social e da exclusão. A RGTV conta com um movimento social ativo e bastante propositivo com iniciativas para avançar em busca de conquistas que tenham ficado para trás. Alguns entrevistados, os **Conselheiros 03**, **04**, **05** e os **Profeducs 01**, **03** e **04,** reconhecem que o enfrentamento e combate à pobreza e à desigualdade social, em todo território da Região, não tem sido sistemático, nem implementativo, ocorrendo somente por concessões dos Programas oficiais, principalmente os de natureza federal, “sem nenhuma feição própria como deveria ser, pelo tamanho do município” **(Profeduc 04).**

Seguindo um discurso frequentemente propagado na sociedade, o **Profeduc 04** afirma que população foi acostumada com concessões de benefícios sem ser cobrada de forma a perceber a sua responsabilidade, o que gera acomodação. Em contraponto à essa fala, o **Profeduc 02** lembra que as relações impostas pelo capital levam a algumas consequências tangenciadoras das formas de inserção na vida social, das condições de classes populares, que reiteram os diversos aspectos da desigualdade social em toda sua extensão, submetendo a população à

> Discriminação (gênero, etnia, credo e outros), humilhação, desemprego, falta de oportunidades, desconstrução dos valores humanos, ataque às ações sociais, profundo desnivelamento entre capital e trabalho, além do permanente incremento das desigualdades sociais. Intolerância é o termo que melhor expressa o conjunto de concepções referentes aos sistemáticos desrespeitos alimentados pelo sistema capitalista **(Profeduc 02).**

Sem indicar proposições específicas para enfrentamento da pobreza, seja no município como um todo ou na Região da Grande Terra Vermelha (RGTV), as **Técnicas 01** e **02** da Secretaria de Educação justificam que todas as matérias são distribuídas ao CME, no qual se desenvolve uma discussão interna, nas comissões, e depois são levadas a plenário. Após, as referidas matérias assumem formato de Notas Técnicas, Recomendações, Pareceres ou Resoluções, com proposições de políticas educacionais a serem homologadas, publicadas e regulamentadas pelo Poder Executivo local. “Não há nenhuma política direcionada especificamente para uma ou outra Região, as ações desenvolvidas são mais gerais, em seu âmbito, sempre pensando no município como um todo, tratando-o igualmente”, reforçam as **Técnicas**. O **Profeduc 01** acredita que algumas medidas têm sido tomadas para combater a desigualdade na Região, sendo que as mesmas não são propriamente iniciativas do Conselho de Educação. Sem situar exatamente em que tempo exato, o **Profeduc 01** listou:

> Ultimamente, a Região obteve umas 08 (oito) intervenções realizadas pela administração, as quais entendo serem da programação do Executivo, sem ser fruto, nem proposição do CME. As realizações são: construção em novas escolas; inauguração de praças comunitárias, em vários bairros da Região; reforma e ampliação de Unidades de Saúde; construção de uma ampla Unidade de Pronto Atendimento (UPA); extensão de novas linhas de ônibus e aumento da frota; instalações de agências bancárias; e, asfaltamento e pavimento de um grande número de ruas, nos bairros de maior concentração populacional.

Conseguimos compreender, a partir dos depoimentos dos entrevistados, que as ações para o enfrentamento da pobreza na Região, e até no município, estão voltadas apenas para a redução da privação de valores materiais e renda. Nesse aspecto, concordamos com Crespo e Gurovitz (2002) quando afirmam que “o ser pobre não implica em apresentar somente privação material ou privação de renda”; e com a concepção defendida por Sen (2010), que aponta a possibilidade de as pessoas poderem sofrer privações das mais diversas naturezas e esferas em suas vidas, por longos períodos.

Ao pensar no enfrentamento dessas condições, Amartya Sen desenvolveu uma série de estudos atinentes à natureza e às causas da pobreza em um dado território. O autor refletiu sobre os fins que os indivíduos têm, porque, para ele, desenvolvimento significa eliminar privações de liberdade ou aumentar as capacidades, visto que o exercício de liberdade individual é influenciado por condições habilitadoras, que devem ser garantidas para que cada indivíduo possa se desenvolver ou habilitar-se para o exercício da cidadania. Defendendo essa ideia, o Nobel de Economia formula sua análise plural e multidimensional do fenômeno da pobreza:

> O conceito de pobreza é associado à noção de privação das capacidades básicas. A abordagem das capacidades pressupõe que cada indivíduo está provido de determinada dotação de recursos, que define os intitulamentos (*entitlements*) que ele poderá intercambiar. Assim, aqueles que são detentores desses intitulamentos estão aptos a conquistar, obter e deter determinados bens alcançáveis, ou que possam ser adquiridos. [...] Daí decorre a ideia de privações, uma vez que é a partir do efetivo vetor de funcionamentos que são estabelecidos os níveis de bem-estar e de pobreza do conjunto da sociedade. A pobreza consiste em maximizar a privação das capacitações das pessoas, o não acesso, a exclusão do indivíduo aos intitulamentos. Logo, a privação de capacidades básicas pode refletir-se em morte prematura, subnutrição considerável, morbidez, analfabetismo e outras mazelas sociais (SEN, 2010, p. 35).

Yazbek (2009, p. 73) lembra que, pelo fato de a noção de pobreza supor gradações e se conceituar fundamentada em uma pluralidade de circunstâncias, ela vem sendo usualmente medida por meio de indicadores de renda e de emprego, ao lado do usufruto de recursos sociais, que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, entre outros.

As **Técnicas** da Secretaria Municipal e o **Conselheiro 05** indicam a necessidade de se pensar em políticas públicas para o enfrentamento à pobreza na Região, reafirmando que na elaboração de políticas deve-se pensar no município como um todo, mesmo sabendo que há grandes disparidades no tocante à situação de pobreza da Região V, comparada às outras 04 (quatro):

> Para combatermos a fome e a pobreza, é preciso que as instituições se juntem em Programas e iniciativas sociais específicos e direcionados a essa comunidade, pois mesmo os Programas criados pelo governo federal, ligados à educação, não têm sido suficientes para reduzir o número de pessoas pobres, nem a vergonhosa desigualdade, que só se multiplicam em nossa Região, principalmente porque cada vez mais chegam pessoas de outros Estados, fixando moradia por esses bairros periféricos daqui, sem as mínimas condições de vida; mas, como chegam sem recursos e têm esperança de encontrar emprego, acabam aumentando a população de pessoas carentes, sem recursos e tudo mais **(Conselheiro 05).**

Yazbek (2009) descreve que “os pobres representam a herança histórica da estruturação econômica, política e social da sociedade brasileira”, enquanto Zaluar (1985) reforça que sobre eles vem recaindo a “grande culpa” pela ausência de mudanças significativas nas sociedades em desenvolvimento. A eles são atribuídos a negação, as precariedades, as nulidades, as menoridades e os atrasos do país, condições que reúnem aspectos que não permitem configurar soluções simples e imediatas para enfrentar e combater a pobreza em suas raízes. Os empobrecidos são constantemente responsabilizados pela condição social a que são submetidos.

Essa culpabilização dos pobres é contestada por muitos autores, considerando esse discurso neoliberal injusto e bastante destrutivo, por não reconhecer que a pobreza se conforma em um conjunto de “lacunas de uma cidadania construída de forma segmentada, adjetivada, compartimentalizada, segundo a posição social, política e econômica dos sujeitos” (ARAÚJO, 2009, p. 52). Há uma estigmatização das pessoas pobres que, segundo a noção neoliberal, são ausentadas e irreconhecidas involuntariamente da cidadania, ficando desprovidas das relações de pertencimento dos direitos sociais constitucionais, além de serem taxadas das mazelas que o Estado capitalista impõe. Em outras palavras, a exclusão, que é moldada aos moldes desse sistema, alija a cidadania dessas pessoas.

Esse retrato social também reflete as comunidades da Região da Grande Terra Vermelha (RGTV), cuja estigmatização não leva em consideração a gente trabalhadora, pauperizada, que fica em longas filas para receber benefícios, em forma de cestas básicas, consultas em Prontos Atendimentos de Saúde, que não leva em consideração a busca incessante por trabalho para contabilizar algum rendimento fixo, as frequentes viagens em ônibus cheios, a tentativa de organização em entidades de movimentos sociais reivindicatórios e tudo mais.

Os moradores das comunidades da Região da Grande Terra Vermelha (RGTV) são muito ignorados em seus direitos e submetidos à ordem social que os desqualifica e os marginaliza, deixando-os submersos a um contexto de segregação, de emergente desigualdade social. Sobre esses empobrecidos recai a culpa do caos e das misérias sociais, com injusta responsabilização pela ausência de mudanças significativas na sociedade (ZALUAR, 1985, p. 35). Esse é o contexto descrito pelo **Profeduc 03** ao pontuar que a real situação de Terra Vermelha não muda, ocorrendo o que ele chama de “inchaço” de ocorrências, ocasionado pelo aumento do número de moradores oriundos de outras regiões e estados que entram nesse processo e ampliam os problemas:

> Podemos ver a cada dia aumentando o povo dessas comunidades e, junto com a chegada de mais moradores, vêm o aumento de todos problemas e carências. Antes da pandemia, por exemplo, houve uma solicitação muito grande de matrículas nas escolas em que trabalho de alunos que vieram de fora, cujos pais vêm em busca de alguma colocação de trabalho. A maioria deles vai para a informalidade, porque não há postos de trabalho por aqui, já os que trabalham vão para outros lugares, como Cobilândia, Paul, São Torquato, Cariacica e até Serra **(Profeduc 03).**

Reflexões como as de Zaluar (1985) e Araújo (2009) nos compelem a repensar sobre o enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais, entendendo que não conseguiremos fazer o enfrentamento adequado das condições e contextos de pobreza sem promovermos mudanças e transformações estruturais no vigente modelo econômico, um modelo concentrador de renda que serve para regular o desenvolvimento capitalista, impulsionador da desigualdade em que se protagonizam a acumulação, por um lado, e a miséria, por outro. Aos sujeitos resultantes dessa relação se reservam os espaços empobrecidos, produzidos pela desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, no qual são contumazmente desqualificados por suas crenças, seus modos de se expressar e

seus comportamentos sociais, sinais de “qualidades negativas” e indesejáveis que lhe são conferidas pela procedência de classe e pela condição social (SILVA, 2010).

Reiterando o que Yazbek (2009) afirma em relação à pobreza, quando a apresenta como expressão direta das relações sociais, que não se reduz às privações materiais, apontamos que a crescente concentração do mercado financeiro e econômico, com suas respectivas regionalizações, acabou por incrementar sobremaneira a pobreza e a consequente exclusão da maioria da população. De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni, (2012, p.123), os programas de transferência de renda passaram a ser um dos fatores preponderantes para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, servindo como “política pública capaz de fortalecer os direitos sociais, com promoção da cidadania e caminho na superação das marcas meritocráticas, residuais e paternalistas do sistema de proteção social brasileiro”. A professora Yazbek (2009, p. 14) problematiza que os programas de transferência de renda focados na pobreza e extrema pobreza indicam, sob a orientação da ideologia neoliberal, profundas mudanças nas políticas sociais contemporâneas:

> O que se observa é que os programas de transferência de renda focalizados na pobreza e na extrema pobreza revelam, sob a orientação da ideologia neoliberal profundas mudanças nas políticas sociais contemporâneas. A mais significativa delas é a substituição de políticas e programas universais por programas focalizados na pobreza e na extrema pobreza, como se política social fosse ‘coisa para pobre’. Outra constatação é o fato de que esses programas apenas ‘aliviam’ a pobreza, desenvolvendo-se ao largo de políticas econômicas que não se alteram. Ou seja, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social não são consideradas, limitando-se essa intervenção a melhorias imediatas nas condições de vida dos pobres, servido tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado.

A autora considera, também, que os programas com a supervisão do neoliberalismo têm servido somente para “aliviar” a pobreza, por serem desenvolvidos satelitemente em economias que não se alteram, nem se direcionam a mudanças sociais. Como questiona Silva (2011, p. 14), os programas não consideram, em seu bojo, os aspectos e determinações estruturais geradores da pobreza, extrema pobreza e desigualdades sociais, limitando-se a intervenções de melhorias imediatas nas condições de vida dos pobres: “um clássico serviço de tão somente manter e controlar a pobreza e potencializar o Estado”.

Nesse sentido, há que se pensar em políticas que ataquem o cerne da questão, investindo na ocupação social das pessoas e estimulando o afloramento de suas potencialidades em todas as frentes, focando no direito inalienável ao bem-estar social de cada cidadão, de sobreviver com dignidade, para além da condição econômica, proporcionando respeito, oportunidades e cidadania. Enfrentamento por si só não promove combate à fome, nem à desigualdade social e nem à exclusão, as políticas para combate à pobreza e às desigualdades devem açambarcar uma gama de aspectos, os quais signifiquem constituir o sujeito por inteiro, fazendo-o protagonista da própria cidadania.

3.6 PARTICIPAÇÃO EMANCIPADORA NOS ESPAÇOS EMPOBRECIDOS

Pioneiríssima nos movimentos sociais e populares, Vila Velha é a nossa mais inspiradora musa do ativismo da sociedade organizada, pois a ela pertencem 02 (dois) registros históricos que deram arrancada ao desenvolvimento do próprio Estado capixaba e dos movimentos sociais. Primeiro, porque o município graça por ser o berço do gentílico e do nosso povo, e, depois, por circunscrever o primeiro movimento social, que potencializou o ativismo de massa no município, com expansão a todo o Estado do Espírito Santo. Em 1535, a chegada do português Vasco Fernandes Coutinho marcou a Colonização do Solo Espírito-santense e, em 1958, exatos 423 anos depois, é fundada a primeira entidade comunitária do Estado, denominada de “Sociedade dos Amigos de Vila Velha” (SAVV), inspirada e moldada nos Movimentos Sociais Urbanos (MSUs), despontados na década de 1950, “cuja filosofia apontava para o poder transformador que esses movimentos deveriam conter sobre o movimento operário: a transformação da sociedade, através da luta de classes burguesia versus proletariado” (VASCONCELOS, 1996, p. 27).

Caracterizado, até então, como município dormitório, já que a capital atraía para si as transações comerciais, de serviços, além contar com as movimentações portuárias, Vila Velha teve seu processo de desenvolvimento econômico retardatário, ficando com seus investimentos esvaziados. Por isso, a luta de classes não se baseou na relação capital *versus* trabalho; mas nas condições das forças de trabalho, ou seja, no local de moradia. Segundo Vasconcelos (1996), “esse foi certamente o primeiro fator que contribuiu para a trajetória da organização popular no município”. Esse mote impulsionou o processo organizativo das entidades da

sociedade civil, com as chamadas “Associações Pró-Melhoramentos”, cujas pautas de reivindicação emergenciais era a luta por melhores condições de vida para os bairros (VASCONCELOS, 1996, p. 39). Multiplicando as entidades e disseminando os movimentos sociais, Vila Velha cravou as décadas de 1960 e 1970 com reconhecido viés oposicionista aos governantes, inclusive bancando a eleição do prefeito Max Mauro, político da sigla partidária (PMDB) contrária à da situação, suporte da ditadura militar, Arena. No esteio das mobilizações antiditatoriais, os movimentos sociais foram se expandindo e se pluralizando.

Doimo (1990) destaca que a marcante presença da Igreja Católica no processo, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), conformou-se na “reemergência” dos movimentos da década de 1970, assumindo os códigos ético-religiosos nos quais se defendia que todos os indivíduos são iguais, pressuposto para fortalecimento da democracia. Atualizando a história, o **Conselheiro 04**, representante do Conselho Comunitário de Vila Velha, reporta que os movimentos no município continuam sendo inovadores e celeiros de participação. Conforme exemplifica, a referência em movimento organizado é o próprio Conselho Comunitário, do qual já foi presidente e hoje o representa no Conselho Municipal de Educação (CME), “fazendo intensas e sucessivas intervenções em defesa das comunidades, de outras entidades e, principalmente, do conjunto de bairros que formam a Região V, do município”. Para ele, a participação é factualmente contextualizada, porque depois da Constituição de 1988, passou a ser um termo bem mais utilizado no vocabulário político, científico e popular da modernidade, como constata Gohn (2011, p. 14):

> Participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, cientifico e popular da modernidade. Dependendo da época e da conjuntura histórica, ela aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc.

Em conformidade às falas do **Conselheiro 01**, **Profeduc 01** e **Profeduc 04,** a vida se pauta em processos participativos, porque, de uma forma ou de outra, precisamos nos manifestar sobre as questões em que estamos envolvidos, a fim de obtermos nossos objetivos, o que se contextualiza melhor quando tratamos da participação política em algumas atividades ou entidades sociais. Essas ideias

mostram que a participação se dá em diferentes níveis e formas: “[...] graus de consciência política, coletiva, a depender do maior ou menor grau de maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais” (GRAMSCI, apud NOGUEIRA, 2004, p. 130). Sobre a ótica política, Gohn (2001), reforça que as diversas formas de se assimilar a participação deram origem aos seguintes paradigmas analíticos: liberal (comunitária e corporativa), autoritário (de direita e de esquerda), revolucionário (gradual ou por ato de força) e o democrático radical. Dessa última se notabiliza a condição de fortalecer a sociedade civil, para que se apontem caminhos objetivando transformação social, nas lutas em que se busca a superação ou minimização das injustiças, das exclusões, das desigualdades sociais, das discriminações, etc.

Enfim, tal superação consolida “o processo participativo se configurando no exercício da cidadania dos ‘sujeitos sociais’”, que se colocam como cidadãos, correlacionando a participação como uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva (GOHN, 2001, p. 1208). A autora complementa que dentro do princípio democrático, em que se ensejam os conceitos de participação, todos os membros da sociedade são iguais e a dinâmica do processo participativo seria o meio, o instrumento de busca da satisfação dessas necessidades. O **Conselheiro 2** diverge de Gohn (2001), dizendo entender a participação como um movimento espontâneo dos indivíduos e decorrente de uma certa ordem social, criadora do ente superior chamado de “bem comum”, o qual deve se investir em um fenômeno abrangente a todos.

Para Gohn (2001), a ideia de que o princípio democrático se assenta na concepção de que todo os membros da sociedade são iguais reside na articulação do processo participativo com as organizações na sociedade, para que essas organizações tenham visibilidade, pois somente vão existir na medida em que as pessoas participarem ativamente, em defesa do “bem comum”. A autora aponta a necessidade de que essa ideia de instinto se desenlace, afirmando que “esse bem comum é o núcleo articulador dos indivíduos, como realmente se desenvolve tal ideia na concepção corporativa” (GOHN, 2001, p.1207).

3.6.1 Atuação popular nos espaços empobrecidos

Na visão dos profissionais da educação que atuam na Região de Grande Terra Vermelha (RGTV), o espaço territorial dos bairros que a compõem têm se notabilizado pela frequente e respeitável participação dos moradores nas diversas instituições e mecanismos que se construíram historicamente. Os **Profeducs 03** e **04** lembram que ouviam falar sobre os órgãos colegiados como meios de interlocução de reivindicações junto à gestão, pensando que o funcionamento desses órgãos pareciam não dar em nada, por acreditarem serem os mesmos ligados à gestão. Ambos consideram questionável a posição de independência deles da administração municipal, argumentando que, nos espaços de participação, as deliberações são inclinadas, em sua maioria, para os interesses expressos pelos representantes dos órgãos e departamentos oficiais. Em suas declarações cada um justifica sua opinião, discorrendo sobre o que conhecem dos processos de organização social na Região, citando sua presença em algumas reuniões promovidas pelo CCVV, Associação de Moradores, Grupos de Pais de Alunos da Região e, também, no Sindicato dos Professores, no caso o Sindiupes:

> Como profissional da educação e pai de alunos em escolas nos bairros daqui, vejo que a forma de encaminhamentos dados por esses mecanismos são da mesma sistemática. Quando houve reuniões na Associação de Moradores, as pessoas que conduziam a reunião já apresentavam as questões prontas para os presentes decidirem. Mesmo havendo discussões e debates, antes das votações, quando se colocavam as questões para decisão, se indicavam aquelas que lhes interssavam. Já nas reunioes de Grupos de pais, havia a única pauta de fazer a indicaçao de pais para fazerem parte dos Conselhos de Escola e a tática que usavam era perguntar quem se prontificava a se candidatar para compor os Conselhos. Normalmente, eles apontavam outros nomes, além dos que se habilitavam **(Profeduc 03).**

> A verdade é que a participação nos espaços de representação que se tem na Região se resume muito a opiniões que podemos dar sobre as questões locais. Em relação ao Sindicato, há um mecanismo de mais intervenção de nossa parte; mas, assim mesmo, o Sindicato se faz presente, quando das Reuniões, dos Pré-Congressos, que qualificam os professores para participarem dos Congressos Estaduais **(Profeduc 04).**

Discordando dos profissionais acima, o **Conselheiro 01** lembra que o CCVV tem movimentado o debate sobre diversas questões na RGTV no CME, inclusive sobre matérias que são levadas para as Plenárias do CME, como exemplo a discussão de tipologias de unidades escolares e creches, normas para a Educação Básica a contemplar a Região, as atribuições dos profisisonais das creches, bem como a revisão do Regimento Comum das Escolas da Rede Municipal de Vila Velha, onde

se inserem questões referentes às escolas da região. “Ainda que muitas discussões não sejam específicas da Região, algumas pautas são afins às questões defendidas pelo CCVV, que intervém sistematicamente pelas causas dessa Região”, afirma o **Conselheiro 01**. Essa intervenção sistemática, conforme acredita o conselheiro, é uma das mais evidentes expressões de como se dá a participação em lugares empobrecidos, “cujas identidades são resultados de suas interações em processos de reconhecimento recíprocos, cujas composições são mutáveis e intercambiáveis (SADER, 1988, p. 55). Esse processo de mobilização é compreendido pela **Técnica 01** como aspecto peculiar às intervenções do Conselho Comunitário, o qual considera como grande exemplo no processo histórico de organização:

> Sabemos que o CCVV tem feito muito boas intervenções nos mais diversos espaços da administração, procurando fazer intermediações, reivindicações e proposições acerca de assuntos importantes no andamento da gestão, mostrando ser parceiro na sua atuação.

Segundo o **Conselheiro 04**, representante do Conselho Comunitário no CME, as ações desenvolvidas pelo colegiado se fincam na perspectiva da luta por novos tempos e por uma nova sociedade, através da transformação social, que na análise gramsciana se refere a um amplo movimento de conquistas no campo político-ideológico, o que o Conselheiro afiança ser base fundamental para compor um órgão como o CCVV e realizar as mobilizações de forma organizada. “É isso que marca a nossa história em toda Vila Velha, mas especialmente nesta região, onde moramos e onde se encontra a maioria da Diretoria, por ser espaço de favelas e de pobres”, discursa o **Conselheiro 04**, ilustrando ser o Conselho a maior conquista do povo canela verde por ter sido criado na “Década da Participação”, nos anos 1980. Conforme enfatiza o conselheiro, as necessidades e a miséria que circundavam toda a região levaram as comunidades a se mobilizarem e a reivindicarem mais direitos e serviços, implicando em intensificação dos movimentos locais, como sintetizam sobre esse contexto os autores Moreira e Santiago (2018, p. 71):

> Ainda sob o domínio da ditadura civil militar, os movimentos sociais intensificam o seu processo de organização e mobilização social, evidenciando na cena pública as condições de vida das parcelas empobrecidas da sociedade**.** Através de sua organização denunciaram as condições de exploração no trabalho, as carências e contradições urbanas, a situação de exploração no campo e a falta de acesso à terra para os camponeses.

Os autores descrevem o fortalecimento da participação social e a política dos vários segmentos sociais, tendo como foco os direitos à cidadania relativos às politicas públicas. Nas mobilizações, as grandes pautas políticas reproduziam questões específicas, que atingiam os segmentos sociais empobrecidos, a exemplo dos moradores das periferias urbanas, donas de casa, negros, juventude, trabalhadores rurais etc. (MOREIRA; SANTIAGO, 2018). Por esse motivo, os processos de mobilização social na RGTV têm sido fundamentais, como o são a capacidade e a força social acumuladas ao longo da atuação dos sujeitos, fazendo um papel de destaque na sua organização e sua intervenção, até porque a região tem marcado o capítulo da participação popular no município, buscando superar as contradições nas relações estabelecidas entre os mediadores e as classes populares.

Autores como Chauí analisam que os mediadores de formação universitária e técnica apresentam dificuldades em interpretar as falas e os fazeres das classes populares, retomando no recorte histórico que a sociedade só conheceu a cidadania, como concessão do senhor dominados às demais classes sociais, podendo lhes ser retirada, quando os dominantes, assim o decidirem, pois “os indivíduos se distribuem imediatamente em superiores e inferiores, ainda que alguem superior numa relação possa tornar-se inferior em outras, dependendo dos códigos de hierarquização” CHAUÍ, 1990, p. 70). E, para se contrapor a esse tipo de desesperança, há movimentos que evocam para si certos protagonismos como o que, vez por outra, se registra com os movimentos sociais que atuam no município de Vila Velha, principalmente, na Região V, que compõe a RGTV.

3.6.2 Luta pela emancipação de Terra Vermelha

A participação democrática nos debates em todas as áreas e espaços de atuação é enfatizada pelos entrevistados, com destaque para a fala do **Conselheiro 01**, que pondera sobre a trajetória das entidades no município, quando surgem questões polêmicas como foi a discussão levantada a respeito da emancipação da Região de Terra Vermelha, a partir da aprovação do PL 137/2015, na Câmara Federal, cujo teor dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. As entidades das mais diversas naturezas polarizaram uma grande discussão, destacando as vantagens e desvantagens do

processo nos 23 Km² (vinte e três quilômetros quadrados), pois a Região não atendia a exigência inicial sem interposições de emendas, já que o PL prevê a extensão territorial de, no mínimo, 100 Km² (cem quilômetros quadrados). Suscitada nesta pesquisa, a questão sobre as condições para a criação do Município de Terra Vermelha, diferentemente dos mandatos anteriores dos conselheiros do CMEVV, hoje uniformiza as opiniões contrárias ao processo de emanciapação, apesar de a população manter o desejo de emancipação. Sobre esse etena, o **Profeduc 02** coloca-se em contrário:

> Não só pela extensão territorial em Km² (quilômetros quadrados), que a Região não atende, mas pela constatação da extrema falta de infraestrutura, com irregularidades em sua demografia, insuficiência de equipamentos comunitários e escolares e o crítico quadro do saneamento básico, principalmente.

A **Técnica 01** complementa argumentando que qualquer possibilidade de se concretizar essa emancipação, vista a exigência econômico-financeira, também não seria atendida ao ser verificada, pois o desenvolvimento da capacidade financeira do pretenso município teria que ter uma circulaçao financeira arrecadatória condizente com a população, o que seria muito difícil de combinar. O art. 2º do PL estabelece que para implementação do processo de criação, incorporaçao, fusão ou, ainda, desmembramento de territórios, é preciso que haja a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs), levantando os aspectos econômico-financeiros, político-administrativos, como também os socioambientais e urbanos.

Após essas etapas serem cumpridas, deve-se realizar uma consulta à população, por plebiscito, para conhecer o percentual dos que aprovam o desmembramento. Ainda que a exigência econômico-financeira tenha sido apontada, entrevistados dos diversos segmentos formularam outras justificativas para se posicionarem contrários ao processo de criação ou desmembramento da Região da Grande Terra Vermelha de Vila Velha (RGTV), justificando que sua base econômica para sustentar todo o território, hoje com uma população de mais de 60 (sessenta) mil habitantes, se constitui em setores econômicos de pouca consistência:

> Eu até teria orgulho em ter filhos aqui e chamá-los de terravermelhense, mas acho que as crianças não teriam muito futuro por aqui, do jeito em que as coisas se encontram: há dificuldades de escolas, lazer, segurança, praças e locais para que as crianças possam ficar, se entrosar com as outras e crescer num ambiente, desenvolvendo seu espírito criativo e uma

> sociabilização adequada **(Profeduc 04).**
>
> Nos ultimos debates, nós do CCVV fomos contrários à emancipação da Região, porque os procedimentos para cumprir toda legalidade não seriam preenchidos e, tampouco, vão remediar as vulnerabilidades encontradas por aqui. Essa é a principal razão de não sermos favoráveis, por acreditarmos que, em uma eventual separação da RGTV, registraríamos, sem dúvida, o aumento da pobreza, um maior acirramento das desigualdades sociais e, a fragilização dos processos para o seu enfrentamento. Sem dizer que os recursos financeiros públicos para distribuir nos bairros do novo município se tornariam ainda muito mais escassos e limitados para atender a todos **(Conselheiro 04).**
>
> Pensando economicamente aquela Região, tem poucos conglomerados empresariais, sem indústrias ou parques industriais. Terra Vermelha é um lugar que não tem ainda uma estrutura adequada para se caracterizar como cidade, porque haveria necessidade de se fazer um planejamento, muitos programas e, sobretudo, uma organização que compreenda o conjunto dos bairros. E, ainda, resolver questões pendentes sobre as ocupações que se têm registrado de forma muito desordenada e desgovernada **(Técnica 01).**

Fundamentados nas caracterísiticas apresentadas pelos bairros, componentes e adjacentes à Região, os entrevistados de forma uníssona refutam a ideia de criar ou trabalhar pela emancipação da RGTV, elencando as perdas e desvantagens para o espaço territorial, inclusive indo na direção do que Garcez e Duarte (2019) pontuam sobre as dificuldades nos municípios com extensões territoriais menores que 30 Km² (trinta quilômetros quadrados), que têm a prestação de seus serviços públicos afetados de tal forma que prejudica o desempenho de suas ações.

Os autores acrescentam que, em municípios menores, é grande o desafio de obter receitas próprias suficientes para a garantia da prestação de seus serviços públicos, denotando as inconsistêncas narradas pelos entrevistados. Como o PL 137/2015 alinhava, nos procedimentos e Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs), é preciso que seja assegurada a viabilidade econômico-financeira, devendo ser demonstradas receitas de arrecadação própria, bem como as de transferências federais e estaduais, em ambos os casos, com base nos 03 (três) anos anteriores ao da realização dos estudos. Em paralelo aos estudos, Garcez e Duarte (2019, p. 2) indicam a necessidade de uma comprovação pela persistente busca por evoluções econômicas e sociais, para consubstanciar a solicitação:

> Em municípios pequenos, é grande o desafio de obter receitas próprias suficientes para a prestação de serviços públicos. Conforme demonstram relatórios dos tribunais de contas, muitas vezes a principal fonte de receita não é a dos tributos locais e sim os repasses de transferências dos estados e da União. Em pequenos municípios, é grande o desafio de prestar os

> serviços e manter o custeio da máquina pública. Outro ponto importante nesse debate é o Fundo de Participação dos Municípios, que é distribuído pelo governo federal e estadual, a partir de impostos desses entes federados, para os municípios. O cálculo é feito pelo Tribunal de Contas da União, que considera o tamanho da população e renda.

O **Conselheiro 05** comenta que a Região não é caracterizada por indústrias, contando apenas com um realtivo número de instituições comerciais e de prestação de serviços, o que o faz afirmar não ser suficiente para se conseguir uma arrecadação que cubra os compromissos atinentes às despesas da municipalidade. Nas considerações desse Conselheiro, está a ideia de que a Região precisa avançar em muitos aspectos para se pensar em emancipação, entre os quais: melhorar a participação do cidadão de Terra Vermelha; fortalecer os órgãos colegiados sediados na Região; promover ações participativas; multiplicar os espaços interativos e de formação; desenvolver uma série de políticas públicas para combate à pobreza; desenhar alguns marcos identitários para o gentilico terravermelhense; redimensionar a organização das entidades da sociedade civil; e, planejar projetos e ações comunitárias, que confrontem as desigualdades sociais.

O Conselheiro também confere destaque ao princípio da união e da interatividade dos diversos atores responsáveis engajados nos movimentos sociais. Já para o **Conselheiro 04**, o Conselho Comunitário tem avaliado que quem mais sofre toda diversidade de consequências são as crianças, muitas vezes, indefesas, sem teto, alimentação, vestuário e vida social:

> Temos o maior número de crianças e jovens no município, que se amontoam em locais ermos, formam suas tribos e se distanciam da escola, por incontáveis motivos. O principal deles todos é a falta da promoção de políticaspúblicas, destinadas a essas camadas de nossa população.

O **Conselheiro 04** avalia que o principal entrave para processo de emanciapação do Conselho Comunitário, hoje, é a condição de pobreza. Com uma população infantil deomograficamente densa, segundo o IBGE, a Região de Terra Vermelha, mesmo sendo a que mais teria condições de se emancipar entre outras que reivindicaram a separação (CALLEGÁRIO, 2014), não conta ainda com apoio das instituições e de suas lideranças para concretizar o feito. Tal processo não encontra eco em nenhum dos conselheiros do CME, os quais não pensam em abraçá-lo, independente de seus segmentos de representação; no caso dos profisisonais e conselheiros que

atuam ou são da Região, a justificativa é de que não há condições socioeconômicas dadas para tal recomendação, porque os equipamentos e ferramentas público-comunitários existentes são insuficientes e, ainda, insustentáveis.

Mesmo com os apontamentos pela aprovação do processo de emancipação por comerciantes, microempresários, profissionais liberais, autônomos e moradores, ouvidos pela reportagem do jornal A Tribuna, cuja matéria foi publicada em 06 de junho de 2014, na página 14, outros entrevistados ouvidos pelo jornal, na mesma reportagem, refutam a ideia de continuidade do processo, concordando com o **Conselheiro 04**, quando defende que a emancipação que a Região V precisa com urgência e, de preferência e de caráter inadiável, é a exterminação da pobreza e da desigualdade social, com políticas sociais que as combatam, pois essas condições economicas não mudam, nem se recrudescem, desde que o território se constituiu apenas como Aglomerado de Terra Vermelha, em 1989. O processo de emancipação repercutiu na imprensa e implicou em muitos debates e acusações entre os envolvidos com a municipalidade.

Os entrevistados, hoje, não aprovam a proposta, à época entre os anos de 2013-2014, havia grande excitação para a criação do Município de Terra Vermelha, inclusive com ativismo de diversas entidades para que na Assembleia Legislativa, os parlamentares prestassem seu apoio. No entanto, a intenção não vingou e, com a mesma velocidade e ânsia que o projeto foi pautado para discussões, foi encaminhado para o arquivo, frustrando os defensores da proposta. Nas entrevistas realizadas por esta pesquisa, ficou evidente que a ideia não é bem-vinda, apesar de a maioria reconhecer que potencial se verifica lá para o pleito, cuja preocupação passa pelo efeito contrário ao desenvolvimento. Eles receiam que uma eventual emancipação posso acarretar o agravamento da pobreza e suscitar uma série de objeções ao processo de avanços na implementação de políticas, as quais consideram funcionar melhor da forma agregada como se encontra a Região.

3.6.3 Lugar de toda pobreza

Abordando a situação contextualizada de empobrecimento e de crescentes desigualdades sociais, alguns dos entrevistados expressam o caráter sociopolítico

em que esses fenômenos se traduzem, contestando a visão moralizante disseminada na e pela sociedade. O **Conselheiro 01**, o **Conselheiro 04**, o **Profeduc 01** e o **Profeduc 02** destacam que são amealhadas concepções que os moradores da Região as introjetam, como componente cotidiano de convivência. Terra Vermelha é estigmatizada como referência de espaços empobrecidos nas periferias capixabas.

Analisada por Rocha (2003) como “um fenômeno complexo”, a pobreza tem dimensionado a região terravemellhense em um lugar, onde suas necessidade não têm sido atendidas adequadamente, despertando no cidadão local a pecha de desvalido, à margem do sociedade apregoada pela burguesia, discriminadora de classes. Nessa direção, Arroyo (2015, p. 15) pontua que “e preciso superarmos as visões moralizantes da pobreza para reconhecermos que a pobreza e as desigualdades sociais estão associadas ao padrão de poder-dominação-subalternização vigente na sociedade”, como a diretora de uma creche constata na relação entre alunas:

> Durante os recreios, já houve caso de alunas questionarem se teriam as memsmas condições para merendar, que outras colegas; se brinquedos do *playgraund* seria divididos entre elas ou, se somente, algumas teriam acesso, porque as crianças que normalmente os coupavam eram quase sempre as mesmas (Profeduc 02).

A profissional pontua que as alunas demonstram se sentirem muito desiguais, no contexto escolar, evidencia nas relações de convivência entre elas já uma condição de subalternidade, inferioridade, “que já se apresenta internalizada por esses sujeitos”. Essa situação vai de encontro ao que Yazbek (2010, p. 289) reflete, quando saleienta que, “do ponto de vista conceitual, é fundamental não perder de vista que a pobreza é a expressão direta das relações vigentes da sociedade, relações extremamente desiguais, em que convivem acumulação e miséria”, abordando, ainda, que a pobreza brasileira se constitui como os resultados dessas relações que, em nossa sociedade, a produzem e reproduzem, quer no plano socioeconômico, quer nos planos político e cultural, sendo múltiplos os mecanismos que “fixam” os pobres em seu lugar na sociedade.

Conferindo destaque à desigualdade social, o **Profeduc 01** fas cometários de alguns

apontamentos sobre a carência material expressa por alunos que frequentam uma creche da RGTV. Nas ilustrações apresentadas, elenca casos levados por uma das professoras, quando da realização de uma “Roda de Leitura”, em que as crianças interpretavam as gravuras e faziam leituras delas:

> Um menininho, morador de um barraquinho de poucos recursos, olhando para uma figura de edifícios e apartamento se dirigu para uma coleguinha e disse que quando crescesse moraria em uma daquelas ‘casas’ de rico, porque iria catar um montão de latinhas e papelão para comprar uma daquelas. Então, a coleguinha comentou que já estava morando em um prédio, perto da praia, e os pais dela nunca cataram nada.

O **Profeduc 01** disse, ainda, que após a fala da colega, o menino que provocou o diálogo ficou emudecido, olhando para a gravura e depois para a professora, que lhe perguntou sobre o que pensava. Ele respondeu questionando se quem compra as latinhas, papelões, fios, etc., era os pessoal que morava nos prédios. A professora, então, lhe respondera que eram as pessoas que trabalham no setor, porque havia uma série de setores no comércio, responsável por esse tipo de negócio.

Matiazzi (2020), em sua pesquisa sobre Avaliação da aprendizagem na Educação Infantil e os contextos de vida de crianças empobrecidas, em Vitória, alinhava que as crianças marginalizadas socialmente, por estarem em condição de rua, de trabalho ou de pobreza, são negadas na condição de sujeito, nas relações, e categorizadas como menores, desvalidas. “Nesse contexto, o Estado assume um papel de mantenedor das concepções impostas pela sociedade burguesa e, ao mesmo tempo, coloca-se como protecionista da infância” (MATIAZZI, 2020, p. 64), utilizando-se de mecanismos como a escola para legitimar os seus interesses e, justificar o processo segregacionista implementado por ele próprio.

Nos diálogos sobre a prática pedagógica e o currículo no Ensino Fundamental, as considerações de Bremenkamp (2019) ressaltam as circunstâncias de culpabilização dos sujeitos que vivem nas periferias, favelas, fazendo-os absorverem sentimentos e concepções que não são de sua própria natureza, visões que o **Conselheiro 04** muito bem expressou, tecendo comentários a partir de suas percepções e convivência de mais de 33 (trinta e três) anos, só morando em São Conrado, fora as outras localidades onde já residiu, além de desenvolver diversas ações e atividades em outros bairros da Região. Dessa forma, ele expõe:

> Na verdade, é a percepção negativa de estar nessa Região, taxada como paupérrima, cheia de vulnerabilidades e de falta de coisas de diversas circunstâncias, inclusive a falta de respeito, falta de consideração e a falta de aceitação desses moradores como são. Isso é que tem marcado todo mundo aqui, mesmo aqueles que estão em moradias de alvenaria, fora das palafitas e favelas; pois, o seu estado de espírito já é marcado por aquele sentimento acusador de serem os grandes culpados pela pobreza e por pertencerem à estatística piramidal da atordoante desigualdade social, que desde o surgimento da Região, em 1988, se tornou sinônimo desse nossso ambiente, aparentemente sem fronteiras sociais.

O **Conselheiro 04** ainda destacou a visão preconceituosa que recai sobre os beneficiários dos programas sociais e sobre as pessoas que estão desempregadas. O Conselheiro lamenta por aqueles que veem os programas sociais como medidas assistencialistas, que são destinadas à população de baixa renda, e ressalta que a falta de oportunidades aos moradores da perifieria é histórica e recorrente, sendo imputada a eles a postura da marginalização, vadiagem, preguiça, incapacidade, desinteresse, desabilitação, entre outras, que não correspondem à realidade: “não são ofertadas oportunidades, não há respeito ao povo da periferia, nem o mínimo de reconhecimento às suas capacidades”.

Seu entendimento sobre os programas sociais passa pelo que ele diz ser “realidade periférica”, porque os repasses à população funcionam como um antítodo para evitar males maiores, a partir da crescente fome que se alastra no país e na Região de Terra Vermelha. Da mesma forma, ocorre com a falta de trabalho, como o referido Conselheiro em outra abordagem destacou as poucas perspectivas de ocuapação, ele reitera que o volume de micorempresas com que a Região conta soma um ínfimo número para atender a demanda de pessoas que clamam por oportunidades, por colocação em alguma vaga de trabalho.

Por isso, acredita que a população periférica, desprovida de atenção e políticas públicas, necessita que haja ações para combater a fome, a miséria, o desemprego e as desigualdades sociais. O Conselheiro se atém à contradição de que um país com as riquezas que o Brasil apresenta, mostra luxos na televisão, os quais são vitrine para a população empobrecida, que a eles não tem acesso, aviltando seus direitos, sem mostrar que por trás dos objetos de desejo está a injusta realidade da concentração de renda, que se constitui o grande pano de fundo do capitalismo.

> Essa contradição acerca da garantia de direitos à população tem, de fato, assumido uma relação bastante tensa, na medida em que essas tentativas se dão em uma conjuntura social que valoriza a concentração de riqueza. Então, embora ocorram tentativas de oportunizar melhores condições de vida às pessoas, ainda estamos distantes de alcançar a plenitude de acesso aos direitos por toda a população. Essa realidade tem refletido nas políticas públicas instituídas, inclusive, nas educacionais (BREMENKAMP, 2019, p. 174).

Tão importante quanto os programas sociais são as escolas e creches, conforme desabafa o **Conselheiro 01**, com declarações muito parecidas as do **Profeduc 02.** As nuances são muito sutis, pois o **Conselheiro 01** informa que o **CMEVV** já chegou a ser mobilizado para discutir autorizações para funcionamento de escolas e creches em todo o município. Atualmente, só na Região V, há projetos de 07 (sete) unidades, sendo 05 (cinco) UMEIs e 02 (duas) EMEFs, mas o funcionamento dessas unidades não dará conta de atender toda a demanda da região. Na opinião do Conselheiro, a existência dos programas sociais têm que estar coadunada com a oferta de vagas na escola.

Segundo justifica, é incoerente que a comunidade tenha à disposição programas sociais e que as crianças permaneçam fora da escola, “isso sim estimularia o desinteresse, a irresponsabilidade, a vadiagem e a cabeça das crianças na rua, porque aí deixa de se criar o compromisso, e, sem compromisso, os programas ficam sem sentido”. Ainda sobre os Programas de Tansferência de Renda, o **Profeduc 02,** que também é diretora de creche na Região V, lembra de 02 (dois) programas básicos que caracterizaram e, ainda, caracterizam a Região, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Fome Zero, que serviram de base para dimensionar as matrículas nas escolas e creches da Região. Para o **Profeduc 02**, há casos de desvirtuamento dos Programas, como alunos cadastrados como sendo da creche, sendo que o aluno nunca foi matriculado na instituição. Outro caso, e até muito mais comum, é o de vários pais pedirem para incluir seus filhos nas listas de beneficiários, sendo que as listagens vêm da Prefeitura.

Por isso, a entrevistada enfatiza que os programas sociais só têm razão de ser se, em paralelo, houver a frequência dos beneficiados em escolas e creches: “Só que nosso problema na Região V é que não há escolas e creches para todos que procuram, as unidades estão todas cheias e estranguladas, não tendo vagas para

todos que precisam", lamenta o **Profeduc 02**.[6] A fala do o **Profeduc 02** cruza com os depoimentos do **Conselheiro 04**, que reiterou a preocupação de se trabalhar pedagogicamente a conscientização das condições socioeconômicas e o papel de cada aluno, no que tange ao estado de empobrecimento a que estão submetidos na perifieria, sem as condições e direitos básicos previstos na Constituição de 1988.

Nesses periferias, as escolas reproduzem as condições de desigualdade e as naturalizam, contribuindo para o empobrecimento dos sujeitos. Santos (2018, p. 33) alerta para o perigo de uma escola para pobres, para as classes dominadas, e outra para as classes dominantes, o que contribui para a perpetuação da desigualdade: "Para os pobres, uma educação que garante, no mínimo, o saber para o domínio das habilidades indispensáveis ao trabalho produtivo".

3.7 AS RUAS ENFRENTAM A POBREZA NA ESCOLA

Instigados pelos depoimentos, entrevistas e, também, narrações dos entrevistados, destacamos, neste capítulo, o cenário e os contextos dos espaços empobrecidos da Região de Grande de Terra Vermelho (RGTV), que não bastasse ser marcada por um histórico de instabilidade e constragimentos, têm seu desenvolvimento social e econômico podado, com controvérsias de que a região vem colecionando históricos de povoamento desordenado. Junto a esse desordenamento, há a necessidade da superação da pobreza material e humana, que Freire (1996) apontava como a permanente luta pela restituição aos pobres e oprimidos de sua "humandade roubada" (SILVA, I; SILVA, D.; VALPASSOS; OLIVEIRA; p. 88).

As **Técnicas 01** e **02** salientam que a luta pela cidadania apregoada por Freire tem o marco inicial na consolidação dos programas de transferência de renda, com a implementação de alguns ajustres nas condicionalidades e na metodologia de cadastramento. Segundo refletem, não só os programas de transferência de renda precisam ser melhorados, como também a própria educação, que deve se constituir num elemento condicionador ímpar e mais determinante para se destinarem aos beneficiarios. As entrevistadas alinham suas análises às afirmações dos autores Silva I., Silva D., Valpassos e Oliveira que não vislumbram a educação apenas como

[6] Depoimento colhido antes da pandemia do Coronavírus.

um meio propulsor de melhoers condições de vida, de inclusão social, econômica, cultural e política:

> A educação das crianças e dos adolescentes serve diretamente ao processo de controle da distribuição do "benefício" social e, indiretamente, à ampliação da qualidade da mão de obra necessária ao processo de acumulação capitalista "subserviente". Nessa mesma esteira o investimento na qualificação de pais e mães vira "quase condicionalidade", pois é uma "exigência moral", que, segundo as análises dos sujeitos agentes do PBF, é capaz de tornar o programa eficaz no enfrentamento da pobreza. (SILVA, I; SILVA, D.; VALPASSOS; OLIVIEIRA, 2021, P.104).

Gestão democrática nas instituições de ensino da Região é apenas a mesma política implementada pela administração, que não foi aperfeiçoada, nem foi atualizada adequadamente, pois a Lei que "ampara", disciplinando a realização do processo de gestão democrática na rede, com escolha dos diretores ou gestores escolares, é a Lei Municipal Nº 5938-2017, antiga e considerada pelos conselheiros passível de vícios, que precisam ser revistos e rechaçados. Esse exame, segundo o **Conselheiro 04,** já até teria se iniciado no CME, mas não seguiu devido aos problemas de agenda, pauta e demais situações: "entretanto já provocamos o retorno das discussões, porque essa é uma de nossas pautas prioritárias para que o Conselho desfeche e dê encaminhamentos mais legítimos ao processo eletivo na rede".

Na análise que esse e outros conselheiros elaboram, está a questão da eleição para o gestor escolar sem criar um ambiente de discussão, ao que entedemos haver necessidade de reformular a legislação do ano de 2017, principalmente no que tange às instâncias colegiadas do que a referida lei considera como sendo da Gestão Escolar Municipal no inciso II, do art. 5º, mais os artigos 14, 15 e 16, que as estabelecem como o Conselho Escolar, Associação de Pais (AP) e a Organização estudantil autonoma e independente, os chamados Grêmios Estudantis.

Percebemos que a lei municipal que dispõe sobre o Conselho Escolar está desatualizada e, ainda, editada por Decreto. No caso da Associação de Pais (AP), a sua permanência fica patenteando a desconsideração e desrespeito à ASSOPAES, que se constitui como entidade representante dos Pais de Alunos das Escolas, tanto publicas, como particulares, desde o ano de 1987. E, em relação aos Grêmios

Estudantis, também não há uma legislação afim, atualizada e disciplinadora para a formação da entidade representativa dos estudantes que melhor estabeleça, estimule e reregulamente a formação, bem como o fuucionamento dessa instância, em nível do Ensino Fundamental.

As últimas orientações nesse sentido datam de 1985, quando da edição da Lei de Criação dos Grêmios Estudantis, Lei Nº 7.398, e de 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Nº 8.069, que garante “o direito de organização e participação em entidades estudantis (Inciso IV, art. 53). De acordo com a edição capixaba da Lei de 1985 atualizada, o dispositivo leva o o nome de Lei Nº 10.333, de 12 de janeiro de 2015, sancionada com apenas 05 (cinco) artigos, sem prever concepções dessa entidade estudantil, como insturmento de luta dos discentes, nem orientar sobre suas ações, atribuições e princípios organizativos, dentro de uma unidade escolar, o seu campo e área de atuação, como deveria imprescindir. Além disso, não delineia os tópicos indicativos do seu papel na interlocução dos estudantes junto à direção da escola, nem junto aos demais órgãos atuantes na área da educação e demais setores da sociedade civil.

E, como as outras disposições congêneres, essa lei não investe em estabelecer normas ou princípios que especifiquem a formação desse órgão em estabelecimentos de Ensino Fundamental. Reiterados os depoimentos dos Conselheiros e Técnicas da Secretaria de Educação, apontando que as políticas públicas educacionais promovidas pelo CME e pela administração são elaboradas de forma linear para todas as Regiões do município, evidencia-se que não são pensadas as especificidades e as demandas da Região que se tornou a que mais se compõe de favelas, e detentora de um dos maiores índices de pobreza, tanto no município, como em todo o Estado do Espírito Santo (SIMÕES, 2011), condições que, ainda que alarmantes, não motivaram atos e ações pertinentes dos canais competentes.

Analisando alguns dos recortes alinhavados pelos conselheiros, percebemos que as características das localidades da Região desestimulam os investimentos, porque o único setor da economia que se mantém aquecido é o terciário. Conforme os entrevistados, houve indústrias que se transferiram para o interior do Estado,

Sooretama, em detrimento a perspectivas de transações prometidas no local.

3.7.1 Base para o combate à pobreza

Enfrentar a pobreza sem conhecer as suas estruturas vem ocasionando equívocos nesse processo, devendo-se fazer uma revisão na processualização de metas e objetivos das políticas afins combatentes desse fenômeno. Furtado (2012) dimensiona “que o problema da pobreza pode e deve ser abordado em seus diversos aspectos”, sendo o primeiro, a intermitente fome endêmica, em graus diversos; o segundo, a crescente falta de habitação popular; e, a terceira, a insuficiente e descontrolada escolaridade dos indivíduos em faixa etária escolar. Para o economista, essa última é a de maior responsabilidade pela perpetuação e alastramento da pobreza e da desigualdade social (FURTADO, 2012, p. 12).

Narrando visitas realizadas a algumas escolas da Região para entrega dos materiais escolares, as Técnicas da Secretaria destacam as feições dos alunos, que lhes perguntavam se elas eram professoras (tias) ou se eram merendeiras. Com certos desconsertos, as Técnicas lhes repondiam com perguntas, como “o que eles achavam quem eram elas?”, “Se elas pareciam com alguém da familia deles?” e, em relação à merenda, “de qual que eles mais gostavam?”. Segundo o que percebiam, os alunos recebiam as visitas relacionando-as à questão da merenda, dificilmente as relacionavam aos materiais escolares ou insumos, por vezes, solicitados pelo gestor escolar.

E, como gestora, o **Profeduc 01** fala que se extasia com as expressões e demonstrações de afetividade que identifica em cada olhar das crianças, que sempre chegam abraçando e fazendo perguntas. Com olhares tenros e humildes, as crianças lhe indagam “por que, às vezes, a tia-diretora parece estar triste?”, conta a profissional, com observações a respeito da ingenuidade das crianças, que translucidamente fitam os olhares e comunicam as suas condições de dificuldades, de carência e, sobretudo, de muita humildade.

A leitura feita pela pedagoga nos remete ao que Veiga (2017) desenvolve em seu artigo, cuja abordagem foca a trajetória das crianças pobres na escola pública, ao longo dos tempos, e tensiona a questão sobre as iniciativas adotadas para

amenizar a condição de pobreza da infância. A condição de pessoas empobrecidas reflete de maneira inquestionável nos indivíduos um desconforto social e estigmas que lhes suscita a sensação de se sentirem menores e a autora vem colocando essa questão de maneira persistente, destacando que a visão sobre a pobreza contribui para a atribuição de marginalização social, de inferioridade, à criança ou mesmo de conotação moral, como, desvalida, delinquente, incapaz:

> Se de um lado, a escola se apresentou como direito dos cidadãos; de outro, pouco se alterou as condições das crianças pobres de frequência à escola, indicando relações de poder profundamente desiguais e vivência de tensões de classe na escola, [...] os mecanismos internos e cotidianos de exclusão há muito estiveram presentes na história da escola brasileira. Portanto, às questões aqui identificadas para explicar a precariedade da escola pública elementar do século XIX deve-se acrescentar principalmente o problema da clientela escolar, suas cores e pobreza, em que a chamada má procedência se apresentava como impedimento social. (VEIGA, 2008, s.p.).

Todos os entrevistados desta pesquisa convergem para as ideias em duas direções básicas de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social. A primeira é a continua luta pela garantia dos direitos sociais, na esfera pública; e, a segunda, é o redimensionamento no exercício das ações, com vistas às políticas públicas educacionais que acionem uma “chave de interpolitização”, formando um processo em que açambarque o conjunto de políticas que se interrealcionem entre si: a política educacional, a política social, a política econômica, a política administrativa e a política pedagógica. Essa “chave de interpolitização” forma o processo da Pentapolítica, que tendo metas e objetivos com as suas respectivas estratégias, possibilita que tansformações sejam realizadas em quaisquer contextos. Como tratamos dos contextos empobrecidos, é bom lembrar que nesses espaços as dificuldades se apresentam em maior frequência, mesmo as práticas se evidenciam como obstáculos à concretização do compartilhamento da escola, “como vetor de civilização” (VEIGA, 2008).

Embora alguns entrevistados considerem a realização de algumas iniciativas em Vila Velha para o enfrentamento à pobreza e à desigualdade social, fizeram pontuações acerca de quais proposições poderiam ser implementadas na Região para, de forma bastante determinada, travar guerra contra a fome, a desigualdade social, a exclusão e tudo mais que identificam na Região de Terra Vermelha. Para tanto, organizamos dois quadros **- Quadro 7 - Sugestões de Enfrentamento à Pobreza**

Pelos Entrevistados, contextualizando várias sugestões que pontuaram em paralelo aos autores; e **Quadro 8 - Enfrentamento à Pobreza e à Desigualdade Social**, quadro elaborado por nós, embasado na realização desta pesquisa e com referência em alguns autores:

Quadro 7 - Sugestões de Enfrentamento à Pobreza pelos Entrevistados

01	**Construir mais creches e mais escolas, em espaço de tempo mais curto.**
02	**Estimular a construção do Parque Tecnológico, já em fase de projeto.**
03	**Preparar a Região para desenvolver o Setor Ecoômico da Industrialização.**
04	**Trabalhar, junto às escolas e creches, o senso de responsabilidade.**
05	**Impulsionar, junto à Fundação Carmem Lúcia, projetos sociais na RGTV.**
06	**Identificar as dificuldades que as famílias dos estudantes possam ter.**
07	**Planejar das aulas, contextualizando a realidade social das comunidades.**
08	**Atrair os pais e responsáveis para as escolas e creches das comunidades.**
09	**Contemplar, nos Planejamentos das unidades escolares, instituições da RGTV.**
10	**Praticar e inensificar a busca ativa dos alunos evadidos, faltosos e desistentes.**

Fonte: Entrevistados da Pesquisa

Alinhando as reflexões e considerações desenvolvidas pelas autoras Yazbek (2009) e Silva (2010), refletimos que o enfrentamento da pobreza deve, para além de fazer os cadastros dos Programas de Benefícios Sociais, mirar na estrutura sistêmica que a recobre, detectando essa questão no âmbito das relações constitutivas do padrão de desenvolvimento capitalista. Isso porque as pessoas empobrecidas são, de fato, o produto da desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, o qual as localizam em lugares de desqualifcados e marginalizados, retrando um estado de pobreza direto das relações sociais, “o que certamente não se reduz às privações materiais somente” (YAZBEK, 2009, p. 73-74).

Assim, a pobreza se categoriza não apenas por ter ou não acesso a bens, mas multidimensionalmente de privações de direitos, de saberes, de informações, de oportunidades e esperanças; e não apenas como baixo nível ou falta de renda, dificuldades financeiras, mas como privação de capacidades básicas, o que envolve acesso a bens e serviços. Portanto, o enfrentamento das condições de pobreza, nesses espaços empobrecidos e desiguais, se torna inviável e sem muito efeito caso não se procedem mudanças estruturais no modelo economico concentrador. Para

Sen (2000), a redução da pobreza não se limita simplesmente ao crescimento econômico, mas, principalmente, à eliminação das privações de liberdade e à criação de oportunidades.

Ideias como as destacadas por Yazbek (2009) e Sen (2000) nos impelem a rebuscar as causas da pobreza e da desigualdade social, bem como os procedimentos adequados para o seu enfrentamente. No quadro que se segue, apresentamos algumas ideias e sugestões que nos suscitaram, ante todo o debate desencadeado a respeito da realidade exposta pelos entrevistados, nos inspirando a alinhavar algumas propostas e sugestões a se encaminhar a órgãos das administrações municipais, a Conselhos, a gestores e até a parlamentares que possam acolhê-las e refletir sobre a viabilidade de sua concretização:

Quadro 8 - Enfrentamento da Pobreza e da Desigualdade Social

01	**Realizar levantamento sobre a dinâmica a se contextualizar nesses espaços.**
02	**Traçar Políticas Públicas Educacionais, contemplando os topicos a se seguir.**
03	**Planejar Programas de Integração Sociopolitico para Cidadania (Pró-INSCID).**
04	**Promover Formação do Magistério com ênfase em Filosofia e Ciências Políticas.**
05	**Criar o Programa "AS RUAS FICAM NA ESCOLA E NA CRECHE".**
06	**Reformular o Currículo introduzindo Filosofia e a disciplina de Estudos Regionais.**
07	**Implementar o Projeto Identitário de Cultura, Artes e Folclore Regionais - PRICAFREs.**
08	**Redefinir a atuação dos segmentos das comunidades escolar e popular nos colegiados.**
09	**Viabilizar a criação dos Núcleos de Lideranças Estudantis do Ensino Fundamental - NUCLEFs.**
10	**Realizar, junto aos Movimentos Sociai, a Feira Regional da Cultura, Artes e Folclore - FRECAF.**
11	**Idealizar um Programa de estímulo aos estudos: Cartão de Estudos de Terra Vermelha - CESTERV.**
12	**Estabelecer parcerias com o CME com organização de Resoluções específicas para a RGTV.**
13	**Apresentar proposições a CUFA de realizar levantamento sobre Fome-Moradia em Terra Vermelha.**
14	**Propor à Comissão de Educação da Câmara Reunião Periódica do Aprendiz de Cidadão - REPAC.**
15	**Junto ao CME, programar visitas aos domicílios: Projeto Tête à Tête na Região - PRATETER.**

Fonte: Quadro elaborado pelo Autor.

No entanto, para esse elenco de proposições se concretizar é preciso que gestores dos Executivos Municipais, de modo bem assertivo e determinado, imprescindam da vontade política, sem o que as ideias não se implementam. É bom lebrarmos que a expressão "vontade política", tão usada no meio parlamentar, foi cunhada e praticada na literatura, pela primeira vez, por Thomas Hobbes, em 1634, no seu livro

De Cive, "o Cidadão", o primeiro de sua trilogia filosófica (BERWANGER, 2016, s.p.). E esse aspecto é o mais perceptível fundamento para a performance dos gestores municipais, conforme os contatos que com eles temos mantido, antes mesmos de respondermos pela **UNCME.** Em outras representações, como diretor do Sindicato dos Jornalistas, diretor do Sindiupes, representante do magistério no Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo (CEE-ES); além de outras ocupações profissionais, tal involuntariedade e falta de iniciativa política dos gestores têm sido recorrentes.

Remontando aos entrevistados, evidenciamos uma consciência de quem atua e mora na Região, cujas realizações a se promover, precisam ser desencadeadas em um prazo mais breve possível. De acordo com o que narram, todos os cantos dessa localidade são muito bons para viver, sendo que as narrativas de violências são muito exageradas. Entretanto, há moradores que discordam porque veem algumas das comunidades da região, como bastante violentas, com indivíduos truculentos, inescrupulosos, aproveitadores, desonestos e marginais, "não vou citar o bairro, mas uma gangue usou de atos de muita violência com um grupo de meninos, que veio do bairro Andorinhas, em Vitória, só porque não eram daqui" ilustra o **Profeduc 03**.

Destacamos que alguns moradores gostam de debater, discutir, participar e se fazer presentes nos processos de envolvimento das questões das comunidades, apresentando reivindicações aos canais competentes. Em relação à intenção de elevarem a RGTV à condição de cidade, município, 03 (três) dos entrevistados se pronunciaram veementemente contrários. O **Conselheiro 03** afirma que Terra Vermelha é uma Região de grande extensão territorial, população trabalhadora (os que têm emprego), protagonista na história do município e aprazível com uma costa das mais apreciadas, no Estado, "numa eventual emancipação, podemos ter problemas de adminsitrar o território com essas características, porque pode não ter dinheiro para manter toda essa estrutura funcionando como agora". Por esse motivo, os entrevistados acreditam que não deve haver precipitação de indivíduos ou movimentos sociais pela emancipação, porque pode haver maiores dificuldades em toda Região.

Hoje, os conselheiros argumentam que a RGTV apresenta uma série de

dificuldades, sendo a maior delas a falta de escolas e creches, o que acarreta um grande número de crianças nas ruas. De acordo com o entendimento do **Conselheiro 04**, há muitas crianças fora da escola, porque ela não lhes apresenta atrativos, nem funções, “havemos de destacar que mesmo sem a situação da pandemia, registramos um número estratosférico de crianças fora da escola”. A partir de março de 2020, “esse número mais que duplicou, por conta de crianças e adolescentes que na Região não possuem computador, muito menos internet, para estudar on-line” (**Conselheiro 04**).

Falta, ainda, de acordo com o Conselheiro, uma políticia de assistência social para orientar as centenas de famílias que não têm acesso às informações, nem cadastros nos Programas Sociais. Inclusive, existe um número inestimável de crianças e adolescentes extremamente desestruturados, porque seu contexto familiar oscila entre a composição dos tipos de famílias monoparentais e famílias anaparentais. Mesmo sem ter dados ou fontes, que referenciem as suas afirmações, o Conselheiro estima que em toda Região da Grande Terra Vermelha (RGTV), “o tipo de famílias predominante são as famílias informais, aquelas onde os pais estão juntos em união estável e os filhos da casa são de apenas um dos dois”. Essas uniões são consideradas, pelo **Conselheiro 04**, como as mais conflituosas, com desentedimentos cotidianos”.

3.8 PROPOSIÇÕES MOTIVADAS PELAS ENTREVISTAS

À medida em que fazíamos a tabulação dos depoimentos dos entrevistados, insurgia em nós inquietações, além das que a própria pesquisa nos inspirava. Com as visitas in loco a alguns locais da região, apesar de já a conhecermos e frequentar por anos, nos suscitaram traçar algumas indicações e apontamentos, os quais não discorremos em outros tópicos da pesquisa. Observando as paisagens, percorrendo as estradas ainda vicinais nos diversos sentidos para Xuri, para a Rodovia do Sol, para outras regiõezinhas caracterizadas como povoados, em direção a Guarapari, vimos o quanto se tem a se fazer por lá, levando-nos a constatar porque a vontade política não se aflora nos gabinetes dos gestores municipais.

Os verdes da mata que resta, os vales abertos pela chuva, os morros com subidas e descidas íngremes, contrastando com o mar leste oceânico de toda região, marcam a fragilidade a que aquela natureza foi acossada e miscigenada com a crescente situação de empobrecimento de seus habitantes, nos invocando e provocando a sensibilizar as autoridades afins, já que à época do debate sobre a emancipação da RGTV foram os primeiros a se oporem, ocupando tribunas para manifestarem suas contrariedade; agora, devem reocupá-las para investirem em cada canto quilométrico do local, de um povo farto de escassezes e de uma natureza ignorada pela acomodação política.

Entendemos ser os órgãos colegiados de toda natureza os grandes provocadores para mudança desse estado de coisa. A identificação como alicerces da democracia, da referência de garantia dos direitos do cidadão, deve ser fortalecida e deve, sobretudo, ser a via de transformação do terceiro setor atinentes às inquietações sociais. Faz-se necessário e indispensável que conselheiros dos colegiados da educação, nas 03 (três) dimensões tipificadas - CMEs, CACS FUNDEBs e CAEs - se invistam de mais consciência, avocando para si muito mais responsabilidades, intuindo que esses espaços se constituam como molas propulsoras das mudanças, de colocar os entes em seus devidos lugares. Esse processo de conscientização, através da atuação, deve alcançar os profissionais que atuam nas escolas e nas Secretarias de Educação; despertar parcela dos dirigentes municipais, e, principalmente, dos gestores das administrações públicas municipais que, em muitos casos, estão acometidos daquela postura estática, sem iniciativa, da qual chamamos de Síndrome Político-Administrativa-Parasito-Gestionária (SPAPAG). Para afastar a referida Síndrome, propomos:

1- Fazer algumas campanhas para aumentar número de municípios com Sistema de Ensino;

2- Estreitar articulações com Central Única das Favelas (CUFA), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), Diretório Central dos Estudantes (DCE), Fórum EJA, entre outros;

3- Elaborar uma Minuta de **Programa Municipal de Enfrentamento e Combate à Pobreza e à Desigualdade Social (Pró-ECPODES);**

4- Perseguir a meta no Estado, trabalhando pela instalação nos municípios dos **CMEs**, **CACS FUNDEBs** e **CAEs,** pois há quase 15 (quinze) em que os órgãos não estão constituídos;

5- Defender, junto à **UNCME Nacional** para encaminhar ao **Fórum Nacional de Educação (FNE)**, um processo de Redemocratização Emergencial do Fórum (REDEF);

6- Apresentar ao **FNE,** através da **UNCME Nacional,** sugestoes para apresentar uma pauta para debater as necessidades das **Universidades** e **IFs,** no Ensino Superior;

7- Provocar o **Fórum Nacional de Educação (FNE),** bem como o **Conselho Nacional de Educação (CNE)** para desenvolver ações e medidas de **Revisitar as Graduações e Pós-Graduações no Ensino Superior,** buscando melhorar as suas ofertas, retomando a qualidade do Ensino Superior**;**

8- Fazer levantamentos, nos municípios, sobre responsabilização de prefeitos em algum crime, que esteja tipificado no **art. 212** da Constituição, na **Lei Nº 11.738-2008**; na Lei **Nº 14.113-2020;** ou, ainda, em algum dos **23 Incisos**, dispostos no **art. 1º,** do **Decreto-Lei Nº 201-67**.

9- Desenvolver formação nas gestões municipais, para servidores das diversas áreas, através da elaboração de **Programas de Formação de Sustentabilidade da Gestão Municipal (PROFSUGEM);**

10- Desenvolver estudos pautados em atividades econômicas dos municípios, para estabelecer uma política municipal de ***"Royalties"*** de produto ou produtos levantados, com um índice a se destinar à educação.

Essas ações deverão ser contextualizadas, junto à **Diretoria da UNCME-ES**, com os municípios, através dos **CMEs** e com a **Diretoria da UNCME Nacional,** no que lhe for concernente, de acordo com as proposições afins. Para brevemente pontuarmos sobre cada proposição, explicamos que a motivação para desenvolver a primeira é uma bandeira histórica, contando com grande resistência dos gestores, que alegam ter mais trabalhos e gastos quando o município constitui seu Sistema de Ensino. A segunda proposição é por visar o envolvimento de entidades afins, nas questões que se referem à pobreza, à desigualdade social e à organização dos estudantes; no caso dos Programas de cunho social, temos apontamentos não só de natureza econômica, mas de levar alentos para a construção da cidadania, do

reconhecimento do ser morador daquela Região e de despertar o sentimento de igualitariedade e importância cidadãs.

Para estimular os estudantes e fortalecer a representação estudantil, propomos a criação do Núcleo dos Estudantes do Ensino Fundamental (NUCLEFs), para que se potencializem lideranças para a UBES e UNE. A terceira proposição já foi explicada anteriormente; a quarta, é promover o fortalecimento dos Conselhos e fazê-los funcionar com mais independência, pois há 15 (quinze) deles em que as ações e deliberações ficam tendenciosamente nas mãos dos e das presidentes, que são os mesmos e as mesmas Secretários e Secretárias de Educação. O **Inciso I**, do **§ 5º**, do **art. 33**, da **Lei Nº 14.113-2020**, veda tal possibilidade peremptoriamente, para o tesoureiro também, estendendo para seus parentes consanguíneos ou, até mesmo para os afins e aqueles que têm cargos comissionados ou gratificação.

Os itens **05**, **06** e **07** nos inspiraram, porque o presidente da **UNCME Nacional**, como já registramos, foi eleito Coordenador do FNE e nos provocou, afirmando podermos contar com a sua intermediação e ação para encaminhar aos órgãos com os quais o Fórum tem relações. Eis os motivos, porque inicialmente lhes direcionaremos esses 03 (três) propósitos, iniciais. Já o último item é resultado de um trabalho sobre os Conselhos Tutelares (CONTUs) e os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAs), quando fizemos algumas considerações das funções desses Conselhos, com as atribuições da administração municipal, na pessoa dos prefeitos e prefeitas municipais. Ao pesquisarmos sobre as responsabilidades e sobre as responsabilizações, montamos um **Guia Prático Sobre os Direitos da Criança e do Adolescente (GPRADICA)** para utilização desses Conselhos, nos municípios, já que em alguns deles, há disputa de espaços e até de funções, não dividindo as suas respectivas atribuições, como deveria ser.

Em relação ao **item 08, c**omo respondente pela **UNCME-ES,** pretendemos realizar um trabalho de conscientização sobre o cumprimento do pagamento do **Piso Salarial Profisisonal Nacional (PSPN)**, estabelecido nas leis citadas. Para a concretização do penúltimo item, somos entusiastas de promoção de formação em todos os níveis, tanto para os conselheiros, onde eles atuarem, para os servidores das administrações, como também para os gestores, estejam eles em que setor se

encontrarem, pois somente com uma polírica abrangente a todos e que se poderá garantir uma gestão de qualidade. Esse fator só é propalado no âmbito da educação, mas devemos estendê-lo à gestão e a seus responsáveis afins.

Não fosse o desmantelamento dos repasses dos *"royalties"* do petróleo, os recursos da educação, em todos os níveis, estariam melhor empregados, não só destinados a pagamentos de salários mais justos, mas em investimentos em recursos materiais, humanos e de infraestutura da rede física das unidades escolares. E, para suprir um pouco dessa desconstrução, no último item, indicamos pesquisas nas produções das atividades da área econômica, verificando o que mais se produz no município, com o objetivo de se traçar políticas personalizadas com as características e feições locais. Nesse sentido, os recursos para a educação devem ser melhor monitorados para cumprir metas e objetivos dos PMEs, além de se vislumbrar, para a gestão, outras possibidades de fontes e não só o **FUNDEB.**

Refletindo sobre o que depuseram os entrevistados desta pesquisa, verificamos que suas manifestações são pertinentes para a compreensão nesse campo de intensa disputa pela promoção da gestão democrática em contextos empobrecidos, sendo que esse processo é realizado demaneira linear, sem se observar para as peculidaridades dos espaços menos afeiçoadas pela administração. Por isso, o que colhemos dos depoimentos nos permite afirmar que somente com políticas públicas direcionadas a esses contextos é que pode haver uma gestão democrática com avanços e com o fortalecimento das instituições que compõem o Conselho.

Para haver esse fortalecimento, ponderamos que se entendam as concepções trabalhadas por Gadotti (2014) sobre participação social e participação popular, sendo esta se dando com uma atuação de forma mais independente pelos movimentos sociais, associações de moradores, entre outros. Enquanto a social se dando em mecanismos de controle social, como os conselhos e congêneres; e, de acordo com que depõem somente com a intensificação da participação social é que de poderá se desenvolver de forma mais avançada a gestão democrática, com elementos mais adequados e instituições mais fortalecidas, visto que Vila Velha está no patamar de, ainda, promover políticas públicas lineares, sem se atentarem para as especificidades e características dos contextos empobrecidos, como é a RGTV.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, objetivamos triangular o desenvolvimento da gestão democrática, com a atuação do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV) nos espaços empobrecidos do município, entendendo ser Vila Velha a detentora do maior número de localidades com a população empobrecida, pois é o município que conta com o maior numero de favelas, de todo Estado (SIMÕES, 2011). Optamos por realizar levantamentos, utilizando a metodologia do estudo de caso, que se conforma em um campo mais específico de pesquisa e de investigação, o que nos possibilitou centrar nas questões que circundam proeminentemente o órgão colegiado vilavelhense.

Partirmos para as buscas teóricas e práticas, amealhando elementos subsidiadores dos nossos objetivos como analisar a atuação do CMEVV na elaboração de políticas públicas que envolvam a prática da gestão democrática nas instituições escolares da rede, buscando identificar elementos atinentes à qualificação da educação, nos espaços e contextos empobrecidos. Participamos de inúmeras discussões com entrevistas feitas junto a conselheiros, profissionais que atuam na Região de Grande Terra Vermelha (RGTV), que compõe o maior bolsão de pobreza; e, também com técnicas da Secretaria Municipal de Educação.

De acordo com os olhares dos entrevistados, a Região de Grande Terra Vermelha (RGTV) reúne o maior número de aglomerados subnormais (IBGE, 2010), com alto índice de pobreza, onde apresenta uma população socialmente vulnerabilizada com necessidades diferenciadas, por serem afetados diferentemente (SEN, 2008). Essa questão sustentou nosso diálogo para verificar como se desenrola o processo da gestão democrática nas escolas da Região. Os conselheiros e as técnicas da Secretaria se anteciparam a afirmar que tanto o Conselho, como a Secretaria de Educação não desenvolveram, até então, nenhum tipo de política pública diferenciada para a população da região, “mesmo esse contingente tendo carências e necessidades diferentemente específicas”, como justificou o **Conselheiro 04.**

A compreensão de que a gestão democrática não deve se ater apenas ao processo eletivo dos gestores das unidades escolares é geral, para os entrevistados. Todos

entendem que a gestão democrática deve prever uma dinâmica com a participação mais ativa dos segmentos dos pais e dos estudantes, visto que historicamente, o segmento do magistério tem direcionado o processo. Conforme salientam, nas regiões de contextos empobrecidos há uma participação mais intensa dos pais, que acreditam ser o gestor escolar um profissional que interceda pelos moradores dessas regiões, junto à municipalidade para que olhem por eles em todos os aspectos, não somente pelos que diretamente dizem respeito à educação.

Tal função, segundo Cury (2002) deve ser iniciativa do Conselho, o qual deve se lançar para ações sociais e socializantes, não se restringindo à elaboração e edição de pareceres e resoluções, sem conhecer ***in loco*** o que se passa nas regiões de vulnerabilidade social, como a de Terra Vermelha. Entre as defesas dos profissionais de educação que atuam nesses espaços, está a proposição de que havendo o entendimento oficial de que as políticas públicas exaradas, por quem de direito é linear para o município, está na hora de se produzir uam série delas que levem em consideração as feições, características e particularidades, que essas localidades precisam.

Isto porque a pobreza não deve ser vista jamais como problema técnico, mas como elemento que põe em questão a verdadeira possibilidade da universalidade da educação básica, mesmo considerando as perspectivas da realidade social do capital. Reflexão feita pelo representante dos pais no CMEVV e coadunada pelo professor que atua em Jabaeté, um dos bairros icônicos da RGTV que, também é pai de alunos em escolas da região. Analisamos suas ideias, compreendendo que o não desenvolvimento de políticas públicas educacionais contextualizadas a esses espaços empobrecidos decorre em altos índices de crianças fora da escola.

Mesmo não sendo esse aspecto registrado somente em lugares de pobreza, no caso da Região de Terra Vermelha isso se evidencia em índices vertiginosos, a cada ano. A população sofre crescimentos, enquanto o número de vagas não acompanha essa evolução e, ainda, as consequências dos impactos climáticos, dos desatres naturais, bem como o relevo acidentado e insalubre do território local, acabam por contribuir no processo de evasão de crianças na educação infantil e, maior número, no ensino fundamental, nas unidades escolares de toda a Região V.

Consolida-se a Relação Educação Pobreza (REP), coroada por uma gestão mais que democrática, como os entrevistados enfatizam, se houver o enfrentamento e combate à pobreza em todos cantos da região, com adoção de medidas e ações que abranjam os problemas mais crônicos, de bens e serviços não implementados a contento, como os de alimentação, vestuário, saúde, moradia, segurança e da própria educação. Na condução esse enfrentamento se situa o Conselho de Educação, por se constituir em instrumento da sociedade política e no caso do CMEVV, o órgão é resultado do pioneirismo histórico dos movimentos populares.

Sendo um dos primeiros no cenário dos colegiados da educação, tem avocado para si o protagonismo da centralidade das discussões políticossociais do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais, traduzindo em avanços e grande vitória na luta pela democratização dos processos de decisão em Vila Velha. Fator que o credencia para puxar iniciativas que apontem para programas que não sejam apenas oficiais, mas que fomentem o potencial dos diversos setores da região no intuito de minorizar o estado de pauperização em que os bairros se encontram.

Com essa perspectiva, a prática da gestão democrática nesses espaços deverá se investir em um processo exitoso com a instrumentalização dos estudantes e dos pais no combate à pobreza de forma cidadã, tal como qualificá-los com programas inovadores de formação, construção e conclusão de unidades escolares de tempo integral, implantação de cursos técnicos em nível médio, revitalização dos cursos de EJA, além da busca ativa de alunos das diversas modalidades de ensino na região, que a pandemia afastou dos bancos e espaços escolares, tornando o contingente de alunos bastante deficitária, sendo que antes da pandemia havia um registro alto de crianças fora da escola.

Não podemos conceber a gestão democrática sem que os segmentos internos da comunidade escolar estejam com a participação afinco e nesta pesquisa uma lacuna em aberto é a falta de respostas dos representantes dos estudantes, porque na composição do Conselho não havia essa representação. Esperávamos obter alguns pontos de vistas sobre a ótica daqueles por quem o processo democrático deve ser praticado e aprimorado. Por isso, vemos a necessidade de estimular a participação dos estudantes e, também, dos pais, que têm sido apenas coadjuvantes nas ações e

no exercício de conselheiros. É preciso que os estudantes estejam convencidos da importante função de controle social do Conselho, devendo se despertarem para ser atuantes e mais protagonistas.

Utilizando um dos apontamentos do entrevistado que é professor e pai de alunos da região, o **Profeduc 03**, que entende a participação no Conselho como o papel mais relevante no âmbito da educação, devido as funções de decisão, em deliberações as quais definem os destinos do que venha transcorrer na área. E, refletindo como pai o entrevistado ressaltou que o Poder Público não pode ficar tão inerte, quando se trata de crianças fora da escola: “enquanto não houver políticas públicas determinantes na contenção da evasão ou da desistência escolar, o número de alunos evadidos nas escolas sempre será grande e em regiões de pobreza isto se evidencia mais”. É com essa visão que se pensa como se devem implementar as políticas públicas pelo Conselho, ficando atentos aos espaços para os quais elas devem ser destinadas.

Essas exposições traduzem que os Conselhos vêm se constituindo como espaços de debates permanentes sobre o processo democrático em suas interfaces e circunstâncias, principalmente quando se investem de suas funções, entre as quais a de normatização, que se encerra na elaboração de políticas públicas educacionais. Reconhecendo-os como tais, destacamos as ideias que se desenvolvem os firmes propósitos para que eles sejam fortalecidos, valorizados e, sobretudo, tratados como órgãos de Estado, como pontuaram Santos (2000), Teixeira (2001), Bordignon (2002, 2020), Cury (2005), Albuquerque (2006), Gohn (2011); e, mecanismos de participação que se constituem em instrumentos potenciais de transformação politica (GOHN, 2011).

Compreensão que nos permitiu enfatizar que os Conselhos propiciam o surgimento de uma nova institucionalidade pública por imprimirem novo formato às políticias públicas sociais, relacionando-se com o processo de formação política e tomada de decisões. Justamente pela competência que os Conselhos passaram a dispor a partir da Constituição de 1988, com a participação social assumindo formas novas de ação coletiva, substituindo os modos de participação ativa e direta, que, em comparação aos países da América Latina dos anos de 1970 e 1980, esses órgãos

se expressaram pela redemocratização dos países; concepção indicada por Teixeira (2001), da seguinte forma:

> A 'participação cidadã', que se utiliza de instrumentos institucionais para se expressar, caracteriza-se pela busca de consensos, pela construção de identidades, pela tentativa de controle da aplicação dos recursos públicos, pela interferência na elaboração de orçamentos, pela criação e efetivação de direitos e pelo enfrentamento de problemas cotidianos. Esse tipo de participação constitui um processo complexo e contraditório, que envolve a sociedade civil, o Estado e o mercado. Não nega o sistema, busca antes aperfeiçoá-lo pela utilização de mecanismos institucionais disponíveis. Nele os papéis definem-se mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações, fortalecendo a sociedade civil quer pela assunção de deveres e responsabilidades, quer pela criação e o exercício de direitos (TEIXEIRA, 2001, p. 30).

Verificamos, ainda, que a "participação cidadã", ressaltada pelo autor, categoriza os conselhos como órgãos da esfera pública, possuindo uma estrutura mista que se mescla com a presença de segmentos da sociedade civil, vinculados ao Estado, criando a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e definindo as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder. No Conselho se evidenciam a participação e a sua instrumentalização para que se constitua em uma ferramenta de controle social e político do Estado e da sociedade. E, como é objeto deste trabalho, havemos de ressaltar a interrelação da participação no Conselho, com a implementação da gestão democrática em contextos e espaços empobrecidos.

Diálogos travados entre autores que estudam o fenômeno da pobreza e das desigualdades sociais, analisando as suas causas, se remetem à colonização, apontando as relações de dependência que se estabeleceram após a chegada das expedições ao território brasileiro. Segundo Bunde (2018), o processo de escravidão e o início do êxodo rural influenciaram e agravaram sobremaneira a pobreza no país, devido às formações de locais que eram ocupados sem a mínima infraestrutura, sem as condições mais básicas para atender as necessidades em aglomerados e ocupações subnormais, os quais, mais tarde, se constituiriam como centros urbanos.

Nesses contextos de empobrecimento dos espaços, não havia nenhuma oferta de empregos para os escravos que estavam sendo libertados, acarretando a migração de grandes contingentes de pessoas para os centros urbanos, sem dispor de casas, moradias, abrigos, tendo em vista as limitadas infraestruturas apresentadas pelas

cidades da época. Desde então, a indiferença a esse quadro esconde o fenômeno velho, que vigora no país há muito tempo, como temos visto a condenação moral da miséria concretizada e ampliada em todo território, além dos justificados privilégios legados por aqui como direitos de poucos. Consideramos que essa situação é resultado de um passado histórico não resolvido e, ainda, longe de fazê-lo, pois assim eclodiu os espaços empobrecidos periféricos:

> Surgiram as periferias, não havia postos de trabalhos suficientes para o grande número de pessoas que precisavam trabalhar e o trabalho formal nasce de maneira fragorosa. Ao longo do tempo, esse contexto socioeconômico perdurou, com altos índices de indivíduos que seguiam vivendo à margem dos poucos direitos que se oferecia, dando espaço para o progressivo aumento da violência e registros de estrastoféricos números incidentes nas desigualdades sociais e falta de oportunidades nas ocupações e postos de trabalho (BUNDE, 2018, s.p.).

Essas perspectivas foram, naturalmente, abordadas e exploradas pelos pesquisados deste trabalho que, em suas entrevistas, percorreram os diversos aspectos sobre a pobreza e o empobrecimento das pessoas, nos espaços empobrecidos do município de Vila Velha, sobretudo as ocupações localizadas na RGTV. Os conselheiros, por exemplo, assinalam os processos de ocupação do território terravermelhense nos idos dos anos de 1970, bem como os desdobramentos em que a região se investiu, com o desenvolvimento social e econômico do município e da RGTV. As observações obtidas pelos depoimentos dos entrevistados, consubstanciaram nosso produto de pesquisa, visando contemplar algumas das perspectivas narradas, visto que, inicialmente.

Tratamos no produto, **Livro-Encarte**, das entidades que se notabilizam por suas ações conselheiriais, a partir das interferências do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV), por outros órgãos desencadeadores da visão colegiada de ser e agir, chegando até a criação da União nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e a sua congênere no Espírito Santo. Para formatar esse produto, estreitamos o dialogo com os autores que fundamentam o Referencial Teórico da pesquisa, particularizando em alguns aspectos em que se atêm, mais especificamente, à proposta do produto: a trajetória conceitual que se passa na linha do tempo dos colegiados e conselhos, sua instalação em momentos históricos, as causas, consequências, evolução e as conformações que, atualmente, esses órgãos apresentam.

Dentro dos objetivos para edição do produto, estão as iniciativas registrando a importância das atividades realizadas e promovidas pela União dos Conselhos Municipais de Educação do Espírito Santo (UNCME-ES), sua atuação, atribuições e ações ante o contexto sociopolítico complexo atual, bem como os obstáculos e dificuldades interpostos pela falta de condições e suporte nos municípios, para que os CMEs desenvolvam um proveitoso trabalho nas localidades. Com as devidas contextualizações, destacamos fatos históricos que contribuíram para a conformação dos Conselhos e pontuamos tipos, classificação e modelos desses órgãos que estão no nosso cotidiando, tendo efetivo papel de refletir desde o currículo escolar, seu calendário, pedidos de reforma, aspecto sobre a aprendizagem dos alunos, além de questões envolvendo as políticas educacionais; principalmente, no apoio contínuo e presencial às ações previstas no monitoramento dos Planos Municipais de Educação (PMEs), em vigor nos municípios (MONLEVADE, 2013).

Durante a pesquisa, organizamos e participamos de diversos eventos, fazendo uma série de intervenções e nos direcionando à temática. Nos Congressos Anuais do Sindiupes, apresentamos trabalhos, fizemos palestras; nos Encontros Estaduais da UNCME-ES, em 2019, 2020 e 2021, organizamos os eventos, com apresentação de trabalhos, reservando subtemas com abordagens sobre a Relação Educação Pobreza (REP). Também, promovemos discussões nos Encontros Nacionais da UNCME, propondo que essa temática fosse incluída nas programações de evento em outros estados; além de nos inscrevermos para submissão de trabalhos em diversas instituições e sites.

Em alternância aos eventos planejados, promovidos e participados, desenvolvemos um calendário de visitas presenciais aos municípios, realizando as atividades concernentes ao Estatuto da UNCME, no que tange às necessidades, solicitações e demandas dos CMEs, bem como das próprias Secretarias Municipais de Educação, que demandam apontamentos ante a nova contextualização dos Conselhos, tanto os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), como também os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS FUNDEBs), em detrimento da regulamentação do Fundo permanente para a educação, cujas disposições os abrangem, de acordo com o estabelecido no § 2º, do art. 42, com a combinação do § 2º, do art. 48, da Lei 14.113-2020, de 25 de dezembro de 2020.

Por fim, aferimos que a Região V comporta na formalidade 21 (vinte e um bairros) e na informalidade 34 (trinta e quatro), de acordo com os depoimentos dos entrevistados e moradores da região; se constitui em uma permanente fonte de inspiração e pesquisa, porque a cada vez que chegamos por lá, há sempre informações diferenciadas e particularizadas sobre o território, suas tradições, sua história e seus moradores, que chegam de diversos Estados e têm, nos bairros da região, um colo onde se ancorar e buscar uma direção na vida. Buscamos, ao longo da pesquisa, falar dessa vida que nem sempre é vivida com a dignidade que o ser humano merece e teria direitos, mas a vida que o destino lhe permite ter, mesmo que signifique a disputa por um espaço desautorizado, ou uma ocupação que remonta ao primeiro nome que os bairros iniciais levaram, que é o de aglomerado.

Essa realidade dos moradores da Região se transfigura em uma mescla de sentimentos que eles não sabem expressar, só sabem que o seu saber se resume em ter que fazer o que puderem, sem planejamento, sem recursos, sem respeito, sem atendimento e com uma culpabilização que não deveria lhes recair, pois os órgãos se constituem para atendê-los, mas só fazem ofendê-los. A história desses sujeitos expressa um passado que a região remonta a cada dia, sujeitos que, ao amparar as tábuas do próprio lar, quando conseguem, vão retirando pedaços da madeira por algum cozido, antes que o fogo apague a esperança de comer alguma coisa; sendo esse retrato a realidade de uma população que tem muito a vencer, por está vocacionada a lutar permanente e incessantemente: a correr atrás do prejuízo.

Encerramos com uma referência que diz muito dos nossos dias atuais, do autor consagrado, homem das letras, sociólogo da democracia moderna, que sempre ambicionou ser um homem da política, o pensador francês Alexis de Tocqueville (1805-1859), que formulou o seguinte pensamento: “Creio que, em qualquer época, eu teria amado a liberdade; mas, na época em que vivemos, sinto-me propenso a idolatrá-la”, tamanha a situação de privação em que nos encontramos. Somos ameçados diariamente por quem deveria nos proporcionar segurança e estamos fadados às incertezas que o desaviso nos impõe, situação que penaliza os empobrecidos há longo tempo. Buscando reverter a situação em busca de saídas, miremos nas lutas inadiáveis de Terra Vermelha!

REFERÊNCIAS

AHRNE, G. and N. BRUNSSON. (2011). **Organization outside Organizations: the Significance of Partial Organization.** Organization 18(1): 83–104.

ALGEBAILE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos.** Ed. Lamparina, Faperj. Rio de Janeiro, 2009.

ALMEIDA JÚNIOR, A. S. de. **Formação para os conmselheiros escolares do município de Cariacica: possibilidade de transformação da realidade.** Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Educação do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação, do Centro de Educação da Universidade Federal do Espirito Santo. Vitória. 2019.

ALMEIDA, M. L; SILVA, I. M; KUYUMJIAN, A. L**. Autoria no processo de pesquisa-formação**. In: **Políticas e práticas de Educação, Pobreza e Desigualdade Social no Espírito Santo**. No prelo.

AMMANN, S.B. 1991. **Movimento popular de bairro: De frente para o Estado, em busca do Parlamento.** São Paulo: Cortez.

ANDRÉ, M. **Questões sobre os fins e sobre os métodos de pesquisa em Educação.** Revista Eletrônica de Educação. São Carlos, SP: UFSCar, v. 1, n. 1, p. 119-131, set. 2007. Disponível em: http://www.reveduc.ufscar.br Acesso em 10 set. 2021.

ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Estudo de caso: seu potencial na educação**. Cadernos de Pesquisa. n. 49, p. 51 – 54, maio 1984.

_____. LÜDKE, H. A**. Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EDU, 2000.

_____. **Estudo de Caso em Pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005

ANTUNES, Â.; ROMÃO, J. E**. Conselhos de Escolas: coletivos instituintes da escola cidadã**. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Org.). **Autonomia da escola:** princípios e propostas. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

APPLE, M. W.; BEANE, J. **Escolas democráticas**. São Paulo: Cortez, 1997.

ARENDT, H. **Crises da República.** Tradução José Volkmann. São Paulo: Perspectiva, 1973.

ARROYO, M. G. **Pobreza, Desigualdades e Educação**. Módulo Introdutório. UFSC: ETV, 2014

ARROYO, M. **Para uma releitura do PNE a partir da diversidade - questões pendentes**, 2015.

ARROYO, M. G. **Pobreza, desigualdades e educação. Módulo Introdutório. Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social**. SECADI, MEC, 2016. Disponível em: <http://egpbf.mec.gov.br/modulos/intro/index.html>. Acesso em: 11 out. 2018.

ARROYO, M. G. **Algumas questões sobre educação e enfrentamento da pobreza no Brasil (Miguel G. Arroyo entrevistado por Ana Maria Alves Saraiva)**. Em Aberto. Brasília, v. 30, n. 99, p. 147-158, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/3253/pdf>. Acesso em: 16 abr. 2018.

AXT, G. **A grande crise da Proclamação da República**. Revista Voto. 2018. Disponível em: <https://www.revistavoto.com.br/grande-crise-da-proclamacao-da-republica/>. Acesso em: 04 jul. 2020.

AZEVEDO, D. C; BURLANDY, L. **Política de Combate à Pobreza no Brasil, concepções e estratégias.** Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 201-209 jul./dez. 2010.

BALL, S. **Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional**. Currículo sem Fronteiras, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BARCELLOS, C. J. A educação no município de Vila Velha. **Revista Cidade Viva**– Informativo da Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha (ES), ano 2, n. 4, fevereiro de 2012.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **Determinantes imediatos da queda da desigualdade de renda brasileira.** In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil:** uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, Cap. XII, v.1, 2010.

BARROSO, João**. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão em Portugal.** In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). 2. ed. **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2000. p. 11-32.

BASTOS, R. F. **Sistemas Municipais de Ensino: a gestão das políticas educacionais do município de Serra/ES.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espirito Santo. 2016.

BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. **Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões.** In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto imagem e som**: um manual prático. Tradução Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 17-36.

BEZERRA, Juliana. **Desigualdade social.** TODA MATÉRIA**.** 2020. Disponível em: https://www.todamateria.com.br/desigualdade-social/. Acesso em: 03 ago. 2020.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia:** em defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Variale et al. 12. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2004. 2 v.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo, Malheiros, 2010.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1985.

BORDIGNON, Genuíno. **Paradigmas na Gestão da Educação: algumas Reflexões**. Cadernos Linhas Críticas, p.14-19,1997.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, R. V. **Gestão da educação: o município e a escola.** In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão democrática do sistema municipal de educação.** In: GADOTTI Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). Município e educação. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **A natureza dos Conselhos Municipais de Educação. In: Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação.** Pró-Conselho. Brasília, 2004.

_____. **Gestão da Educação no município. Sistema, Conselho e Plano.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

FAUSTO, B. **História do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1996.

BERTLINSKI, C. **Conselhos Municipais de Educação: participação e cultura política.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Educação: Currículo, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2006.

BERWANGER, T. **O que é vontade política?** In.: Politize-Participação e cidadania. Disponível em: <https://www.politize.com.br/vontade-politica-o-que-e/> Acesso em 20 de set. de 2020.

BEZERRA, J. Desigualdade social no Brasil. TODA MATÉRIA. 2018. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/desigualdade-social-no-brasil/>Acesso em 20 mai. 2019.

BONAVIDES, P. **Ciência Política.** 10ª. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOTTOMORE, T. (eds.). **Dicionário do pensamento social do século X educação nacional.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dez. 1996.

BOURDIEU, P. & PASSERON, J. C. **La reproduction: élements pour une théorie du système d'enseignement.** Paris, Minuit. 1970.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 8 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 9.394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 12. ed. Brasília, 2016.

BRASIL. Ideb: **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. INEP. 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>. Acesso em: 13/06/2019.

BRASIL, CNE/CEB. **Parecer 30/2000. Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000.** Brasília, Diário Oficial da União, 20 dez. 2000.BRASIL, CNE/ CEB.

BRITO, Maria Helena de Paula; ARRUDA, Neivaely Aparecida de Oliveira de.; CONTRERAS, Humberto Silvano Herrera. **Escola, pobreza e aprendizagem: reflexões sobre a educabilidade.** EDUCERE. 2015. Disponível em: <https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/21930_10055.pdf>. Acesso em: 20 de mar. 2020.

BRONSTEIN, m. M.; FONTES FILHO, J. R.; PIMENTA, G. A. **Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil.** INTERAÇÕES, n] 1, p. 89-102. Jan/mar. 2017

BRZEZINSKI, I. **Formação dos profissionais da educação e mudanças da LDB/1996: dilemas e desafios? Contradições e compromissos?** In: BRZEZINSKI, Iria. (Org). LDB/1996 Contemporânea: contradições, tensões, compromissos. São Paulo, Cortez, 2014

BUNDE, Mateus. **Pobreza no Brasil**. Todo Estudo. Disponível em: <https://www.todoestudo.com.br/geografia/pobreza-no-brasil>. Acesso em: 04 de ago. 2019.

CAMARGO, A. R**. A política dos palcos: teatro no primeiro governo Vargas (1930-1945).** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

CAMPOS, C. B.de O. M. de. **Os conselhos municipais de educação da Região Metropolitana da Grande Vitória: uma proposta de formação.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação Profissional, do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2019.

CAMPOS, D.; SILVA, I. M. da S. M.; VALPASSOS, C. F. F. **A escola como tempo/espaço de resistência e superação das desigualdades: a relação com os territórios.** Revista Inter Ação, 44(1), 2019, p. 1–15. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/ia. v44i1.55>. Acesso em: 07 mar. 2021.

CARARO, M. F. **O programa mais educação e suas interfaces com outros programas sociais federais no combate à pobreza e à vulnerabilidade social:** intenções e tensões. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2015.

CARNEIRO, C. B. L. **Programas de proteção social e superação da pobreza:** concepções e estratégias de intervenção. UFMG-FFCH, Doutorado, 2005.

CASTEL, R. As transformações da questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; YAZBEK, M. C.; BÓGUS, L. M. M. (Org.). **Desigualdade e a questão social**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Educação, 2004.

CHAUÍ, M. **Notas sobre cultura popular.** In: Cultura e democracia. São Paulo. Cortez. 1990.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento Organizacional:** a dinâmica do sucesso das organizações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

CISESKY, A. A. **Aceita um Conselho? Teoria e prática da gestão participativa na escola pública.** Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, FEUSP, 1997. Disponível em: www.paulofreire.org\pub. Acesso em 20/12/201.

CLEMENTE JR, S. dos S. **Estudo de Caso x Casos para Estudo: esclarecimentos a cerca de suas características.** Anais do VII Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul, Caxias do Sul - RS, 2012.

COLLARES, M. E. H. **Combate à pobreza:** a educação e o Programa Bolsa Família**.** Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Campinas, SP. 2014.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 30/2000**. Brasília, 30 jan. 2000.

CONNELL, R. W. **Políticas da masculinidade.** Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 185-206, 1995, p.185 -206.

CÔRTES, S. V. **Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço do movimento popular e policy communities** IN: HOCHAMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

COUTINHO, C. N. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política.** São Paulo: Boitempo, 2011.

COUTINHO, H. G.; ABRANCHES, A. F. P. de S.; **Conselhos Municipais da Educação e participação social em municípios do nordeste brasileiro.** 2016.

COUTINHO, C. N. **A democracia como valor universal e outros conceitos.** 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. **A POBREZA COMO UM FENÔMENO**

MULTIDIMENSIONAL. RAE Eletrônica, vol. 1 - nº 02. Jul/dez. 2002

CURY, C. R. J. **Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas**. In: FERREIRA, N. S.C.; AGUIAR, M. A. (Org.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. FREIRE, P. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo, SP: Editora Paz e Terra,1998.

CURY, C. R. J. **Legislação educacional no Brasil.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

CURY, C. R. J. **Gestão Democrática dos sistemas Públicos de Ensino.** In: OLIVEIRA, M. A. M. (org.). Gestão Educacional: Novos olhares Novas abordagens. Petrópolis: Vozes, 2005

CURY, C. R. J. **Federalismo político e educacional**. In FERREIRA, N. S. C. (Org.). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro, 2006.

CURY, C. R. J. **A Educação Básica como Direito**. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008. pp. 293-303

CURY, C. R. J. & FERREIRA, L. A. M. **A Judicialização da educação.** Revista CEJ, Brasília, ano XIII, n. 45, Abr./Jun 2009, pp. 32-45

DELANEZE, T. **As reformas educacionais de Benjamim Constant (1890-1891) e Francisco Campos (1930-1932): o projeto educacional das elites republicanas.** São Carlos: UFSCar, 2007.

DIFERENÇA de desenvolvimento entre Sul, Norte e Nordeste. Brasília Capital, Brasília. 04 de agosto de 2013. Disponível em: https://www.todamateria.com.br/ referencia-site-abnt/. Acesso em 04 jul.2020.

DOURADO, L. F**. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil.** In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios**.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 77-95.

DRAIBE, S. M. **As políticas de combate à pobreza na América Latina**. São Paulo, 1990.

DUARTE, M. R. T; OLIVEIRA, R. F; NASCIMENTO, E. M. **Apontamentos para Análise da Atuação dos Conselhos Municipais de Educação no Âmbito do Sistema Educacional Brasileiro.** 2012. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/ iberoamericano2012/Trabalhos/MarisaRibeiroDuarte_res_int_GT7.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2019.

DUARTE, N. de S. **Política Social: um estudo sobre educação e pobreza.** Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, 2012.

ESCOREL, S.; TEIXEIRA, L. A. **História das políticas de saúde no Brasil de 1822 a 1963: do império ao desenvolvimentismo populista**. In: GIOVANELLA, Ligia et al. (Org.). Políticas e sistemas de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 279-322.

ESTUDO comprova diferença de desenvolvimento entre Sul, Norte e Nordeste. BRASÍLIA CAPITAL. 2013. Disponível em: https://www.bsbcapital.com.br/diferenca-de-desenvolvimento-entre-sul-norte-e-nordeste/. Acesso em: 22 out. 2020.

FERREIRA, A. A. **Participação, sociedade civil e a capacidadede influenciar políticas sociais: o caso do Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES).** Dissertação apresentada ao Programa de Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. 2006

FIORI, G. **A vida de Antonio Gramsci.** Tradução de Sergio Lamarão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FOLLIS, M. **Autogestão.** In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de política. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998. v. 1, p. 74-81.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FONTES FILHO, J. R. **Os papéis do Conselho de Administração e seus paradoxos.** In: FONTES FILHO, J. R.; LEAL, R. P. C. (coord.). Governança corporativa: discussões sobre os conselhos em empresas no Brasil. São Paulo: Saint Paul Editora, 302 p., cap. 3, p.49-64, 2013.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança.** Tradução de Moacir Gadotti e Lilian Lopes Martin. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido.** 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, Coleção leitura. 1996.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005.

_____. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se completam. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

_____. **Pedagogia da Indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

FRISCHEISEN, L. C. F. Princípio do Promotor Natural. In: MACEDO JÚNIOR, R. P.; VIGLIAR, J. M. M. (org). **Ministério Público II: Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999.

FURTADO. R. F. D'A. (org.). **Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura.** Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

GARCIA, R. L.; MOREIRA, A. F. Começando uma conversa sobre currículo. In: GARCIA; R. L.; MOREIRA, A. F. (orgs.) Currículo na contemporaneidade: incertezas e desafios. São Paulo: Cortez, 2003. p.7-40

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação.** Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

GADOTTI, M. **Cidade educadora e educanda.** Revista Pátio, ano X, n. 39 agosto/out 2006.

GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional.** Coletânea de textos da CONAE. Tema Central de Colóquios. 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. Disponível em: <http://if.ufmt.br/eenci/artigos/Artigo_ID419/v12_n7_a2017.pdf>. Acesso em 04 set. 2019.

GIUBILEI, S. **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Campinas-SP: Editora Alínea, 2001.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da nossa época, v. 84).

GOHN, M. G. M. **Os sem-terras, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2003 (adaptado).

GOHN, M. G. **Conselhos municipais e a gestão urbana**. In O. A. Santos, Jr., L. C. Q. Ribeiro, & S. Azevedo (Eds.), **Governança democrática e poder local**: **a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____. **Teoria dos Movimentos Sociais.** São Paulo: Loyola, 1998.

_____. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil.** 5. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. **Movimentos sociais e educação.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009b.

_____. **Novas teorias dos movimentos sociais.** 2. ed. São Paulo: Loyola, 2009c.

_____. **Educação não formal e o educador social.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 2010a.

_____. **Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos.** 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

_____. **Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais.** São Paulo. Caderno CRH. Abril, 2019.

GRAMSCI, A. **Quaderni del Carcere**. Edição crítica do Instituto Gramsci, org. Valentino Gerratana, 1977, ed. Einaudi, Torino.

HODGSON, L. **Manufactured civil society: counting the cost. Critical social policy**, v. 24, n. 2, p. 139-164, 2004

HOFLING, E. de M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

JACOBI, P. R. **Descentralização municipal e participação dos cidadãos:** apontamentos para o debate. Lua Nova, São Paulo, n. 20, p. 121-143, maio, 1990.

JESUS JÚNIOR, G. de; CONSENZA, L. Z. C. **A importância da participação popular através dos Conselhos Municipais na formulação e aplicação de políticas públicas no âmbito local.** JUS.COM.BR. 2015. Disponível em: **<**https://jus.com.br/artigos/44883/a-importancia-da-participacao-popular-atraves-dos-conselhos-municipais-na-formulacao-e-aplicacao-de-politicas-publicas-no-ambito-local>. Acesso em: 04 de ago. 2020.

JIMÉNEZ, Carla. **Extrema pobreza sobe e Brasil já soma 13,5 milhões de miseráveis.** EL PAÍS. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ brasil/2019 /11/06/politica/1573049315_913111.html>. Acesso em: 22 out. 2020.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Perfil da pobreza no Espírito Santo: famílias inscritas no CadÚnico 2016**. Vitória, ES, 2017. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/5721>. Acesso em: 05 nov. 2018.

IOSIF, Ranilce Mascarenhas Guimaraes. **A Qualidade da Educação na Escola Pública e o Comprometimento da Cidadania Global Emancipada: Implicações para a Situação de Pobreza e Desigualdade no Brasil**. 1v. 310p. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade Brasília. 2007.

KROHLING, Aloísio; KROHLING, Beatriz Stella Martins. **Experiência de participação popular no Orçamento Municipal de Vila Velha na década de 80: democracia participativa e cooptação política**. Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia, 2011. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2346&Itemid=171> Acesso em: 23 maio 2016.

KUYUMJIAN, A. L. **Programa Bolsa Família, Federalismo e Poder Local: o índice de gestão descentralizada municipal e o fator condicionalidade educação no município de Vitória (ES).** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2016.

LÁZARO, A. **UNESCO EPT 2015**: Desafio de inclusão e equidade**.** Brasília. UNESCO. 2015.

LEITE, I. C. **Desconhecimento, piedade e distância: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza.** Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2002.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública**: a pedagogia crítico-social dos conteúdos. 21.ed. São Paulo, Loyola, 2006.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 2013.

LOUREIRO, C. F. B. L. **Crítica ao fetiche da individualidade e aos dualismos na educação ambiental.** In.: LOUREIRO, C. F. B. (Org.). Educação ambiental, gestão pública, movimentos sociais e formação humana: uma abordagem emancipatória. São Carlos: RiMa Editora, 2005.

MAGALHÃES, M. C. C. **Pesquisa crítica de colaboração: escolhas epistemo-metodológicas na organização e condução de pesquisas de intervenção no contexto escolar.** In: MAGALHÃES, M. C. C.; FIDALGO, S. S. (Org.). Questões de método e de linguagem na formação docente. Campinas: Mercado de Letras, 2011. p.13-39.

MANTOAN, M. T. E. **O direito de ser, sendo diferente, na escola.** Revista CEJ Conselho da Justiça Federal. Brasília, v.8, n.2, p 36-44, set.2004.

MARQUES, M. **Os novos paradigmas da educação social - atuação do educador social em Vila Velha-ES: limites e possibilidades na Grande Terra Vermelha.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Catolicaa de São Paulo. 2014.

MARTINS, J.; BICUDO, M; A **pesquisa qualitativa em psicologia: fundamento e recursos básicos.** São Paulo: Moraes/ EDUC, 2.ed. 1994, 110p.

MARTINS, J.de S. **A sociedade vista do abismo**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução, apresentação e notas Jesus Ranieri. 1 ed. Boitempo Editorial. São Paulo, 2004.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: LapplanE/FE/Unicamp, 2000.

MENDONÇA, E. F. **Pobreza, Direitos Humanos, Justiça e Educação.** Módulo II. In: Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social. SECADI, MEC. 2016. Disponível em: <http://egpbf.mec.gov.br/modulos/mod-2/index.html> Acesso em: 11 mar. 2019.

MÉSZAROS, I. **A educação para além do capital.** Tradução de Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008. (Coleção Mundo do Trabalho).

MIGUEL, Luis Felipe. (2002), "As duas lógicas da ação comunicativa: democracia e deliberação no debate contemporâneo". Teoria & Sociedade, 10: 104-14.

MINAYO, M. C. S. **Introdução**. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. p. 19-51.

MIRANDA, N. da E. **Reminiscências da Serra: 1556-1963.** Serra: [s.n], 1984.

MOACYR, P. **A instrução e as províncias subsídios para a história da educação no Brasil (1835-1889).** SP: Editora Nacional, 1939. v..2.

_____. **A instrução e as províncias subsídios para a história da educação no Brasil (1834-1889).** SP: Editora Nacional, 1940. v.3.

MODENESI, T.; NASCIMENTO, E. F.; SOUZA, E. F. **OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UM ESPAÇO DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA?** 2012.

MONLEVADE, J. A. C. de. **Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores de Educação Básica Pública/João Antônio Cabral de Monlevade.** Campinas, SP: [s.n.], 2000

MONLEVADE, J. A. C. de. **Plano Municipal de Educação, Fazer para Acontecer.** Idea: Ceilândia, 2002.

MOREIRA, C. **Sistema Municipal de Ensino: Diferente de "sistema educacional brasileiro".** JUSBRASIL, 2016. Disponível em: <https://cmoreira2.jusbrasil.com.br/artigos/424866508/sistema-municipal-de-ensino/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MORONI, J. A. **Participamos, e daí?** Artigo publicado pelo Observatório da Cidadania, membro do Colegiado de Gestão do Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos – Inesc, dezembro de 2005.

NERES, G. M. **Gramsci e o "moderno príncipe": a teoria do partido nos cadernos do cárcere.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, B. P. C. **Novos arranjos institucionais de participação popular pós-1988: um estudo dos Conselhos Gestores Municipais da capital do Espírito Santo** Revista Urutágua, nº 14, dez 07/jan-fev-mar. 2008.

OLIVEIRA, D. M. **Educação, linguagem e cultura.** Omnes Humanitate: Revista Científica da Escola Superior Aberta do Brasil, v. 4, n. 12, jan./mar., 2014. Vila Velha (ES): Escola Superior Aberta do Brasil, 2014.

OLIVEIRA, O. F. **O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu.** Tese de Doutorado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

OLIVEIRA, T. L. **Eucação Infantil em Tempo Integral nos Municípios de Serra e Vila Velha**: **os Planos Municipais em destaque.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. 2016.

OLIVEIRA, Z. L. C. A provisão da família: redefinição ou manutenção dos papéis? In: ARAÚJO, C.; SCALON, C. (Org.). **Gênero, família e trabalho no Brasil**. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2005.

Paniago, N. R. **Os professores, seu saber e o seu fazer: Elementos para uma reflexao sobre a prática docente.** Paraná: Editora Appris. 2017.

PARADA, M. **Educación y pobreza: una relación conflictiva.** In: ZICCARDI, A. (comp.). **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 65-81.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **O princípio da gestão democrática no contexto** da LDB. In: ADRIÃO, Theresa;

PEREIRA, E. F. G. **Conselhos Municipais de Educação: obstáculos ao seu funcionamento.** Trabalho apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Legislação Educacioonal e Inspeção Escolar da Escola Superior Aberta do Brasil. Vila Velha. 2011**.**

PEREIRA, T. L. **Conselhos Municipais de Educação: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas.** Dissertação apresentada ao Programa de Pos-Graduação em Educação da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente. 2008

PIRES, R. R. C. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p.4. 2017.

POLETO, I. **Papel do Conselho Municipal de Educação na ação educacional do município.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 1982.

REIS FILHO, D. A. In: **Imagens da Revolução Documentos políticos das organizações clandestinas de esquerda dos anos 1961-1971**. Org. Daniel Aarão Reis Filho e Jair Ferreira de Sá. Rio de Janeiro - Ed Marco Zero. 1985.

ROCHA, J. M.; HAMMES, l. J. Gestão e democracia em uma escola pública. RBPAE, v. 34, nº 2, p. 635-652, mai/ago. 2018.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RIBEIRO, V. M., (Coord.). **Educação para Jovens e Adultos. Ensino Fundamental - propostas curriculares para 1° segmento**. São Paulo: Ação Educativa Brasileira/MEC, 2001.

RUA, M. das G. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. Disponível em: <https: //pt. slideshare.net/carlospolicarpo/6-politicas-publicas-16048335>. Acesso em: 17 fev. 2021.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiência, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALES, I. C. **O Papel da Sociedade Civil na Gestão Democrática. Curso de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica.** Universidade Federal de Santa Catarina. In: Caderno 1. O Contexto de Atuação, Natureza e Organização dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília, 2008.

SANTANA, I. S. de. Investimentos em educação no Brasil: como fica o professor neste cenário? **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 04, Ed. 06, V. 04, pp. 65-81. Junho de 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** In: _____. (Org.) **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. p.11-56.

SANTOS, M. **Pobreza Urbana**. Coleção Estudos Urbanos. São Paulo, Recife: Editora Hucitec, UEPE, CNPU, 1978. Vol. I. 120 pp.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. 32. ed., Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia.** Campinas, SP: Autores Associados, 42. ed. 2012.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **Resources, Values and Development** (Oxford: Blackwell e Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1984. In: SEN, A. **Desigualdade reexaminada 2**. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEN, A.; KLIKSBERG, B. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERAFIM, E.; QUELHAS, O. L. G. **Governança corporativa - contribuições de boas práticas para o desempenho das organizações.** In: 4th International Conference On Industrial Engineering and Industrial Management, San Sebastian, Espanha, 8-10 set. 2010. p. 140-150. Disponívelem:<https://www.researchgate.net/publication/266524269_Governanca_Corporativa__Contribuicoes_de_Boas_Praticas_para_o_Desempenho_das_Organizacoes>.Acesso em: 12 out. 2020.

SILVA, BRANDÃO E DALT, Anderson Paulino da, André e Salete da**. Educação e Pobreza: o impacto das condicionalidades do programa bolsa família.** 2009.

SILVA, I. M.; SILVA, D. C.; VALPASSOS, C. F. F.; OLIVEIRA, L. R. de. **Pobreza e desigualdade social no Espírito Santo: problematizações à educação e à humanização.** In.: SILVA, I. M.; SILVA, D. C.; VALPASSOS, C. F. F. (Orgs.). Educação e Pobreza: políticas e práticas. Vitória. EDUFES. 2021. pp. 85-124.

SILVA, S. C. e. **Sociedade Civil e Poder Local: participação nos conselhos municipais gestores de políticas públicas para a ampliação do debate do desenvolvimento local.** CODE 2011.

SILVA e SILVA, M. O. **Editorial.** Revista Katálysis. Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 11-12, jan./jun. 2009.

SILVA e SILVA. M. O. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira**. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010.

SILVA e SILVA, M. O. YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SIMÕES, R. G. **Vila Velha é o município que tem mais favelas no ES, segundo dados do IBGE.** CBN. Consultado em 23 de janeiro de 2013. Acesso em 20 jun. 2021.

SINGER, P. **Dominação e desigualdade**. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

SIQUEIRA, M. da P. S. **Aglomerados periféricos**: a expressão da tradicional pobreza e da segregação nas cidades brasileira. 2010. p. 13-38.

SOARES, E. A. L. **Uma trajetória pela educação municipal**. Undime-PE.2019. Disponível em: <https://undimepe.org.br/institucional/o-que-e-a-undime> Acesso em: 04 jul. 2020.

SOUZA, D.B.; VASCONCELOS, M.C.C. **Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002).** Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, 2006.

SOUZA, F. F. de. **Políticas de educação inclusiva: análise das condições de desenvolvimento dos alunos com deficiência na instituição escolar.** Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 297f., 2013.

SOUZA, F. F.; PLETSCH, M. D. **A relação entre as diretrizes do Sistema das Nações Unidas (ONU) e as políticas de Educação Inclusiva no Brasil.** In: Revista Ensaio: aval. pol. públ. Educ.,v. 25, Rio de Janeiro, 2017. (Aceito para publicação)

SPOSATI, A**. Exclusão social abaixo da linha do equador.** In: VERAS, M. P. B.; SPOSATI, A.; KOWARICK, L**. Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam.** São Paulo: EDUC, 1999. p. 128-133.

SUCUPIRA, N. **O ato adicional de 1834 e a descentralização da Educação.** In: FÁVERO, Osmar (org.). A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

TATAGIBA, L. 2002. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.** *In*: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

TEIXEIRA, A. **Uma Experiência de Educação Primária Integral no Brasil.** In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v. 38, n. 87, p. 21-33, jul./set. 1962

TEIXEIRA, L. H. **Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TEIXEIRA, E. **O poder local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo/Recife/Salvador: Cortez/EQUIP/UFBA, 2001.

TEODORO, A. **Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, o uma globalização de baixa intensidade.** In: STOER, S.; CORTESÃO, L.; CORREIA, J. (Org.). **Transnacionalização da educação: da crise da educação à "educação" da crise.** Porto: Afrontamento, 2001. p. 125-161.

THOMAZINHO, G. **Desigualdade na educação: um ponto a ser considerado nas políticas públicas.** Disónível em: <http://econoeduc.com.br/2017/01/desigualdade-na-educacao-um-ponto-a-ser-considerado-nas-politicas-publicas/>. Acesso em 05 jun. 2021.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez & Autores Associados, 1988.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

TUMELERO, N. **Pesquisa de campo: conceitos, finalidade e etapas de como fazer.** Disponível em: <https://blog.mettzer.com/pesquisa-de-campo/>. Acesso em: 10 out. 2019.

VASCONCELOS, V. H. C**. Participação popular versus movimentos comunitários: o caso de Vila Velha (ES), de 1983 a 1992**. Dissertação apresentanda ao Programa de Pos-Graduação da Escola Brasileira de Administração Pública, do Rio de Janeiro. 1996.

VIANNA, M. L. W**. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?** Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 120-145, 2008.

VEIGA. C.G. **Escola pública para os negros e os pobres no Brasil: uma invenção imperial.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro: ANPED, v. 13, n. 39 set/dez, 2008.

VEIGA, I. P. A. (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível.** 7. ed. Campinas: Papirus, 1995. p. 11-31.

VIEIRA, S. L. **Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples.** RBPAE - v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** 4. ed. Volume 1. Brasília: Editora UnB, 2000.

YANNOULAS, S. C.; ASSIS, S. G.; FERREIRA, K. M**. Educação e pobreza: limiares de um campo em (re)definição.** Revista Brasileira de Educação. v. 17 n. 50 maio-ago. 2012.

YANNOULAS, S. C.; DUARTE, N. S**. Conversando com as professoras de Educação Básica**. In: YANNOULAS, S. C (Coord). **Política educacional e pobreza:** múltiplas abordagens para uma relação multideterminada. Liber Livro. Brasília. 2013.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social.** 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, M. C. **Serviço Social e pobreza.** Rev. Katálysis, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/01.pdf>. Acesso em: 06 maio 2019.

YIN, R. **Case Study Research: Design and Methods**. 2 ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2001.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

APÊNDICES

Nessa parte do trabalho, apresentamos o produto da pesquisa com a confecção de um Livrete, denominado de **LIVRO-ENCARTE DA HISTÓRIA DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO (LEHCONs)**, no qual se delineiam o histórico e a trajetória dos conselhos, seguindo a linha do tempo, com recortes dos espaços ocupados pelos colegiados da educação, sua evolução ao longo do tempo, o aprimoramento de suas atribuições, a abrangência de suas ações e, ainda, a conceituação e caracterização de **CMEs** que vêm se institucionalizar como órgãos gestores do Sistema Municipal de Ensino (SME), a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu os municípios como entes federados.

O papel social dos Conselhos passou a ser de grande destaque, caracterizando-os como pilares e alicerces garantidores do processo democrático nos seus territórios de atuação, com confluência de interesses do governo e da sociedade civil. Esses órgãos se instituíram como instrumento processador, ambientando-se em lugares, onde as políticas públicas se conformam em uma feição própria. Nesse **Livo-Encarte**, são assinaladas as fases e trajetórias, em que os Conselhos vêm tomando forma e se estruturando para viabilizarem os processos em que se fundamentam a gestão democrática.

A sua edição, acreditamos, deverá contribuir para a formação de novos conselheiros que, em futuro próximo, possam se habilitar para intervir em discussões internas dos colegiados, para formular proposições e fazer apontamentos de medidas para uma gestão pública mais responsável pelo processamento de políticas públicas sociais no município. No momento em que estamos num período de transição do FUNDEB Permanente, já que a Lei 14.113-2020 afim prevê os Conselhos com funções mais incisivas e protagonistas nas ações de fiscalização e monitoramento dos repasses da verba publica para aplicação na área da educação dos municípios.

O grande enfoque dessa publicação é o objeto integrante desta pesquisa “A Atuação do CME de Vila Velha nos Contextos Empobrecidos”, fazendo registros históricos, com as respectivas trajetórias e os aspectos da estruturação para o funcionamento

dos **Conselhos Municipais de Educação (CMEs)**. Os objetivos desse **LEHCONs** são de proporcionar a esses órgãos um acervo de conhecimento sobre a história, formação e seu funcionamento, ao longo de sua trajetória, servindo de fonte para pesquisadores e estudiosos no assunto.

Dessa forma, a sua produção deve ajudar na atualização e na contextualização dos **CMEs**, evidenciando e apontando pelo seu fortalecimento, com destaque do seu papel, atribuições e funções na sustentação da democracia, com a conscientização de sua indispensabilidade, no processo de acompanhamento, monitoramento, fiscalização, controle e composição social, no seio da sociedade brasileira. A proposição desse **Livro-Encarte,** também, visa a ajudar na compreensão das ações e da dinâmica desses órgãos na elaboração, execução e gestão de políticas públicas educacionais nos municípios.

Pretendemos impulsionar seu protagonismo, sua visibilidade, contribuindo para o seu fortalecimento, visto que o respeito a seus atos está muito aquém do que a propria legislação estabelece. Por isso, os conselheiros que atuam nesses espaços devem se conscientizar que suas intervenções se configuram em grande respaldo para a instrumentalização de todos os processos político-democráticos concernentes ao exercício da democracia, com desenvolvimento da **participação social**, a qual o professor Gadotti distingue da **participação popular,** discorrendo sobre os aspectos que as diferenciam:

> Participação social é aquela que se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias etc. São os espaços e formas de organização e atuação, entendida como categoria e como conceito metodológico e político pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas. Participação Popular corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc. Corresponde, ainda, a formas de luta mais direta, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias; embora dialogando e negociando pontualmente com os governo, essas formas de organização e mobilização não atuam dentro de programas públicos... (GADOTTI,20014. p. 2-3).

Essas conceituações servem de mote para a confecção do produto, porque deixam com mais clareza as formas adequadas de intervenção para o devido exercício do controle social, junto aos entes federados. Sendo esses entendimentos necessários

para que os conselheiros façam sua atuação de maneira mais firme e adequada, até porque se registra uma rotatividade no exercício dos mandatos nos **CMEs**. Além disso, há raros momentos de formação para que os conselheiros se preparem para a elaboração e feitura de Pareceres, Resoluções e demais atos atinentes à produção conselheirial, com vistas à elaboração, produção, estruturação e execução das políticas públicas.

O **Livro-Encarte, LEHCONs**, se investe de uma roupagem adequada para quem lidar com os órgãos colegiados de acompanhamento e controle social, constituindo-se em uma providencial fonte constando de informações compactas, atualizadas e consistentes. Estruturado com distribuição dos assuntos, em partes segmentadas e ajustadas a aspectos atinentes aos **CMEs;** seccionados em 05 (cinco) partes assim distribuídas:

1- Primeira Parte - Apresentação do LEHCONs: nessa parte inicial, são feitas as considerações iniciais, introduzindo os motivos e ideias que inspiraram a confecção do Livrete, a sua importância, objetivos e justificativa.

2- Segunda Parte - História dos Colegiados e Conselhos: nesse tópico, fazemos a abordagem sobre as conceituações iniciais e históricas de colegiados e conselhos, com as respectivas conformações introdutórias no mundo, até a chegar à concepção no Brasil, a partir do período colonial até os tempos atuais.

3- Terceira Parte - Colegiados e Conselhos de Educação: especificamos os colegiados dos conselhos de educação, bem como os seus respectivos tipos, sua estruturação, características e o âmbito de sua atuação, no contexto sociopolítico. Um dos subitens é reservado ao **Conselho Municipal de Vila Velha (CMEVV)**, no qual é destacado sua concepção, seu funcionamento com pioneirismo.

4- Quarta Parte - Dos Conselhos à UNCME: nessa parte, abordamos o conjunto de órgãos conselheiriais, dentro dos movimentos sociais, tendo atuação com ações colegiandas, até a constituição da **UNCME, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação,** em 1992**.**

5- Quinta Parte - Trajetória dos Conselhos Capixabas: compilamos nessa parte o percurso dos Conselhos, registrando seu histórico, suas características e suas descrições, desde o Império até a formação da **UNCME-ES**, que foi o grande marco

na composição e funcionamento dos Conselhos, no ano de 2005.

6- Sexta Parte - Considerações Reflexionais: aqui, são desenvolvidas e tecidas, informações e considerações, fazendo referências ao que a pesquisa levantou, com destaque de aspectos relacionados a algumas ações à atuação os conselhos, com as ilustrações que foram fornecidas pelos entrevistados na pesquisa.

7- Sétima Parte - Referências: são listadas as obras, textos e artigos consultados para a confecção do **Livro-Encarte**, utilizados no balizamento da materialização do produto, que conforma e, cujos autores, subsidiam o produto apresentado.

Fazemos o fechamento do produto com uma Dedicatória especial às pessoas, que permitiram tornar realidade a conclusão deste trabalho, há muito perseguido. Por fim, epigrafamos ideias representativas, quando da produção do **Livro-Encarte** que, para ser concretizado, levou-nos a mobilizar órgãos colegiados e conselhos da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), além do **CMEVV,** com o intuito de apresentar a formatação do **LEHCONs**, com fidedignidade das informações, dados e registros, evitando quaiquer incorreções.

Assim, podemos nos investir em um modelo e instrumento de referência ilustrativa sobre a participação social e política, bem como na elaboração e desenvolvimento de políticas públicas. Este produto se dispõe a apresentar informações sobre questões, em que pouco se fez, até agora, e há muito a se fazer, porque o seu conteúdo não tem sido objeto de pesquisa muito frequente. No entanto, se constitui de muita importância para contribuir para o fortalecimento dos **CMEs**, na elaboração de políticas públicas, alicerçando a democracia dos municípios; e, despertando a atenção para a indispensabilidade do funcionamento desses órgãos nos municípios.

LIVRO-ENCARTE DA HISTÓRIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO LEHCONs

Júlio César Alves dos Santos

Orientadora: Profª. Drª. Renata Duarte Simões.

UFES
VITÓRIA - 2021

AGRADECIMENTOS

Agradecemos do fundo do coração a toda Equipe do **Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Educação** pelo respeito, consideração, atenção e oportunidade a nós concedidos para buscarmos o Título, nesse conceituadíssimo Centro de Conhecimento e Saber **- UFES**.

Em deferência especial à professora **Renata Duarte Simões,** doutora hábil em conseguir lapidar seus orientandos; ao professor **Itamar Mendes da Silva**, doutor potencializador muitos saberes como instrumentos de mudanças; ao amigo doutor **Eduardo Augusto Moscon Oliveira**, sinônimo de transformação e habilitador de sujeitos em metamorfoses de cognição; e, ao professor **Alexandro Braga Vieira**, doutor de ações alavancadoras de neófitos do bioconhecimento, produtores dos sonhos realizáveis na ambientação do **PPGMPE**.

"E se cruzarmos nossos braços
Cerrarmos os punhos, só esperando o pior
Ficaremos mais frágeis.
E se formos covardes, covardes
O mundo não vai nos devolver jamais
A dignidade perdida".

Guilherme Arantes, 1990
[*Cantor e Compositor*]

SUMÁRIO

	TÓPICOS	Pág.
1-	**APRESENTAÇÃO**	05
1.1-	**OBJETIVOS**	06
1.2-	**JUSTIFICATIVA**	06
2-	**HISTÓRIA DOS COLEGIADOS E CONSELHOS**	07
2.1-	**CONCELHO X CONSELHO**	08
2.2-	**LINHA DO TEMPO - TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS CONSELHOS**	09
3-	**COLEGIADOS E CONSELHOS DE EDUCAÇÃO**	12
3.1-	**TIPOS DE ÓRGÃOS COLEGIADOS**	13
3.2-	**TIPOS DE CONSELHOS**	15
3.2.1-	ESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL DOS **CMEs**	20
3.2.2-	**CMEs** COMO PROTAGONISTAS DO SIST. DE ENSINO	22
4-	**DOS CONSELHOS À UNCME**	25
4.1-	**A UNCME E OS CONS. MUN. DE EDUCAÇÃO - CMEs**	28
4.2-	**ARTICULAÇÃO UNCMIANA HISTÓRICA**	30
5-	**TRAJETÓRIA DOS CONSELHOS CAPIXABAS**	32
5.1-	**CRIAÇÃO DA UNCME-ES**	33
5.2-	**PIONEIRISMO NO BRASIL**	36
6-	**REFLEXÕES CONSELHEIRIAIS**	39
6.1-	**EM DESACORDO ESTRUTURAL**	41
6.2-	**CONTROLE SOCIAL DESCONTROLADO**	43
6.2.1-	CONTROLE SOCIAL PELO **FUNDEB**	45
6.2.2-	POLÍTICA ALIMENTAR NAS MÃOS DO **CAE**	50
6.3-	**REFLEXÕES CONSIDERATIVAS**	53
7-	**REFERÊNCIAS**	58
	DEDICATÓRIA	63
	EPÍGRAFES	64

1- APRESENTAÇÃO:

Este **Livro-Encarte** se constitui no produto resultado da Pesquisa de Mestrado "**ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VILA VELHA EM CONTEXTOS EMPOBRECIDOS",** orientada pela professora Doutora, Renata Duarte Simões, da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). No decorrer de sua realização, desenvolvemos uma formatação inspirados em marcos da trajetória do **Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV)** que, segundo o professor e pesquisador, João Antônio Monlevade (2002), "o município foi um dos berços onde os grupos de 'chegados' aos Executivos davam aconselhamentos aos mandatórios e gestores em suas decisões". Uma das razões dessa realidade, segundo o pesquisador, é o acúmulo das Presidência das Câmaras de Vereadores com a do Poder Executivo, já que no Brasil-Colônia, não havia o cargo de Prefeitos.

Estrutura essa que surgiu tão logo se instalaram as Capitanias Hereditárias, as quais já se constituíam como "embriões" das Províncias e Estados, que mais tarde se instalariam no território brasileiro. Monlevade (2002) enfatiza que, juntamente, com Vila Velha, ao lado da Vila de Igarassu, em Pernambuco, seguiu a Vila de São Vicente, em São Paulo, nessa conformação de noção conselheirista. Identificamos a gênese dos Conselhos de Educação nesse tipo de estruturação e, esse produto, o qual denominamos de **Livro-Encarte da História dos Conselhos Municipais de Educação (LEHCONs),** passa a ser um regulatório marcante para esses órgãos.

Autores e pesquisadores como Monlevade (2002), Gomes (2003), Cury (2006), Ferreira (2006), Bordignon (2009), Lima (2010) fundamentam este produto na sua organização, no seu conteúdo e, principalmente, na inspiração de sua edição e *layout*. Essa confecção se traduz em umas das referências para todos os que atuam e, que se identificam com os órgãos colegiados, principalmente nos Conselhos de Educação, seja nos Municipais, seja nos Estaduais, pois além de compilar fatos, ocorrências e histórias, esse trabalho de **Livro-Encarte** atualiza alguns registros sobre o assunto no âmbito do Estado do Espírito Santo.

Compreender a atuação dos Conselhos se constitui num processo digno de formação, pois a conhecida situação de compor os Conselhos deve respeitar a participação dos segmentos,que estão em atuação no municipio, com realização de apoio, formações e suportes para seu pleno funcionamento. Este **Livro-Encarte**, **LEHCONs**, se reveste de um grande papel na provocação aos gestores municipais para sua conscientização em iniciativas de organizar ou, pelo menos, buscar formas para realizar formação, subsidicando os conselheiros e a assessoria técnica dos **CMEs**; como também, dispor

aos técnicos das Secretarias de Educação dos municípios.

1.1- OBJETIVOS:

Destacando os tópicos abordados nesta edição, elencamos os objetivos traçados para comprensão deste **Livro-Encarte**, nas suas partes especificadas, permitindo ao leitor fácil e direto acesso a todo conteúdo trabalhado. Pelos objetivos, se abstrai o interesse pedagógico que as informações suscitam, despertam e instigam, pois não contamos com publicações que apresentem compilações sobre os **Conselhos de Educação (CEs)** no âmbito das referências capixabas.

- Reunir informações sobre a trajetória dos Conselhos de Educação, mostrando aspectos peculiares a respeito de seu funcionamento e de suas atribuições nas diversas eras de sua concepção;
- Historicizar, na linha do tempo, a evolução conceitual e prática da formulação das atividades desenvolvidas pelos **Conselhos Municipais de Educação (CMEs)**, a partir de seu funcionamento como tais;
- Apresentar um produto subsidiador de informações para serem pesquisadas, buscadas e credibilizadas por conselheiros e pessoas que lidam com as entidades e as organizações da sociedade civil, nas suas mais diversas especificações;
- Destacar o papel, as funções e as atribuições dos órgãos colegiados, sobretudo, as do **Conselhos Municipais de Educação (CMEs)** na participação das políticas públicas educacionais, nos municípios; e,
- Mostrar a importância das atividades da **União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Espírito Santo (UNCME-ES),** junto aos **CMEs** no seu suporte e apoio para consolidação de suas ações ante a um contexto social e político complexo e, às vezes, cheio de obstáculos.

1.2- JUSTIFICATIVA:

Os Conselhos são instituídos por força de lei e fundamentam o regime democrático por força da Constituição Federal de 1988. Apesar disso, em tempos mais remotos organismos como eles eram instituídos, com intuito de atender ao poder político outrora posto; tendo uma serventia de apêndice para legitimar os atos e mandos patrocinados pelos governantes.

Esse vício de gestão continua em ascendência nos tempos atuais, por mais que se afirme serem os Conselhos independentes, autônomos e soberanos, na sua grande maioria, os gestores municipais influenciam e interferem na ações dos órgãos, o que

este **Livro-Encarte**, também, pretende contraditar tais excrescências motivando os Conselhos a reagir contra todas as tentativas de ingerência das administrações.

2- HISTÓRIA DOS COLEGIADOS E CONSELHOS:

Colegiados e Conselhos estão em um mesmo patamar semântico, no que diz respeito è etimologia dos termos; no entanto, dentro da contextualização política, eles apresentam especificidades, que aqui observamos. **Colegiado** tem etimologia do latim *"collegiatus"* e apresenta sua semântica como sendo relativa ou pertencente a certas instituições ou corporações de caráter coletivo, como colégio, colégio dos cardeais, tribunais etc.

Em política, o termo se ajusta ao sentido de que a chefia do executivo é exercida por mais de um membro, sendo seus poderes de igual valor; sendo órgão em que os membros possuem os mesmos poderes. Já **conselho,** do latim *"consilium"*, com o significado de "opinião que se emite sobre o que convém e deve fazer"; parecer; ensinamento; prudência; tino; juízo; resolução; determinação; corpo coletivo que dá parecer sobre certos negócios, problemas públicos; assembleia; grupo de pessoas que deliberam sobre negócios particulares; etc.

Organismos ou órgãos colegiados foram objetos de estudos do sociólgo alemão, Max Weber (1864-1920), que inaugurou esses estudos no ramo da Sociologia, aplicado à area das organizações. A partir daí, foram sendo desenvolvidas as ideias de gestão, com o ordenamento das relações humanas concatenadas com a burocracia nas organizações empresariais. As relações firmadas nos organismos e a formatação que os mesmos vieram a ter, com o passar do tempo, foi se moldando aos diversos tipos, conforme as características e necessidades administrativas que surgiam.

Com o entendimento de que os órgãos colegiados se traduziriam como canais ágeis de apoio à gestão, cuja direção se compartilharia com um conjunto de pessoas, com igualdade de autoridade, quando reunidas para debates e decisão sobre as questões, caracterizando-se em um processo coletivo, sem que a posição a se deliberar, não seria de um único membro. Com os desdobramentos e experiências em registros, foram desenvolvidas as concepções dos órgãos colegiados tipificados como Câmaras, Comitês, Comissões, Colégios, Equipes, Grupos de Trabalho, Juntas e Conselhos.

Sempre relacionados à administração ou gestão, os órgãos colegiados debatem e propõem ações, estratégias e políticas públicas, como também se imbuem de uma série de atribuições de acompanhamneto e fiscalização dos atos realizados pelo Executivo. A sua constituição com harmonia dos recursos humanos, tecnológicos e mateiais leva a se fazer um trabalho integrado, o que Oliveira (2013) diz ser "a base

estrutural ou desenho organizacional, funcionando como um conjunto ordenado das ações, atividades, comunicações, responsabilidades, autoridades e deliberações das unidades institucionais." (p. 68).

2.1 CONCELHO X CONSELHO:

No que tange ao termo **conselho**, há a variante na língua portuguesa **concelho,** com **"c",** significando uma das unidades administrativas de Portugal, uma câmara, um distrito, uma municipalidade, equivalentes aos municípios, no Brasil. Do latim, "*concilium*" dá origem a **concelho** e, como em português *consilium* e *concilium* são termos homônimos homófonos, ou seja, suas grafias são distintas, com a mesma pronúncia e, naturalmente, com significados diferentes.

O vocabulário **conselho,** também, é derivado do verbo "*consulo/consulere",* aqui significando ouvir alguém, como também submeter algo à deliberação de alguém e estar em audiência em assembleia. Contemporaneamente, a forma antiga, e tradicional desses colegiados passou a ser estruturada como as de conselhos urbanos, originários das comissões e movimentos de moradores, que se iniciaram a partir das Assembleias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da "Revolução dos Cravos" (ESTEVÃO, 1993).

Como sendo objeto deste trabalho, a trajetória e os desdobramentos dos Conselhos, vamos concentrar nossa abordagem nas questões e tópicos relativos a eles. Reiterando, no entanto, que por concepção os Conselhos se constituem como os órgãos colegiados com as funções mais bem delineadas, ao longo da história. Cury (2006) enfatiza que "os Conselhos de Educação são, antes de tudo, órgãos públicos voltados para garantir, na sua especificidade e atuação, um direito constitucional da cidadania". E, conforme suas considerações, o conselheiro disçõe de incumbências:

> O conselheiro como um gestor normativo do sistema necessita de clareza tanto em relação aos aspectos legais quanto em relação à realidade dos fatores educacionais e sociais de sua realidade, devendo encaminhar orientações necessárias que têm a ver com a cultura dos estabelecimentos escolares e do próprio sistema e ensino do município. Tais orientações fazem parte intrínseca de sua função (CURY, 2006, p. 56).

Evidencia-se, assim, que os Conselhos são impulsionados a ações mais ativas, pelo princípio da gestão democrática, a se interpor nas diretirzes, nos atos e nas ações operacionais que lhes cabem chamando os interessados à participação. Segundo reflete o autor, o Conselho de buscar, junto com a legalidade, a sua legitimidade por meio do espírito da força do que assegura a **Constituição**, logo no **§ único**, do **art. 1º,** a inclusão de mecanismos de participação, corroborados com os princípios da

gestão democrática do **art. 206** e do Estado Democrático de Direito.

2.2- LINHA DO TEMPO - TRAJETÓRIA HISTÓRIA DOS CONSELHOS:

Pesquisadores como Vieira (1992), Gohn (2000) e Pereira (2008) destacam que os coletivos da sociedade civil são bem antigos, com a trajetória paralela à da própria democracia participativa. Já no período compreendido entre os Séculos XII e XV, foram criados os chamados "*concelhos*" municipais (grafia da época com **"c"**), como sistema político-administrativo de Portugal, em relação às suas colônias. A ideia de Conselhos como órgãos colegiados concebidos, organizados e estruturados para subsidiarem o processo de gestão e governança, do Estado, pelo seu peculiar aspecto de se fundamentar com a representação popular ocorre no final do Século XIX, na Europa.

Gohn (2001) complementa que, na modernidade, os conselhos se deslancham em momentos históricos de crises políticas, institucionais e econômicas, conflitando com organizações de contornos tradicionais. No entanto, antes de sua composição, conformada como tal, a ideia de estruturar um *staff*, com o intuito de subsidiar e aconselhar o dirigente, já se praticava em alguns lugares. Essa é o conceito de que se tem registro, inclusive marcando a nossa história sobre os Conselhos:

Quadro 1 - Trajetória Histórica da Instituição dos Conselhos

Data	Descrição do Fato
Séculos XII e XV	Concelhos Municipais: Forma Político-Administrativa - Portugal
1799	Ideia de organizar Conselhos para subsidiar os mandatários - Brasil
1822	Conselho dos Procuradores das Províncias ou Conselho de Estado - Brasil
1823	Assembleia Constituinte: Comissão de Instrução Pública - Brasil
1824	Conselho Geral das Províncias – Brasil
1835	Conselho Superior de Instrução Pública – Portugal
1842	Conselhos de Instrução Pública - Diversos Tipos e Localidades do Brasil
1842	Concelho de Instrução Pública, na Bahia – Brasil
1842	Comissão 21: composta por um ou mais membros, na Bahia - Brasil
1846	Conselho Geral de Instrução Pública – Brasil
1849	Conselho Municipal de Instrução Primária, no Rio de Janeiro - Brasil
1850	**Concelho de Instrução Pública, na Bahia - Brasil****

1854	Conselho Diretor da Instrução Primária e Secundária - Brasil
1854	Conselhos Municipais de Inspeção, em Alagoas - Brasil
1857	Conselho Literário por Distrito da Província, do Paraná - Brasil
1870	Conselho Municipal de Instrução Pública, na Bahia - Brasil
1871	Comuna de Paris: governo operário popular – França
1871	Conselhos de Instrução em cada município – Brasil
1874	o Conselho de Instrução em cada Município, do Paraná - Brasil
1875	**Juntas Escolares: colegiados formados nas escolas - Espírito Santo**
1891	Conselho Superior Instrução Pública - Brasil
1892	Conselho de Instrução Superior (Reforma Benjamin Constant) - Brasil
1905	Conselhos Sovietes: colegiados de operários/soldados - Rússia
1911	Conselho Superior de Ensino (Reforma Rivadávia): Ens. Superior - Brasil
1918	Conselhos de Operários e Soldados Alemãos - Alemanha
1919	Conselhos Operários de Turim: tipo os sovietes russos - Itália
1925	Conselho Nacional de Ensino (Reforma Rocha Vaz) - Brasil
1931	Conselho Nacional de Educação (CNE) - Brasil
1936	**CME de Candelária - RS: o mais antigo do Brasil - (Bordignon, 2002)**
1938	Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) - Brasil
1950	Conselhos Eletivos Formais de Trabalhadores - Yugoslávia
1961	Conselho Federal de Educação (CFE) - Brasil
1961	Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) - Brasil
1962	Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo (CEE-ES) - Brasil
1963	CME de Cachoeiro de Itapemirim, Espírito Santo - Brasil
1971	Criação dos CMEs, a partir da LDB, Lei Nº 5.692-71 - Brasil
1988	Nova Constituição estabelece os Sistemas de Ensino (art. 211) - Brasil
1995	Conselho Nacional de Educação (CNE) - Brasil
1996	Nova LDB orienta a instituição dos Sistemas de Ensino Municipais - Brasil
2014	**Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Nº 13.005-2014,** mecanismos

	para os municípios do país, monitorando seus respectivos **PMEs** - Brasil
	** Considerado por Moacyr (1939, 1940), Oliveira (1999), Fernandes (2010) como o primeiro registro de criação de Conselho no Brasil, no âmbito provincial.

Fonte: Compilação do Autor.

Rememoramos que a **Lei Nº 4.024-61** se constitui como a primeira Lei de Diretirzes e Bases da Educação Nacional, LDB, regulamentando a criação, funcionamento dos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), orientando que todos os órgãos colegiados devessem ser organizados por Leis Estaduais, com uma composição contando com representantes nos 02 (dois) âmbitos da categoria do magistério: profissionais da magistério da rede pública e da rede particular, dos diversos graus de ensino. A **Lei Nº 5.692-71** aborda pela primeira vez os **CMEs** nas legislações educacionais, com citações explícitas, fazendo-lhes alusões.

Entre os requsitos exigidos, havia a reedição da cobrança das personalidades de "notório saber", com experiência em educação, para exercerem as atribuições a lhes consignarem. Uma das principais ações que a Lei explicitava era a União, os Estados e o Distrito Federal organizarem os seus Sistemas de Ensino. Ainda, no âmbito dos municípios, não se estabeleceu nenhum apontamento para criação dos Conselhos, tampouco lhes indicar *status* de ente federado, nem aquelas condições de autonomia, soberania e independência.

Mesmo havendo a descentralização do ensino para os municípios, trabalhados em outros países, a questão ficou preterida nessa primeira legislação específica à área educacional, apesar da discussão marcar décadas, Segundo Ramos (2017), "já no ano de 1925, Anísio Teixeira havia feito proposições de se criarem Conselhos Municipais no Estado da Bahia, inspirado na experiência estadounidense". O autor registra, ainda, que a ideia foi contemplada em lei estadual, mas não sendo implementada de forma concreta, em que pesassem as antagens apresentadas.

Ao longo das trajetórias dos Conselhos, o que mais os marcou foi o princípio de acesso aos cidadãos com relevância no contexto educacional e social, com a condição de se reunirem, podendo decidir e propor soluções e apontar rumos às políticas educacionais. Legalizados em meio às variações de planos, reformas, leis e decretos, os Conselhos vem se formatando como os melhores e mais eficientes mecanismos participatórios, nas mais diversas áreas e niveis da administração no Brasil, pois promovem processos de descentralização nas áreas de política social, como a educação (CÔRTES, 2005, p. 145).

De acordo com os seus levantamentos, há inúmeras pesquisas organizadas com os conteúdos esmiuçando os processos participatorios em conselhos municipais, tais como AREOSA, 1999; BONFIM, 2002; CÔRTES, 2002; TATAGIBA, 2002, etc. Outros, no entanto, buscam elaborar um panorama geral sobre a classificação dos conselhos existentes, destacando suas características fundamentais, atribuições e sua composição, considerando os segmentos sociais que os integram CARVALHO, 1995; GOHN, 2001; SANTOS JÚNIOR, 2001).

Côrtes (2005) relaciona a importância de fatores como a organização da sociedade civil, a ação política do gestor público municipal e com uma *policy community* sobre processos participatórios em conselhos pode, por vezes, ser até mais decisiva que a sua institucionalização. Nessa reflexão, a autora aprofunda a questão de que "a constituição de canais participatórios, entretanto, não é garantia suficiente para que os participantes preferênciais (representações dos segmentos e entidades sociais, populares e sindicais) se envolvam, em alguma medida, nas decisões políticas que ocorrem nas áreas da gestão pública (CÔRTES, 2005, p.146).

3- COLEGIADOS E CONSELHOS DE EDUCAÇÃO:

Os colegiados de políticas públicas, considerados como conselhos, comissões, comitês, coletivos, juntas e outras denominações, constituem uma realidade atual da administração pública brasileira. Apesar de serem mais conhecidos pela sua presença no Poder Executivo, também integram o Legislativo e, principalmente, o Judiciário, como instrumentos de articulação entre o Estado e a sociedade civil em temas específicos, dos quais os representantes dos movimentos sociais podem se destacar como protagonistas em alguns dos temas pautados.

Além dessa abrangência, segundo o Avelino; Alencar; Costa (2017), a difusão desses espaços em todos os níveis federativos permite inferir que a utilização de órgãos colegiados com a participação de representantes da sociedade e uma prática muito comum na administração pública brasileira. Como órgãos públicos, apresentam uma natureza dual: sendo que de um lado, se detecta o espaço colegiado propriamente dito, de que se compõem por representantes governamentais e não governamentais (p. 07).

De outro lado, prosseguem Avelino; Alencar; Costa (2017), existe uma burocracia "subordinada à hierarquia governamental e dedicada a prover aqueles sujeitos, os quais representam as condiçoes necessárias para que o diálogo livre e esclarecido aconteça, ou seja, organizar, secretariar e apoiar suas atividades" (p. 07). Em alguns casos, é exigido que os representantes dos movimentos sociais estejam organizados

em sindicatos ou associações, enquanto em outros casos, não se faz tal exigência.

Historicamente, os espaços dos colegiados passou a ficar intrinsecamente ligados e relacionados ao Poder Judiciário na formação dos órgãos tanto normatizadores, como decisórios em seus fins. Essa concepção, também, não é recente no Brasil, visto que acabaram por se conformarem como instâncias chamadas a discutir os temas de interesse público. Apesar de tal prática ser longeva, é preciso reconhecer que os colegiados resultam das ordens constitucionais, inauguradas em 1988.

> Essa influência está presente tanto de forma direta, nos casos em que o espaço foi criado ou reformado por normas jurídicas submetidas à vigência formal da Constituição, quanto de forma indireta, quando a reconfiguração pós-constitucional da administração pública e dos sistemas de políticas públicas forçou uma ressignificação do papel do colegiado, ainda que criado anteriormente. Essas observações contribuem para marcar o retrato geral dos colegiados no Brasil com fortes tons de heterogeneidade e volatilidade, porque são heterogêneos. (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017, p. 08).

3.1- TIPOS DE ÓRGÃOS COLEGIADOS:

Retomando a conceituação, os órgãos colegiados, denominados por Themístocles Cavalcanti (1964, p. 478) “instâncias administrativas coletivas” e por Marcello Caetano (2005, p. 207) “órgãos colegiais”, expressão variante na língua portuguesa europeia, podem ser definidos como aqueles que “têm por titulares 02 (dois) ou mais indivíduos, designados para em reunião exprimirem a vontade da pessoa coletiva”. Cavalcanti (1948) registra que a Constituição de 1934 apontara para a formação desses órgaos com uma natureza mais técnica, como foi a delegação para criar os Tribunais Federais.

Segundo defende, as disposições constitucionais da época visaram dar sentido à nova composição do Poder Executivo, maior maleabilidade no funcionamento dos departamentos ministeriais, uma vez que “somente por meio de autorização constitucional teria sido, efetivamente, possível dar aos Conselhos a força de veto a certas deliberações administrativas, diante do qual se devem curvar os Ministros de Estado." (p. 335). Esse dispositivo se tornou o princípio da colegialidade, nos diversos setores judiciais e jurídicos, desdobrados nas suas respectivas instâncias.

Estudiosos como Caetano (2005), Donato (2006), Silveira (2007), Avelino (2013), Mendes (2013), Valadares (2018) ilustram que Montesquieu (1689-1755) teve a iniciativa de dividir, em seus estudos sobre o Estado Moderno, os Poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, compondo o último de instâncias judicantes, pelas quais esse poder funciona. As decisões emandas pelas instâncias, comum e normalmente são submetidas à apreciação de outras superiores, compostas por

órgãos colegiados, cujos membros apresentam visão plural sobre os assuntos.

Contextualizando mais detidamente sobre o princípio da colegialidade e, também, dos motivos da organização dos órgãos colegiados, o professor Valadares (2018) dialoga com a estrutura e a composição desses órgãos, que servem como referência para se compreender os entendimentos a partir do que se apontam as decisões do conjunto desses órgãos. O professor atesta que "a sua composição afeta a forma com seus membros se portam e são influenciados por outros representantes" (p. 722).

As experiências diferenciadas dos componentes dos órgãos colegiados fomentam um conjunto de argumentos que consolidam as decisões a se realizar, conforme a dinâmica do funcionamento do órgão. Refletindo aobre diálogos como os acima do professor André Valadares, os autores Gordilho e Oliveira (2014), observando as intervenções dos representantes das entidades da sociedade civil e analisando suas nuances na implçementação da participação popular, estabelecem que os órgãos colegiados podem ser classificados sob 02 (duas) formas:

a) quanto à natureza de suas manifestações; e,
b) quanto à sua composição.

Esses autores explicitam que os critérios acima de taxonomia visam auxiliar na verificação do grau de inserção do princípio da participação poplar em tais órgãos públicos. No que se refere ao primeiro critério, relacionado à natureza do conjunto de suas manifestações, ou seja, à essência dos atos exteriorizados pelo colegiado, eles podem ser entendidos e classificados, conforme Caetano (2005), como sendo:

a) Consultivos; e,
b) Deliberativos.

Já em relação à sua composição, ao perfil dos membros que a integram, sobretudo com relação à adoção dos órgãos colegiados no âmbito da administração pública e como princípio da participação popular, especialmente devido ao fato de terem em sua composição cidadãos que são desvinculados do Poder Público, além de serem aqueles que figurem como agentes particulares em colaboração, permitindo que as decisões governamentais não sejam de exclusividade dos segmentos do Poder Executivo. Dessa forma, Silveira (2007) subdivide os colegiados em:

a) Totalmente Governamentais;
b) Preponderantemente Governamentais;
c) Paritários;
d) Preponderantemente Sociais: com maioria da sociedade civil; e,
e) Totalmente Sociais: com membros especificamente da sociedade civil.

Corroborando com essas categorizações, em princípio, os autores Gordilho e Oliveira (2014) acrescentam que a adoção dos órgãos colegiados na administração pública é uma claro e profícua disposição do processo democrático. Principalmente, pelos registros de que na sua composição é assegurada a presença de cidadãos que não são vinculados ao Poder Público. Sobre os órgãos, os autores comentam que "estes são extremamente úteis, principalmente em face do planejamento governamental, cuja tarefa sempre exige uma abordagem ampla e plural para ser adequadamente concebido" (p. 237).

De acordo com que abordam, todos os órgãos colegiados são canais de diálogos, debates e proposições de ações e políticas públicas, assim como de fiscalização, por tratarem de assuntos específicos, com o desenvolvimento de mecanismos, critérios, meta, estratégias e diretrizes; e, ainda, além de serem denominados como órgãos colegiados, assim conhecidos pelos nomes de Conselhos, Comitês, Juntas, Câmaras, Colégios, Comissões, Equipes, Grupos de Trabalho, etc, atuando primordialmente para assegurar os direitos constitucionais da cidadania e dos direitos sociais.

3.2- TIPOS DE CONSELHOS:

Fomentadora da proposição da permanente campanha de fortalecimento de todos os Órgãos Colegiados, em especial os Conselhos, a **União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Espírito Santo (UNCME-ES)** tem feito reiterado que esses instrumentos de mobilização social e exercício da cidadania deve ser um meio de ocupação de toda sociedade em sua plena condição de intervir, agindo em prol das causas de todos os segmentos, como foi defendido para que os indígenas, quilombolas, representantes da escola do campo, trabalhadores segmentados, pais, estudantes e ativistas dos movimentos sociais, estivessem tendo assento nos conselhos da área da educação.

Revindicação assegurada na **Lei Nº 14.113-2020**, do **FUNDEB Permanente,** para com a prática da intervenção direta do dirigente e da gestão municipais nesses órgãos, como historicamente o fazem. Exercer o protagonismo e ser reconhecido como tal é o grande desafio, que a Lei em questão lega aos Conselhos e a todos os seus conselheiros, porque ambos sofrem de um distúrbio político, que os afetam há muito que é a invisibilidade. Junta-se a isso, a falta conjunta de recursos de diversas ordens: humanos, materiais, orçamentários e de infraestrutura.

Os Conselhos e os conselheiros são afetados, também, por outra disfunção política em sua base de atuação que são os equívocos da democracia representativa, as interferências políticas da gestão, os gestos de cooptação dos dirigentes, a falta de

clareza nas políticas educacionais, que contribuem marcantemente para atingir a sua autonomia. Mendonça e Franceschineli (2015) reprovam a invisibilidade reservada aos Conselhos, sem se publicizar informações sobre o tema, o que não evidencia a participação, enquanto os Conselhos deveriam ser muito bem próximos aos cidadãos, aspecto fundamentação para a participação popular (s.p.).

Buvinich (2014), em sua pesquisa, conclui que poucos são os autores que chegam a se aprofundar no debate sobre elementos classificatórios dos Conselhos. E, os que o fazem, possuem um intuito muito mais didático, para apresentação dos dados dos quais dispõem, do que efetivamente doutrinário propositivo. Dessa maneira, as tipologias classificatórias variam em razão da proposta do autor. No entanto, está bastante presente na bibliografia a distinção dos Conselhos por alcance:

a) De Políticas Públicas: aqueles ligados às políticas públicas mais estruturadas ou Concretizadas em sistemas nacionais e previstos nas legislações, chamadas de **"Leis Orgânicas Municipais - LOMs**", como parte de um sistema de gestão amplo, que integra as três esferas da federação;

b) De Programas: aqueles vinculados a programas governamentais, articulando ou acumulando funções executivas, no âmbito de seu respectivo programa. Tendo como principal função trabalhar mais com clientelas específicas, tidas como supostamente, beneficiárias do programa; e,

c) Temáticos: aqueles que não têm vinculação imediata a algum sistema ou legislação nacional, normalmente, se associando a grandes movimentos de ideias ou temas gerais. Por alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em suas ações. (IPEA, 1997, apud TATAGIBA, 2002).

Corroborando com essas indicações, Silva (2013) pondera que os Conselhos não devem receber passivamente as informações sobre as políticas educacionais a se implantar e as que estejam em andamento, nem se deter em sua mera discussão. Assim, a autora afirma que as posturas e procedimentos assumidos pelos **CMEs** vão lhe encaixar a sua tipologia classificatória, de acordo com a contextualização delineada pelo IBGE (2013), em 04 (quatro) tipos, e adotada pelo IPEA (1997) e Tatagiba (2002), ao se observarem o comportamento e a forma de intervenção dos Conselhos, ao realizar as suas ações e atividades:

a) Consultivos: aqueles que estudam, analisa e indicam procedimentos, ações ou políticas a se implementar;
b) Deliberativos: aqueles que têm poder de decidir a respeito da implantação de políticas e administração de recursos;
c) Fiscalizadores: aqueles que fiscalizam a implementação e o funcionamento das

políticas e administração de recursos; e,

d) Normativos: aqueles que estabelecem e regem normas, diretrizes para as políticas e a administração de recursos relativos à sua área de atuação.

A **UNCME** interpreta a tipologização dos **CMEs** de forma transversalizada, porque as características e os marcos legais, apresentados por esses órgãos, os permitem a um credenciamento para elevarem e serem elevados a patamares e coordenarem outros órgãos e instituições dentro do contexto da elaboração e implementação de políticas públicas. Sabe-se que os autores que trabalham com a questão da tipologia, muitas vezes, não dispõem de uma precisão de terminologias nos respectivos estudos, fazendo com que as pesquisas apontem por mapeamentos de distintos termos e os seus significados.

Em seu trabalho Buvinich (2014) levanta que, estimadamente, o Brasil conta com mais de 40 (quarenta) mil Conselhos gestores de políticas públicas e, com base em um modelo classificatório, desenvolvido a partir das abordagens teóricas, cujas relacões incidem na participação social, democracia deliberativa, mais análises de cunho legislativo. Embasada nesses aspectos, a pesquisadora espanhola identifica as principais características institucionais, quanto à obrigatoriedade, à natureza da representação, da conformação, composição e capacidade decisória. Sem deixar de se atentar dos possíveis padrões regionais, que se registram, quando do processo de implementação da rede dos Conselhos, "pois como resultado, se identifou que a maioria dos Conselhos não é de conformação obrigatória" (p. 18).

Em análise sobre o funcionamento de Conselhos nas diversas esferas, a professora presume que os Conselhos gestores são somente aqueles constantes de políticas e programas executados pelo Poder Executivo. Subsidiada nos aspectos destacados pela professora e, calçada na prática de formação e conformação de Conselhos, no país afora, a **UNCME** se inclina à leitura da tipologia classificatória, delineada pelo IPEA, IBGE, mais complementação de Tatagiba, cujas classificações sao feitas por 03 (três) critérios de distinção por alcance, que são "de políticas", "de programas" e "temáticos".

A autora conceitua e situa os critérios dintinguidos nas 03 (três) esferas dos entes federados, na federal, na estadual e na municipal, apontando como os tipos de suas respectivas classificações como sendo consultivos, deliberativos, fiscalizadores e normativos. Este último, é característico daqueles órgãos que tenham feito alguma legislação, estabelecendo regras e orientações para instituição de sistema de ensino. Entretanto, os Conselhos que se caracterizarem como sendo normativos, podem

apresentar os demais aspectos, pois ao estabelecer o município como ente federado, a **Constituição de 1988** apontou a condição desse ente constituir seu sistema de ensino.

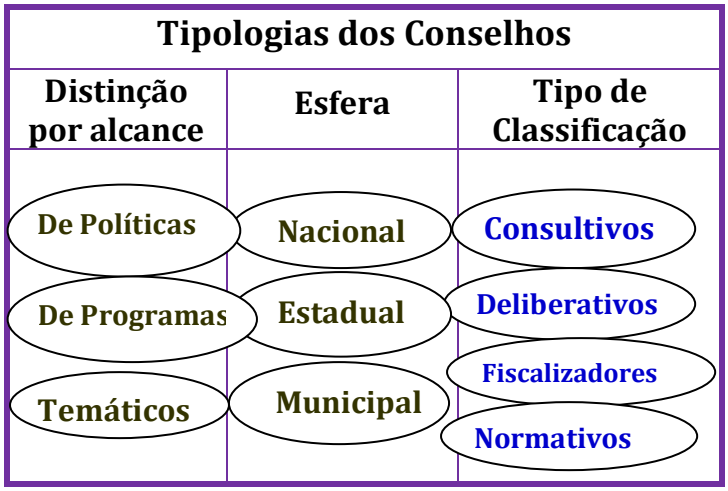


Figura 1.

A pesquisadora Buvinich (2014) justifica que entre os trabalhos de Tipologias dos Conselhos o da professora Sônia Draibe (1998) é o que consera "mais sólido", já que essa autora propõe as classificações dos Conselhos, de acordo com a natureza de sua representação, da participação e de composição. Para o primeiro aspecto, Draibe (1998) subdivide em 04 (quatro) classificações; para o segundo, a autora atribui 02 (duas); e, para a terceira, ela indica outras 04 (quatro) subdivisões. Desta forma, os alinhavos de Draibe (1998) apresentam as seguintes configurações e as concepções tipificadas:

Quanto à Representação, os Conselhos podem ter suas representações vinculadas, não-vinculadas; representação mista, ou ainda, vinculada funcional:

a) Representação Vinculada: aquela das categorias sociais ou profissionais, que é feita atraves das organizações da scoiedade civil que, por muitos critérios, indicam seus representantes;

b) Representação Vinculada Funcional: aquela em que seus representantes são indicados por ocuparem determinadas funções e cargos, os quais justificam a sua indicação e não as características e habilitações da pessoa;

c) Representação Não-Vinculada: aquela em que os representantes são indicados, em detrimento ao seu trabalho na sociedade, no meio acadêmico ou empresarial; indicação decorrente a convite direto do governo, ou por processos caracterizados como não vinculantes, em que os seus pares sao ouvidos; e,

d) Repesentação Mista: aquela em que se mesclam nos órgãos conselhistas a

representação vinculada e a não-vinculada.

Quanto à Naturteza da Participação, os Conselhos podem ser:

a) Consultivos: aqueles que estudam, analisa e indicam procedimentos, ações ou políticas a se implementar; seguem, entretanto, a mesma concepção do IBGE; e,

b) Deliberativos: aqueles que têm poder de decidir a respeito da implantação de políticas e administração de recursos; também, a mesma concepção do IBGE.

Quanto à Composição, os Conselhos se desdobram em:

a) Bipartites e Paritários: aqueles compostos por segmentos do governo e da soceidade civil, com o mesmo número de componentes para cada:

b) Bipartites e Não-Paritários: aqueles compostos por segmentos do governo e da sociedade civil, sem a devida equivalência entre eles;

c) Tripartites e Paritários: aqueles em que, basicamente, estão reunidos com os membros do governo, dos trabalhadores ou usuários com dos empregadores ou prestadores de serviços, com equivalência de número dos membros entre cada categoria; e,

d) Multiplos e Não-Paritários: aqueles em que se encontram representantes do governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços; e, por vezes, representantes de determinados segmentos da sociedade civil, ligados a alguma especialização.

No *corpus* de tipologia classificatória, levantado pela autora Draibe (1998), existe uma categorização que a pesquisadora Buvinich (2014) verifica estar ausente, a qual considera necessário incluir, porque a autora analisa que se encaixa nessa terceira tipologia de classificação, sobre a composição dos Conselhos:

e) Tripartites Não-Paritários: aqueles em que há representantes do governo, dos trabalhadores e dos usuários, não sendo paritários. Como exemplo, a autora destaca os Conselhos da Saúde, os quais considera como sendo "emblemáticos", por terem uma forma peculiar de trabalharrem as políticas públicas (BUVINICH, 2014, p. 08). Segundo emenda, a obrigatoriedade de implantação dos Conselhos estaduais e municipais deveria ser um outro tópico para se fazer a classificação dos órgãos, pois há autores que entendem a formação deles como obrigatória.

Em sua pesquisa, a autora ressalta que o enfoque nessas tipologias classificatórias, natureza da representação, composição, paridade, capacidade decisória e, ainda, como a obrigatoriedade, se justifica nas teorias sobre as formas da participação social, especialmente a teoria sobre a democracia deliberativa, que é a democracia participativa, propondo dimensionar os diferentes processos de participação na tomada de decisões, durante a fase de deliberação. Teoria que foi desenvolvida pelo

sociólogo alemão, Jürgen Habermas (1929-); e, o professor doutor Avritzer (2000) entende como sendo o debate sobre todos os processos deliberativos nos espaços públicos; “pois essa teoria agrega a participação com seu foco nos resultados que se extraem com o seu exercício” (BUVINICH, 2014, p. 08).

3.2.1 ESTRURAÇÃO ORGANIZACIONAL DOS **CMEs**:

Para a composição dos Conselhos, por via de regra, não há limitação do número de participantes; entretanto, os Conselhos devem se estruturar de maneira paritária, constituídos por representantes de instituições governamentais e da sociedade civil, observando-se, entre outros requisitos a representatividade com a efetiva atuação em nível estadual ou municipal (conforme o caso). Sua agenda se pauta pela defesa dos direitos da educação, do estudantes, dos pais, da comunidade escolar, dos trabalhadores e trabalhadoras em educação e, dos funionários em geral, que atuem nas unidades escolares.

Sugere-se, ainda, que os Conselhos contem com lideranças representativas das entidades da sociedade civil organizada; no caso da educação, os trabalhadores e trabalhadoras de educação, atuantes nas diversas funções, nas escolas e unidades administrativas das Secretarias, imprescindem de estarem compondo os órgãos. Neles, o suporte e apoio da Secretaria Executiva é indispensável por ser um cargo com atribuições fundamentais para o funcionamento dos Conselhos.

As principais atribuições a se destacar são as de registrar, processar e encaminhar as deliberações feitas pelos conselheiros; cuidando de todas as partes atividades organizacionais; manter os conselheiros informados sobre as Reuniões, da pauta a ser discutida, inclusive no âmbito das Comissões Temáticas e Comissões Especiais; exercer outras funções correlatas que lhe sejam atribuídas pelo presidente ou pelo Plenário; além de sistematizar dados, informações para promover a elaboração de Relatórios, os quais permitam a aprovação, o planejamento, a execução e, ainda, o acompanhamento das Políticas Públicas.

Geralmente, os órgãos colegiados se estruturam pela organização dos diversos segmentos com os representantes da administração municipal, governo, mais os segmentos da sociedade civil organizada. Cada Conselho atua de maneira diferente, de acordo com a realidade local e com a sua especificação característica. Dentre as suas atribuições, a de maior destaque e notoriedade é a permanente defesa dos direitos dos cidadãos; e, seu funcionamento é de uma organização capaz de estreitar a relação entre o governo e sociedade civil a partir da participação popular.

Essa participação reserva a esses órgãos a figura de guardiões de direitos, já que se

articulam com as Secretarias de Educação, com os Conselhos Tutelares, com o Ministério Público e com outras instâncias de defesa dos direitos, os seus homólogos municipais e estaduais, bem como o Conselho Nacional de Educação (CNE). É dessa forma que a educação se torna uma síntese entre igualde e diferença, pela mediação pela mediação dos Conselhos de Educação, graças a pluralidade de sua composição (CURY, 2000, p. 66), conforme ilustra a Figura seguinte:

Figura 2.

Os Conselhos podem, de acordo com a realidade local, ampliar os segmentos dos conselheiros, visando contemplar outras entidades que tenha alguma interlocução com a educação ou, mesmo, algum tipo de intervenção ou trabalho junto às crianças e aos adolescentes. Eles tem se constituídos como orgãos de Estado, se investindo em relações com a política e com a gestão institucional da educação e, deve ser o principal canal que articule e se articule com os movimentos em defesa da educação pública e pela democratização da gestão pública municipal.

Como órgãos de representatividade social e de deliberação plural, os Conselhos se traduz em ser o elemento referência para implementação da gestão democrática, se notabilizando como o espaço privilegiado para estabelecer os contrapontos das deliberações singulares do Poder Executivo. Gohn (2002, p. 29) destaca que "eles fazem parte de um novo modelo e formatação de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo da gestão pública estatal, via parcerias com a sociedade civil organizada".

Ela acrescenta que, por meio desses órgãos colegiados, consegue-se conquistar a institucionalização da participação e a consolidação dessa cogestão pública, que se

caracteriza pela atuação conjunta da sociedade, do governo e de outros grupos associativos, nos quais os conselhos "abrem a possibilidade de a sociedade civil aja, intervindo na gestão pública via parcerias com o Estado, que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais" (Gohn, 2002, p. 29). Sem falar que houve um forte incentivo a formação desses órgãos, sendo um *"boom"*, o qual Gomes (2003) chamou de forte "febre conselhista", devido aos anunciados repasses de recursos federais, como também, estaduais, em todo país.

3.2.2- **CMEs** COMO PROTAGONISTAS DO SISTEMA DE ENSINO:

O termo "sistema", em relação à educação, é emprego em diversos contextos, com o entendimento da educação como fenômeno fundamental, reconhecida como uma realidade irredutível das sociedades humanas (SAVIANI, 1999, p. 120). Para o autor, o sistema resulta da atividade sistematizada; e, a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades; sendo, pois, uma ação planejada, em que supõe que as exigências de intencionalidade e coerências implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano.

Sistema se origina da interrelação de elementos que se articulam e interagem com o objetivo de realizar finalidades comuns, mantendo coerência interna com o conjunto que representa. Sistema de ensino significa, nessa ótica, uma ordenação articulada dos e com vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Segundo definição de Cury (2000), "sistema de ensino é se constitui em diversos corpos de funções e de competências, com atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação Escolar".

Antes da Constituição de 1988, já se tinha ideia e apontamentos de formulações de **Sistema de Ensino** do ponto de vista administrativo, como registrou o Ato Adicional de 1834, quando fez a demarcação do âmbito do ensino do governo central e dos provinciais, redundando em um trabalho de cooperação entre as Províncias e os Municípios, mais ou menos acentuado de acordo com a região, tendo em vista as dificuldades financeiras para a manutenção do ensino (OLIVEIRA, 1999, p. 02).

Do ponto de vista legal, a Constituição de 1934 reconheceu a existência de um sistema de ensino em nível federal, estadual e do Distrito Federal. Já a Carta de 1937 ignorou por completo esse assunto, sendo o mesmo só contemplado na Constituição de 1946, ou seja, 12 (doze) anos depois. Hoje, a concepção do **Sistema Municipal de Educação (SME)** é de ser um instrumento definidor da organização formal e legal do conjunto das ações educacionais e pedagógicas do município.

A criação dos sistemas de ensino se enraíza profundamente no processo

> político da construção da democracia e consolidação do regime federativo e pela gradativa afirmação da autonomia, vale dizer, da cidadania das unidades federadas. (BORDIGNON, 2009, p. 44)

Cury (2000) relembra que, até a promulgação da atual Constituição, em 1988, os municípios não se constituíam formalmente como sistemas de ensino, sendo que os Estados poderiam fazê-lo por delegação. A **Emenda Constitucional n.º 14, de 1996** e a **Lei de Diretrizes e Bases da Educacão Nacional (LDB)**, instituída pela **Lei nº 9.394, de 1996,** são as leis maiores que regulamentam o atual sistema educacional brasileiro. E, o **Sistema Municipal de Educação (SME)** é a organização legal que, além de regulamentarem políticas públicas, "articulam" a efetiva concretização da autonomia do município, na área da educação.

Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de Setembro de 1996.

Art. 3º - É dada nova redação aos **§1º** e **2º** do **art. 211,** da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos, passando a ter a seguinte redação:

"**Art. 211** - .....

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

§ 2º - Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.[....]" (BRASIL, 1996)

Lei Nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996.

Art. 8º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º - Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º - Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 11 - Os Municípios incumbir-se-ão de:

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

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

Parágrafo único - Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

> **Art. 18 -** Os sistemas municipais de ensino compreendem:
>
> **I -** as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
>
> **II** - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
>
> **III -** os órgãos municipais de educação. (BRASIL, 1996).

Esses princípios são marcos legais para embasar insituição do **Sistema Municipal de Ensino (SME),** nos municipios, tendo como principal órgão de interlocução os **CMEs.** Saviani (1999) define o Sistema de Ensino como um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica nas referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Significando que um Sistema de Ensino é legalmente uma organização dos elementos que se articulam para a efetiva concretização da autonomia no município, na área da educação.

Quadro 2 - Aspectos Referentes ao Sistema de Ensino

Vantagens da Instituição do Sistema Municipal de Ensino	
01	Estabelecer normas e regulamentações para a organização institucional e curricular das unidades integrantes do **Sistema Municipal de Ensino (SME).**
02	Participar da organização e da realização de ações do minicenso educacional ou recenseamentos escolares e na chamada escolar para a matrícula.
03	Contribuir para a concretização da gestão democrática das ações políticas e das instituições educacionais do município, interemediando os diálogos.
04	Fazer apontamentos permanentes e sucessivos para conquiesta da qualidade de ensino na rede municipal, inclusive intervindo nas suas etapas do processo.
05	Acompanhar a aplicação dos recursos financeiros repassados para a Educação, os provenientes do **FUNDEB**, da Merenda Escolar e de outros programas.
06	Colaborar com a efetiva e pertinente execução e cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), apoiando o Conselho Tutelar e o CMDCA.
07	Zelar pela valorização do magistério, atuando para cumprimento das **Leis de Nº 13.738-2008** e **Nº 14.113-2020,** sobre a adequação do Plano de Carreira**.**
08	Elaborar e monitorar o Plano Municipal de Educação (PME), decenalmente.

Fonte: O Autor.

Como órgãos condutores da educação municipal, os **CMEs** dispõem do papel mais importante dentro do contexto das políticas públicas desenvolvidas no município e em se tratando de sistema de ensino instituído, os órgãos participam da elaboração e formulação das Normas como **Órgãos Normativos dos Sistemas Municpais de Ensino (SMEs).** Além de estar atentos a função normativa, no que concerne aos Atos Autorizativos, de fiscalização e apoio aos estabelecimentos do Sistema, cabendo a eles estudar e auxiliar as escolas de educação básica, além de definir toda sua organização, nos quesitos de séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância

regular de períodos, calendários escolares, bem como de consultas de iniciativa dos elementos componentes do sistema, etc.

Os Conselhos como Órgãos Normativos dos Sistemas têm 06 (seis) funções básicas e características para sua atuação: função consultiva, função deliberativa, função propositiva, função mobilizadora, função fiscalizadora e função normativa. Entre as funções mencionados, a que mais os caracteriza como órgãos de Sistema de Ensino é, justamente, a função normativa, por distinguir um Conselhos instituído em um município com Sistema de Ensino, do que não se constituiu como tal. Neste sentido, é importante que os **CMEs** cheguem às comunidades e dividam com elas as suas preocupações, necessidades e aspirações, em relação à educação local, buscando alternativas paara os problemas existentes e detectados.

A função normativa é aquela pela qual o conselheiro interpreta e decodifica toda a legislação, pareceres, resoluções e diretrizes, quando das orientações às escolas, quanto a processos como de classificação, reclassificação, recuperação e outros que se realizam nas unidades escolares. Como o termo diz, a função normativa deriva do do poder legislativo e, um grande efeito que a diferencia das outras funções reside no aspecto de que ela dá a distinção do Conselho, nao podendo ocorrer em casos como *contra legem, ultra legem* ou *praeter legem* (CURY, 2006, p. 41).

Figura 3.

Cury (2006) aponta, ainda, que a função normativa só pode se dar *segundum legem* e *intra legem:* primeiro, porque um conselheiro não é um legislador, no sentido próprio do termo; segundo, ele não dispõe de autoridade para editar decretos ou medidas provisórias; e, ainda, a sua função implica em ser um intelectual das leis, do conjunto de legislação da educação escolar para, em sua aplicação ponderada, garantir um direito da cidadania. (p. 42). Assim, o professor reforça que sempre se espera de um conselheiro o permanente estudoe investigação que lhe permita ter um bom cabedal de conhecimentos específicos para o exercíco de suas funções.

4- DOS CONSELHOS À UNCME:

Os movimentos sociais realizados perante os atos coletivos de um grupo, com certos objetivo de reivindicar e implementar mudanças e ajustes pelo debate político, expressam o trabalho coletivo de estratégias de lutas e resitiências, sendo uma fonte de inovação e matrizes geradoras de saberes (GOHN, 2011, p. 03). Segundo a autora, existe um caráter educativo nas práticas que se desenrolam no ato de participar, tanto para os membros da sociedade civil, como para os da sociedade mais geral; é, também, para os órgãos públicos envolvidos, quando das negociações, diálogos e confrontos (p. 03).

Seu surgimento é de iniciativa pública, de acordo com Gonçalves (2019) e motivado principalmente pelas injustiças e desiguldades sociais, os motivos que mais têm se constituído no elemento motivador de sua deflagração. Os movimentos decorrem da busca de uma rede de articulações, estabelecidas na prática cotidiana e na indagação sobre a conjuntura política, econômica e sociocultural do país, de acordo com as buscas das articulações (GOHN, 2011, p. 03).

Silva e Corrêa (2021) consideram como os movimentos sociais mais influentes no mundo a Revolução Industrial, em 1760; a Revolução Francesa, em 1789; surgidos na Europa cuja base ideológica e filosófica se embasam no Iluminismo que fora na história do mundo, “a imagem de uma humanidade libertada” (HOFMANN, 1984, p. 11). Gohn (2011) afirma que os movimentos sociais anteriores ao Século XX e, os do Século XIX, se caracterizam por ideologias e práticas revolucionárias, nas quais os conflitos, as contradições e so antagonismos existentes na sociedade, constituem o móvel básico das ações desenvolvidas.

Conforme pontua a professora, a relação moviemnto social e deducação passa a existir a partir das ações práticas de movimentos e grupos sociais, concretizando-se de 02 (duas) formas: na interação dos movimentos em contato com instituições educacionais e no interior do próprio movimento social, dado educativo de suas ações. Ações essas que devem se enredar para que haja condições de compreender os fatores que geram as aprendizagens e os valores da cultura politica, os quais vão se construindo no processo interativo.

Nesse sentido, Gonçalves (2019) pensa que os movimentos se investem em relação às ações do Estado de forma conflituosa, porque são por essência, de caráter reivindicativo e, entram em colisão com o aparato estatal, com governo de qualquer esfera. Com as pesquisas realizadas por Silva e Corrêa (2021), registramos que os principais atos, representados pelas revoltas ocorridas, no Brasil mostraram as suas contradições, decorrentes da opressão e massacre praticados pelo Estado, diante

dos descasos às expectativas da sociedade nas diversas épocas.

Períodos em que se colocavam, em primeiro plano, todos os interesses da classe dominante, a Coroa Portuguesa, logo no início da Colonização; como também, os que se seguiram ao período imperial, à República, chegando aos tempos atuais. Contra os estados de coisa, eclodiram-se históricas Revoltas que, em cada época, as diversas classes e setores da sociedade deflagravam sucedaneamente lutas, marcando as suas aspirações, de acordo com o levantamento feito pelos autores, no quadro a seguir:

Quadro 3 - Levantamento das Concepções dos Movimentos Sociais no Brasil

Principais Revoltas Registradas no Brasil	
1562	**Confederação dos Tamoios:** Foi a primeira rebelião de que se teve registro em nosso país. Foi uma sublevação de tribos indígenas com o apoio de expedições francesas (aqui presentes no projeto Brasil França Antártica), contra os portugueses.
1645	**Insurreição Pernambucana:** Trata-se da revolta por parte da população nordestina contra a tentativa de domínio holandês no Brasil. Sendo conhecida pela imortal "Batalha de Guararapes".
1720	**Revolta de Filipe dos Santos:** Foi um movimento social que ocorreu em Vila Rica (atual Ouro Preto-MG) em combate a exploração do ouro e cobrança extorsiva de impostos através das casas de fundição. Alguns historiados considerando esta sublevação como sendo o 'embrião' da conjuração mineira de 1789.
1789	**Inconfidência Mineira:** Foi uma tentativa de revolta na capitania de Minas Gerais contra a execução da derrama (cobrança por meio de confisco a fim de assegurar arrecadação de ouro estipulada pela metrópole). Tem como principal líder Joaquim José da Silva Xavier (O Tiradentes).
1798	**Conjuração Baiana:** Imbuídos pelo republicanismo e o ódio à desigualdade social e também defendendo a emancipação do Brasil, este movimento também foi debelado pelo governo.
1824	**Confederação do Equador:** Foi um movimento político contrário à centralização do poder imperial, onde o Pernambuco se declarou independente o que ampliou a revolta para outras províncias como o Rio Grande do Norte, a Paraíba e o Ceará.
1833	**Cabanagem:** Foi uma revolta social ocorrida na província do Grão-Pará (atuais Amazonas e Pará), entre rebeldes (cabanos, negros, índios) e reacionários que, em conjunto, desejam manter a região como colônia lusa.
1835	**Guerra dos Farrapos:** Foi uma rebelião que ocorreu no Rio do Sul. O grupo liberal (chimangos) protestava contra a pesada taxação do couro e do charque.
1848	**Revolução Praieira:** Fruto da rivalidade entre os partidos Conservador e Liberal, este movimento tornou-se uma luta de classes, onde os praieiros lutaram exigindo o voto livre e democrático, maior liberdade de imprensa e trabalho digno para todos.
1893	**Revolução Federalista:** Foi um movimento contra o governo de Floriano Peixoto, ocorrido novamente no Rio Grande do Sul, de um lado estavam os maragatos (antiflorianistas) e do outro, os pica-paus (pró-florianistas). Remanescentes da Revolta da Armada que haviam desembarcado no Uruguai tempos antes, uniram-se aos maragatos ocorrendo diversas batalhas em terra e no mar.
1896	**Guerra de Canudos:** Foi um movimento hostil contra os habitantes do arraial de Canudos (no interior da Bahia), onde aproximadamente 20 (vinte) mil pessoas vivam sob o comando do beato Antônio Conselheiro. Apesar de resistir bravamente as primeiras investidas das tropas federais, o arraial acabou sendo completamente destruído, sendo estimado que 25 (vinte e cinco) mil pessoas morreram nessas lutas.

1904	**Revolta da Vacina:** Foi um movimento de revolta popular que ocorreu no Rio de Janeiro-RJ contrário a obrigatoriedade da vacinação contra a varíola, sob o comando do médico Oswaldo Cruz.
1922	**Movimento Tenentista:** Foi um movimento de militares nas décadas inicias do século XX, onde os tenentes se revoltaram contra o comando político das oligarquias e passaram a exigir profundas reformas republicanas.
1932	**Revolução Constitucionalista:** Foi um movimento de rebeldia do estado de São Paulo contra a ditadura de Vargas, ficando conhecida como um marco nas lutas pela democracia no Brasil.
1964	**Golpe de 1964:** Foi a derrubada de João Goulart do poder em 31/03/1964 através de movimento que teve o apoio não só das classes conservadores, mas também de amplos setores das classes médias, sendo que as lideranças sindicais esquerdistas levaram poderosas forças sociais a organizarem diversos movimentos que contaram com expressiva participação feminina.
1992	**Impeachment de Fernando Collor:** Foi um movimento que se desenvolveu contra o então presidente do Brasil onde a população do país saiu às ruas em diversos protestos que pediam a impugnação de seu mandado.
2013	**Protestos de 2013:** Foi um conjunto de manifestações que ocorrem em todo o país em meados de junho de 2013, principalmente nas capitais do país em contestação ao aumento nas tarifas de transporte público.

Fonte: Silva e Corrêa (2021).

Esses pressupostos, alinhavam os professores, a realidade histórica brasileira que é recorrente, no que tange à vocação do Estado para promover opressões contra o conjunto da população, a qual se levanta para lutar, trabalhar e se revoltar, com reações pelos direitos, por mudanças, por transformações, pelo bem estar social, pela justiça, pela paz, pela liberdade, pela vida. Os autores Silva e Corrêa (2021) e a teoria de François Houtart (2007) apontam que "os movimentos sociais têm seu caráter superior a uma simples revolta, de modo a criar uma agenda dialética" (s.p.).

4.1- A UNCME E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (CMEs):

Metamorfoseando de Órgãos Colegiados, passando por Concelhos e evoluindo até os Conselhos, os entes públicos que confirmam hoje a participação popular, através das entidades da sociedade civil, no trato das políticas públicas, na sua elaboração, acompanhamento e execução, os entes públicos de *status* nos municípios fazem e remontam a história há muito. A história dos movimentos sociais que o dizem, pois esses órgãos colegados são que mais trabalham nas e pelas políticas públicas da educação.

Antes, apenas como concepção apontavam com assertividade os encaminhamentos a se fazerem pelos detentores do poder que, logo logo os materializaram como uma assessoria, agrupando os "aconselhadores". Formatados, inicialmente como gente que compunha os "grupos de notáveis" (BORDIGNON, 2009, p.15), os Conselhos se instituíram como órgãos de governo, até que se espelharam nas lutas e revoltas históricas em se compuseram como órgãos com participação popular e compostos

por representações do conjunto de operários, trabalhadores, moradores de bairro, grupos étnicos, sociais e de inúmeros matizes populares.

Historicamente, os Conselhos e colegiados, com a participação popular passaram por fases, Gohn (2013) estabelece 03 (três) tipos de Conselhos formados, os quais ao longo do Século XX, no Brasil: "os criados pelo ***Poder Executivo***, para intermediar as relações com os movimentos e com as organizações populares; os ***Populares***, são os organizados pela sociedade civil; e, os ***Institucionalizados***, para participarem da gestão (p. 70). Nessa onda foram se compondo os **Conselhos Municipais de Educação (CMEs)**, enquanto esses se disseminavam nos municípios brasileiros, as discussões para a implantação dos **Conselhos Estaduais de Educação (CEEs)** caminhavam, se desencadeando até serem realidade em 1961, com a promulgação da primeira **LDB**, a **Lei Nº 4.026-61.**

A partir de então, os **Consehos Estaduais de Educaçao (CEEs)** se constituíram nos Estados;e, ainda, eram orientados a se estruturar tais como o **Conselho Federal de Educação (CFE)**. Com as normatizações de criação dos Conselhos Estaduais, o do Espírito Santo, teve sua história iniciada em 09 de novembro de 1962, através da **Lei Nº 1.735-62**, que lhe conceitue, também, suas funções, além da composição de 15 (quinze) membros, para cumprirem um mandato de 06 (seis) anos. Apesar da Lei só normatizar a criação dos **Conselhos Estaduais de Educação (CEEs)**, em 1961, Estados como Alagoas, Bahia e Rio do Sul já haviam instituídos os órgãos.

Com a promulgação da **LDB** seguinte, **Lei 5.692-71,** a fixação das diretrizes e bases fundamentais para o ensino de 1º e 2º graus, acompanhou o caráter normativo dos **CEEs**, confirmando sua importância e avanço em relação à **LDB** anterior. E, no **art. 71**, a Lei estabeleceu, normatizando a condição dos municípios providenciarem a criação dos seus próprios órgãos conselhistas, conferindo aos Conselhos Estaduais (CEEs) a delegação dos municípios fazê-lo, "onde haja condições para tanto" (LEI Nº 5.692-61). A partir da Constituição do ano de 1988, municípios editaram em suas leis a regulamentação dos **CMEs**, endoçados na **LDB de 1996**, **Lei Nº 9.394-96**.

Multiplicando-se vertiginosamente, desde a década de 1960, a partir dos fatos e ocorrências sociopolíticos, os **CMEs** se proleferam provocando atenção para a sua importâcia e indispensabilidade. Assim, em algumas fases dessa trajetória, eles se constituíam com intuito de serem ativos ma sociedade, requerendo que houvesse um protagonismo nos destinos da educação, em seu âmbito. O que veio se realizou nas LDBs, de 1961 e 1971. Cury (2006) elenca 03 (três) fatores bem analisados, os quais justificam a necessidade de criação e funcionamento dos **CMEs:**

a) à tradição brasileira que confere aos conselhos de educação os atos

> normativos do sistema de ensino; b) por analogia ou simetria à estrutura do sistema de ensino de âmbito federal, que prevê o Conselho Nacional de Educação com funções normativas, de supervisão e atividade permanente, criado por lei 47; e, c) relacionado à intensificação dos debates sobre a democratização do ensino e ao processo de institucionalização de sistemas Municipais de Ensino, previstos pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 (art. 211, *caput*) e LDB de 1996 (art. 8o, *caput*), à medida que cresce a participação dos municípios na oferta do ensino regular (s.p.**).**

Foi somente com a Constituição, de 1988 e, posteriormente pela LDB, de 1996, que as experiências dos **CMEs**, como órgãos normativos dos respectivos Sistemas de Ensino, começaram a constituir uma realidade brasileira. Isso, em conformidade ao modelo dualista de federalismo praticado no Brasil, levando um grupo de Conselhos a criar uma associação que os abrangesse, fazendo uma representação em âmbito nacional, intermediando, intervindo e interlocutando por todos eles. Em 1992, a criação da **União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)** se registra nesse movimento, que se deflagoru no Nordeste, inicialmente.

Ativistas dessa ação foram inicialmente os **CMEs** de Aracaju (SE), Campina Grande (PB), Florionópolis (SC), João Pessoa (PB), Recife (PE) e, ainda, Vitória da Conquista (BA), criando a **UNCME**, em julho de 1992. Desde essa data, a entidade buscou atrair os Conselhos em todo país para compor os seus quadros, interveio qualitativamente para que os Conselhos existentes ficassem fortalecidos, propôs políticas gestoras na educação, articulando as entidades para fazerem frentes pela educação de qualidade e contribuindo com o processo de democratização da gestão escolar nas escolas.

4.2- ARTICULAÇÃO UNCMIANA HISTÓRICA:

Institucionalzar e compor as Seccionais da **UNCME** em todos os Estados foram as primeiras orientações a se concretizar pela Diretoria da entidade, que avocou para si a tarefa de defender a concepção e luta dos Conselhos de Educação como órgãos de Estado, "de participação, representatividade, mobilização e controle social, com caráter plural, desenvolvendo ações de formação, assessoramento e intercâmbio entre Conselhos dos diversos municípios brasileiros" (UNCME, 2018).

Atuando em cima de uma pauta fundamentada em ampliação por todo o país, a entidade permanentemente trabalha pela criação de Conselhos Municipais, em todos os municípios brasileiros e, principalmente, a instituição dos sistemas de ensino municipais. Trabalho reforçado pela elaboração e pela impelementação dos Planos de Educação que, devem estar contextualizados, bem articulados e de caráter participativo.

A **UNCME** registra, hoje, mais de 5.200 (cinco mil e duzentos) **CMEs** e mais de 25

(vinte e cinco) mil conselheiros, no Brasil, construindo uma agenda para garantir uma continuidade do processo, porque os Conselhos sofrem de uma grande fragilidade, que a incerteza da continuidade, "algumas vezes, novos dirigentes municipais não asseguram o seu funcionamento, como deveria ser, caracterizando a descontinuidade de sua existência, implicando em prejuízos", como constata Ieda Nogueira, ex-presidente da **UNCME**, destacando que a entidade se ampliou para transformar a ideia de que os Conselhos devem estar a serviço apenas da gestão.

Mostrando uma capacidade *sui generis*, nesses quase 30 (trinta) anos de existência, a **UNCME Nacional** tem se revelado como uma entidade inclinada aos processos de articulação, em todas as interfaces. A principal é sua relação com os tentáculos do governo que, se de um lado tem obtido conquistas, quando do contexto sociopolítico, conseguiu mante o respeito das entidades da sociedade oraganizada; por outro, o seu nome de união encontrado receptividade nos corredores e salões oficiais da República. Dois exemplos já se consagram, considerados muito emblemáticos, pela contextualização em que eles se concretizam, como aqui vamos apontar.

Primeiro, quando o MEC, pela Portaria **º 577-2017,** do ex-Ministro, Mendonça Filho, em 27 de abril de 2017, esvaziou o **Fórum Nacional de Educação (FNE)**, até então, tido como um órgão das mais altas considerações e respeitabilidade, visto seu papel e sua atuação na área da educação e as defesas contudentes da escola pública, da gestão democrática, além de se apresentar como interlocutor das entidades dos movimentos sociais. Pela Portaria as representações da **ANPEd, Cedes, Forumdir, Contee, Proifes,** entre outras, foram excluídas da composição.

Enquanto, 22 (vinte e duas) entidades de abrangência nacional subscreviam uma Nota de Repúdio contra a Portaria Ministerial, apontando infrações e violações aos princípios avançados do Fórum, a **UNCME** passava ilesa e inatingível com o teor da mesma, se configurando como uma das entidades representativas da sociedade e, ainda, apontada como órgão intermediador entre o governo e algumas camadas da sociedade. Posição que cultivou nese contexto, acarretando no que mostramos como o segundo apontamento exempificado, que foi a sua candidatura à Coordenação do **Fórum Nacional de Educação (FNE)**.

Uncmianamente falando, chamamos de articulação histórica porque movimentos internos e sileciosos foram feitos ao longo dos últimos anos, conformando condições que culminaram no dia 18 de agosto de 2021, com a eleição do presidente da **UNCME** para a Coordenação do **Fórum Nacional da Educação (FNE)**, nos próximos 04 (quatro) anos, obtendo uma votação com apenas 02 (dois) votos a mais que a outra candidata, da Associação Nacional das Escolas Católicas (ANECs), a professora

Roberta Guedes. O pleito eletivo ocorreu de forma virtual, com o comparecimento total, de 36 (trinta e seis) entidades, que hoje compõem o órgão.

Marcadas pela surpresa do anúncio da candidatura do atual presidente da **UNCME** à à Coordenação do **Fórum Nacional de Educação (FNE)**, as seccionais da Nacional prestaram, de pronto, a solidariedade e votos de congratulação por uma eventual vitória; já que ao anunciar a candidatura, o presidente falou das articulações feitas, junto aos representantes das entidades componentes do órgão. A seccional capixaba,

A **UNCME-ES**, não se pronunciou sobre a candidatura, nem envidou congratulações, por ser crítica à atual conformação da entidade. No entanto, ficou aguardando o anúncio dos resultados, no dia 18 de agosto, para externar sua posição e destacar suas impressões do significado da **UNCME** à frente desse **FNE.** A Direção da entidade se manifestou através de **Nota Pública** e, também de Documentos onde se elencam um conjunto de sugestões para implementação da Coordenação Eleita do **FNE.**

Nessa referida data, a Diretoria publicizou uma nova **NOTA PÚBLICA** apresentando o Resultado e se posicionando sobre o que entendia ser as atribuições do **FNE**, agora sob a coordenação do Presidente da **UNCME,** o professor Manoel Humberto Gonzaga Lima. Segundo declara o Coordenador eleito, o **FNE** estará se investindo firmemente na realização da **CONAE-2022**, incumbindo a **UNCME** e as suas seccionais a fazê-lo, com muito afinco nos Estados**.**

5- TRAJETÓRIA DOS CONSELHOS CAPIXABAS:

O grande marco na trajetória dos Conselhos e órgãos colegidos no Espírito Santo, é o registro de Vila Velha ter se constituído como berço inspirador da constituição dos órgãos no Estado, uma vez que ainda nas Capitanias Hereditárias, os embriões das Províncias e Estados, na sequência, havia "grupos de "chegados" aos Executivos, que aconselhavam os gestores em suas decisões". Uma das razões dessa realidade, segundo o pesquisador João Antônio Monlevade (2002), foi o acúmulo das Presidência das Câmaras de Vereadores com a do Poder Executivo, já que no Brasil-Colônia, não havia o cargo de Prefeitos.

O professor destaca ainda que essa prática data de 1532, quando a Capitania de São Vicente, em São Paulo, iniciou o processo, sendo seeguida por Vila Velha e, também, por Igarassu, em Pernambuco. Apesar de nas décadas que se sucederam a 1850, serem praxes instalar os Conselhos Municipais de Instrução Pública, não há registro de que tenha havido algum deles se constituído na Província do Espírito Santo. Não se constituindo como Conselhos de Educação, as **Juntas Escolares**, no ano de 1875, no Espírito Santo, funcionavam como Conselhos Escolares, porque eram colegiados

compostos nas escolas para discutir questões lúdicas e esportivas, afins à classe estudantil, em que os corpos docente e técnico faziam consultas de opinião e de sugestão aos discentes.

Genuíno Bordignon (2002, 2020) avalia que o **Conselho Municipal de Educação (CME)** mais antigo é o do município de Candelária, no Rio Grande do Sul, criado no ano de 1936, com o respaldo da Constituição de 1934. No Espírito Santo, só houve formação de Conselhos, depois que a LDB, **Lei Nº 4.024-61**, estabeleceu a criação do **Conselho Federal de Educação (CFE)** e, também, dos colegiados nos Estados, os **Conselhos Estaduais de Educação (CEEs);** já com inúmeros **CMEs** que vieram se intituíram, logo a partir da **LDB**, por entenderem que deveriam promover a discussão da educação e das mudanças que se implementavam, no âmbito do município. Inclusive, foi comum muitos **CMEs** se formarem, antes mesmo de se instituírem os **CEEs.**

No caso do Espírito Santo, o Conselho Estadual teve sua instituição datada de 09 de novembro de 1962, através da **Lei Nº 1.735-62;** com a formação do mais antigo **CME** no Estado, que foi o de Cachoeiro de Itapemirim, **Lei Municipal Nº. 8.081-63**, de 09 de agosto de 1963. Sua criação e funcionamento se tornou grande referência no Estado e em outras unidades da Federação, também. Na década de 1960, após o **CME de Cachoeiro de Itapemirim,** houve tentativas de criação de outros Conselhos, mas somente o **CME de Vitória** chegou próximo à formação, graças ao apoio da municipalidade, mas não teve um funcionamento pleno. Com a Constituição Federal de 1988, normatizando os municípios como ente federado e abrindo possibilidade para constituírem sistema de ensino, no âmbito da educação, as **Leis Orgânicas dos Municípios (LOMs)** indicaram a criação dos **CMEs de Vila Velha** e **Serra**.

5.1- CRIAÇÃO DA UNCME-ES:

A **UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO (UNCME-ES)**, seccional da **UNCME**, foi criada no ano de 2003, tendo o **CME da Serra** o principal órgão articulador, que planejou e organizou o **I Encontro Estadual da UNCME-ES**, chamando para participar do evento, quase todos os **CMEs** funcionando no Estado. De acordo com Ferreira (2006), a participação total que se registrou foi de 38 (trinta e oito) **CMEs**, tendo à época, **Conselhos de Educação** em funcionamento em quase todos os 78 (setenta e oito) municípios do Estado. O **CME da Serra** se tornou como referência da União dos Conselhos capixaba, porque atuou de forma deteerminante para sua estruturação e organização no Estado.

Além disso, o órgão despertou muito interesse da direção da **UNCME Nacional** que,

em acordo conjunto, pensaram em organizar o **XV Encontro Nacional da UNCME**, no Estado do Espírito Santo, nos dias 05, 06 e 07 de outubro de 2005, em Nova Almeida, na Serra. À época, a **UNCME-ES** tinha a titularidade da Vice-Presidência da **UNCME Nacional**, na pessoa do ex-Coordenador Estadual, o professor Antônio Carlos Canais Fernandes. O Encontro foi promovido sob a Coordenação do **CME da Serra,** com parceria da **UNDIME-ES.** O **Conselho**, também, organizou o **II Encontro Estadual da UNCME-ES,** a partir de quando se passou a fazer os Encontros anuais.

Sistematicamente, a **UNCME-ES** passou a promover eventos provocando discussões sobre temas relacionados à prática educional, aos repasses financeiros para as redes de ensino, a gestão demo- crática e à po- lítica educacional em geral. Os En- contros chamam a aten- ção de conse- lheiros, técnicos e dos profissionais da educação das Secre- tarias de Mu- nicipais de Educação. O propópositó é promover a forma- ção, com um aperfeiçoamento. Exer- cer a função de conselheiro requer, antes de mais nada, estar atualizado e informado a respeito das últimas de- todo conheci- mento que a área ofere- ce. O **Quadro 4 - Realização dos En- contros,** aqui ilustrado, indica as se- quências das realizações dos Encon- tros, o ano e os respectivos lugares, onde ocorre- ram. No ano passado, de 2020, foi realizado o **XV Encon- tro Estadual da UNCME-ES,** pela pri- meira vez, no formato virtual, com a participação de professores e especi- alistas convi- dados, em várias áreas da educacão. A **UNCME-ES** conta com o professores de diversos grupos de estudos das atividades do **Lagebes**, do **GEEPDS**, do **GETAE**, da **Ufes** e, ainda, do **LEPED - Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diferença**, da **UNICAMP**, além de colegas profissionais das Coordenações Estaduais e da Direção da **UNCME Nacional**.

Quadro 4- Realização do Encontros

ENCONTROS ESTADUAIS DA UNCME-ES

	SEQUÊNCIA DOS ENCONTROS	ANO	MUNICÍPIO
01	I ENCONTRO ESTADUAL	2003	Serra
02	II ENCONTRO ESTADUAL	2005	Vitória
03	Seminário de Educação da UNCME-ES	2006	Domingos Martins com a UNDIME
04	III ENCONTRO ESTADUAL	2007	São Mateus
05	Seminário de Educação da UNCME-ES	2008	Vitória
06	IV ENCONTRO ESADUAL	2009	Montanha
07	V ENCONTRO ESTADUAL	2010	Domingos Martins
08	VI ENCONTRO ESTADUAL	2011	Aracruz
09	VII ENCONTRO ESTADUAL	2012	Santa Maria de Jetibá
10	VIII ENCONTRO ESTADUAL	2013	Guarapari
11	IX ENCONTRO ESTADUAL	2014	Vargem Alta
12	X ENCONTRO ESTADUAL	2015	Iúna
13	XI ENCONTRO ESTADUAL	2016	Nova Venécia
14	XII ENCONTRO ESTADUAL	2017	Cachoeiro de Itapemirim
15	XIII ENCONTRO ESTADUAL	2018	Montanha
16	XIV ENCONTRO ESTADUAL	2019	Vitória
17	XV ENCONTRO ESTADUAL	2020	REVIRCON - Reunião Virto-Conselheirial
18	XVI ENCONTRO ESTADUAL	2021	REVIRCON - Reunião Virto-Conselheirial

Fonte: UNCME-ES.

Todos comparecem, compartilhando suas experiências, seus conhecimentos e apresentam seus estudos e pesquisas. No ano passado, de 2020, tivemos uma boa

experiência com a realização do **XV Encontro Estadual da UNCME-ES,** de maneira virtual, primeira vez, com um grande alcance dos municípios do Estado e de alguns outros Estados. Para o ano de 2021, será realizado o **XVI Encontro Estadual da UNCME-ES,** também de forma virtual e a organização deverá contar com a participação de mais convidados e especialistas abrilahntando o evento.

Nos próximos meses, alguns já estarão participando das agendas das etapas municipais da **CONAPE,** evento pelo qual a entidade tem se articulado com os municípios do Estado. Em atendimento às solicitações de gestores municipais e dos representantes dos Fóruns Municipais de Educação, a **UNCME-ES** presta apoio, também, na realização da **CONAE.** As edições atuais dessas 02 (duas) Conferências tanto podem ser virtuais, como presenciais, deste que se cerquem dos devidos protocolos, cuidados e segurança sanitária.

Entre os anos de 2019 e 2020, foi feita a reformulação do **Estatuto da UNCME-ES**, com alterações muito significativas, como a mudança de Coordenador Estadual para Presidente, o mandato de 03 (três) anos, passando para 04 (quatro), as Regiões Polos, tendo outras terminologias. Primeiro, as alterações contemplaram os nomes e a sequência numérica, da Divisão das 10 **Microrregiões da UNCME-ES.** Essas Microrregiões ficaram com a terminologia de **Coordenações das Microrregiões da UNCME-ES**, as **CORMESTs,** tendo as suas **Vice-Coordenações (VICORMESTs)**, respectivamente.

Antes da reformulação do **Estatuto**, as Regiões Administrativas se somavam em 12 (doze) e eram denominadas de Polos Regionais, sendo que na reestruturação foram consideradas as alterações implementadas pelas Leis, que dispõem sobre as Micro e Macrorregiões de Planejamento do Estado: **Nº 9.768-2011** e **Nº 11.174-2020**, que na **Divisão da UNCME-ES** as Microrregiões se categorizam de 01 (uma) a 10 (dez), sendo nominadas de acordo dom as denominações e a sua localização geopolítica:

I - Microrrregião Metropolitana-1 (MIMTROP-1), com 07 (sete) municípios;
II - Microrregião Central Serrana-2 (MICESER-2), com 05 (cinco) municípios;
III - Microrregião Sudoeste Serrana (MISOSER-3), com 07 (sete) municípios;
IV- Microrregião Litoral Sul-4 (MILITSU-4), com 08 (oito) municípios;
V - Microrregião Central Sul-5 (MICENSU-5), com 07 (sete) municíios;
VI - Microrregião Caparaó-6 (MICARAÓ-6), com 12 (doze) municípios;
VII - Microrregião Rio Doce-7 (MICRIDO-7), com 06 (seis) municípios;
VIII - Microrregião Centro-Oeste-8 (MICENOE-8), com 10 (dez) municíios;
IX - Microrregião Nordeste-9 (MICNEST-9), com 09 (nove) municípios; e,
X - Microrregião Noroeste-10 (MICNOST-10), com 07 (sete) municípios.

A grande inovação no Estatuto é a regulamentação das Reuniões e Assembleias virtuais, com delimitação e explicitação dos atos e deliberações, quando for o caso, amparados no documento. A entidade foi a primeira no Brasil a fazer esse tipo de regulamentação, sendo que a partir da pandemia o processo delibertivo passou a ser usualmenete feito, sem normatização ou orientações, fundamentadas em amparos estatutários ou intrumentos regimentais. Conforme a estruturação das Reuniões é estabelecida, as disposições fazem referência aos equipamentos eletrônicos, virtuais e tecnológicos com o nome de **Reuniões Vírtuo-Conselheiriais (REVIRCONs).**

5.2- CMEVV - PIONEIRISMO NO BRASIL:

A história do **Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV)** se mescla com a história da antiga Capitania Hereditária do Espírito Santo, com a da Província e a Colonização do Solo Espiritossantense. Isso porque o início de tudo foi do aporte improvisado no colo do Morro do Moreno, estendido à Prainha, até se ampliar para a a orla do território, onde se constatou que havia grande espaço, atravessando depois até a Ilha de Vitória para se processar expedições. O Morro do Moreno se confirmou como um ambiente que proporcionava uma visão privilegiada para olhar de cima, para o espaço em mar aberto, com condições de monitorar a chegada de alguma embarcação, que estivesse chegando a distância.

Como narrado no começo desta parte, o colegiado se moldou através de um *staff* aconselhador, dando opinião e subsídios para os mandatários decidirem por suas ideias. Ideias que diziam mais respeito aos que os auxiliavam do que propriamente dito de sua genuinidade. Primeiro, porque os mandatários eram forasteiros; depois, porque precisavam se apoiar em quem realmente conhecia a região e os seu relevo; e, por último, porque eles tinham que estabelecer uma relação de confiança e de cumplicidade para que em suas empreitadas se sentissem mais aceitos.

Apesar do estreitamento que se conformou ao longo das Capitanias Hereditárias, vieram os períodos e fases de transformação, de alteração de regimes e comandos, havendo um esvaziamento da então base do *staff* dos mandatários. Dentro do tempo que se seguiu, não houve instituição de colegiados de caráter aconselhador, nem de assembleia, como se naturalizou, mesmo tendo nos Séculos XIX e XX uma série de órgãos colegiados se compondo por influência das ocorrências sociais e políticas ao redor do mundo.

Na década de 1960, após a promulgação da priemira LDB, o município ensaiou fazer a instalação para servir de modelo e pioneirismo à luz da nova lei, mas a ideia não foi levada adiante, porque as atenções se voltavam para o **CFE** e **CEE,** o que não foi o

caso de outros conselhos que, logo após o funcionamento do Conselho Estadual em 1962, melhor em 1963, porque só a partir desse ano que o órgão se estruturou, alguns **CMEs** foram se organizando. Somente após a Constituição de 1988, que o **Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV)** foi criado pela **Lei Nº 2.611-90,** de 19 de setembro de 1990. No entanto, a **Lei Orgânica do Município - LOM Nº 001-1990**, de 25 de outubro de 1990, previu sua criação 36 (trinta e seis) dias depois, após já ter sido publicada a lei de criação.

Esse é o único caso em que se registra a criação de um órgão colegiado, anterior à da **LOM**, no **art. 64**, está assegurada aa existência dos conselhos municipais; enquanto no art. 16, Do Ato das Disposições Finais e Transitórias, fica estabelecido o prazo de até 180 (cento e oitenta) dias para a organização do sistema municipal de ensino e do próprio **Conselho Municipal de Educação (CME)**. Curiosamente, a lei de criação do órgão foi editada 36 (trinta e seis) dias antes, constatando uma situação atípica e m caso bem à parte das outraslegislações no Estado e no país.

A partir da Constituição de 1988, tanto os Estados como os municípios tinham a incumbência de redigir suas normas maiores, em seus respectivos âmbitos, a fim de desencadear as demais normatizações, através das legislações, que se dividem em: Leis Complementares e Leis Ordinárias, que são as atinentes aos parlamentos. No caso dos Estados, no ano seguinte à edição e promulgação da Constituição Federal, esses entes federativos tiveram que editar respectivamente as suas Constituições Estaduais. Já os municípios tiveram providencias a promulgação de suas específicas **Leis Orgânicas Municipais (LOMs)**, a partir das quais se normatizariam e fariam ações para legitimar processos a eles atinentes, no âmbito de seus territórios. A seguir, vê-se a demonstração da referida incongruência, de acordo com as datas de suas respectivas publicações:

LEI ORGÂNICA Nº 01, DE 25 DE OUTUBRO DE 1990.

Capítulo III
DO PODER EXECUTIVO

Seção VII
Dos Conselhos Municipais

Art. 64 - Além das diversas formas de participação popular previstas nesta Lei Orgânica, fica assegurada a existência de conselhos municipais, compreendidos como representações institucionais da participação nas diversas áreas de interesse da população, especialmente saúde, educação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, menor, cultura, moradia e direitos humanos, sendo reconhecidos como organismos de consulta, opinião e fiscalização.

Por isso, o curioso registro encontrado em Vila Velha na inversão da ordem, porque não é razoável dentro do processo legislativo um instrumento, cujas instruções deveriam ser editadas anterior à sua edição, teve a sua ocorrência mais de um mês antes. E, dentro de acordo com o *statuts* desses dispositivos, caberia uma revisão para esse desencontro legislativo não continuar. Os dispositivos da **LOM** mostram que existe uma desarmonia entre essas leis**,** não havendo coerência. Para ajuste de casos como esse, apesar deste ser o único, vamos apresentar uma propota de atualização das **LOMs,** resultado de discussões entre nós e o pesquisador João Monelvade, para que na próxima legislatura, os municípios estejam com esse importante instrumento-régio devidamente adequado, ajustado; e, sobretudo, atualizado com a efetivação das alterações necessárias para suas ações.

O recorte acima e o a seguir são da **LOM**, de outubro de 1990, com orientações para as providências de organizarem os órgãos colegiados, no município canela verde. Ao se consultar pessoas no município, não souberam explicar o que teria ocorrido, pois houve quem dissesse que junto com os demais municípios da Região Metropolitana, teria havido uma discussão sobre pontos e alinhavos comuns para serem incluídos e, ajustados em seus respectivos municípios. No entanto, a curiosidade atravessa anos, a **UNCME** pretende provocar um processo de revisão e atualização das **LOMs.** A seguir a orientação inicial para criação e organização **CMEVV**:

Do ato das disposições finais e transitórias

Art. 16 - No prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar da data da promulgação desta Lei, leis complementares disciplinarão sobre:

I - a organização do sistema municipal de ensino e o Conselho Municipal de Educação;
II - o estatuto do magistério e o respectivo plano de cargos e salários;
III - os planos e programas únicos de previdência e assistência social, de que trata o art. 79, desta Lei.

Nas últimas 02 (duas) décadas, o **Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV)** é o grande protagonista nas atividades, junto aos **CMEs;** e, à **UNCME**, apresentando ações singulares na construção e nos avanços que tem amealhado. No último ano, o Conselho passou por certa desfiguração, com a mudança da gestão, sem promover a devida transição, a nova administração agiu de forma abrupta, dispensando todo o Conselho e sem conversar com ninguém, nem com a presidente que respondia pelo órgão, deram encaminhamentos para que todos retornassem para as escolas de origem.

De 1990 para cá, essa Lei já foi reeditada por diversas vezes, com o objetivo de fazer

designações dos conselheiros, nas renovações de mandatos que, têm sido bianual; e, a alteração feita mais recentemente com esse propósito foi em janeiro de 2021, quando foram nomeados os novos conselheiros. Entretanro, de janeiro para cá, já houve a mudança de 03 (três) presidentes. Questões internas à parte, registram-se peculiaridades no funcionamento do Conselho e, para se observar um dos pontos singulares no órgao, segue a **LOM** comentada:

LEI Nº 2.611, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990

CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇAO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO MUNICIPAL DE VILA VELHA, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, faço saber que o Povo através de seus representantes aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Educação, nos termos da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, tendo por finalidade normatizar, planejar, orientar e fiscalizar as atividades educacionais do Município, competindo-lhe:

a) a execução das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Federal nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, e pela Lei Orgânica Municipal, de 05 de abril de 1990, que normas de organização e funcionamento do ensino pré-escolar e fundamental, estabelecidas na Seção I, Capítulo III, Título VIII;
b) a aprovação do Plano Municipal de Educação;
c) o estabelecimento de normas para autorização e funcionamento do Sistema Municipal de Educação sugerindo medidas que objetivem a expansão e a melhoria da qualide do ensino, na área de sua competência;
d) aprovação de plenos de aplicação de recursos referentes a convênios para obtenção de auxílios financeiros;
e) o empenho na melhoria de qualidade e elevação dos índices de produtividade do ensino;
f) a fixação de normas para autorização do funcionamento, reconhecimento e inspeção de estabelecimentos municipais de ensino;
[.....]

Sem falar que, somente este ano, já houve mudança de 03 (três) presidentes, por diversos motivos, em que pesem as posições pessoais dos conselheiros, a situação não parece ser os caso. Apesar disso, estamos prestando todo apoio e atenção ao novo presidente para que se sinta amparado e com suporte, a fim de realizar todas as atividades conselheiriais, as quais dignificam um **CME.** Vila Velha, historicamente, sempre se constituiu em um baluarte nos movimentos sociais, além dos trabalhos desenvolvidos na luta por melhor moradia no municípios, em outras áreas a sua referência é grande e bastante reconhecida.

6- REFLEXÕES CONSELHEIRIAIS:

Desfechamos o presente produto destacando de maneira compilada o conjunto de dados e informações levantados. Este **Livro-Encarte da História dos Conselhos Municipais de Educação (LEHCONs)** não tem**,** em absoluto, a pretensão de fechar

ou esgotar questões sobre a historicização dos Conselhos de Educação, visto que a pesquisa se pautou nos registros de outros trabalhos, cujos autores já consagrados não o fizeram. Segundo levantaram, há estudos que apenas fazem apontamentos de fatos e ocorrências nos diversos momentos da história.

Com os dados reunidos, checamos os acontecimentos trabalhados pelos autores e as análises apresentadas e diagnosticadas deram conta de que o funcionamento e as funções dos **Conselhos de Educação (CEs)** vêm destoando da realidade, o que na teoria e na legislação já está previsto. Consideramos controverso o tratamento dispensado aos órgãos por uma certa e significativa quantidade de gestores das adminstrações, quando reservam aos órgãos apenas o tratamento de apêndices e despachantes cartoriais, dirigindo-se a eles com cobranças e exigências, de acordo com as suas conveniências.

Como Tatagiba (2002) bem discorre, "na dinâmica concreta do funcionamento dos Conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais", retratando o que verificamos sobre as relações, as quais são estabelecidas entre eles; ou, melhor, que o Estado impõe a eles, como se eles estão, a qualquer momento, à sua disposição e dele fossem a sua extensão. A autora conta o que se constata a partir de vários estudos é o fato de que tal postura tem sido muito difícil de se reverter; na dinâmica de funcionamento dos Conselhos, a centralidade e sua atuação no Estado, na definição das políticas e das prioridades sociais, apesar de a própria existência dos Conselhos já indicar uma importante vitória na insistente luta pela democratização dos processos de decisão (TATAGIBA, 2002, p. 55).

Inspiradores deste trabalho, os professores Monlevade (2002), Gomes (2003) Bordignon (2006) e Ferreira (2006), em seus trabalhos desenvolvem os diversos aspectos referentes aos Conselhos e, também, o percurso histórico que apresentam até a disposição legal os constituir como ógãos de Estado. Monlevade (2002), por exemplo, defende a idiea de que os "**Conselhos Municipais de Educação (CMEs)** devem ser a caixa de ressonância de todas as demandas, de todos os problemas, de todas as reflexões que se produzem no município, quanto à prática da educação de seus cidadãos" (p. 40).

Reafimando o que já ressaltara em outros estudos, o autor faz referência à questão sobre a contextualização da relação educação e os Conselhos, em uma afirmação bem sintética: "desde que a educação é uma política pública, existe a necessidade de se planejar e de se aconselhar" (p. 35); com a compreensão distinguida por Rua (2019), quando conceitua a diferença entre "política pública" e "decisão política". A

autora destaca, pontuadamente, essas questões afirmando que “política pública envolve mais uma decisão e requer diversas ações que, estrategicamente, são selecionadas para implementar as decisões que se devem tomar” (p. 01).

Em relação à sua conceituação sobre decisão política, a professora contextualiza que uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Em seguida, Rua (2009) emenda que “embora uma política pública implique em decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública” (p. 01).

> A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter "imperativo" . Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. As políticas públicas envolvem, portanto, atividade política (p. 02).

6.1- EM DESACORDO ESTRUTURAL:

Indicando a dualidade de competências nas atribuições dos Conselhos, o professor Bordignon (2009) resume que esses órgãos têm uma natureza de ordem normativa e consultiva por serem as deliberações desencadeadas, em conformidade a suas competências. “No entanto, é o Executivo, que efetiva, realiza, executa e, também, faz uma devolução para que seja feita alguma alteração” (p. 53); ficando uma dualidade competências concedida ao órgão municipal, implicando em adversidades junto aos órgãos de gestão da estrutura do sistema de ensino, um atrito em relação de poder, além de suscitar alguma animosidade.

Conforme o autor, esse atrito pode gerar problemas de ordem cultural e estrutural, já que o conflito cultural é consequência da cultura de poder. Nele se situa o dirigente como autoridade máxima e detentor do poder. Referindo-se ao que ele chama de desacordo cultural, Bordignon (2009) descreve que “tal conflito, ou mesmo, “desacordo estrutural sobrevém da disposição dos Conselhos na estrutura organizacional do Executivo”, (p. 53).

Identificados como mediadores entre governo e a sociedade por Bordignon (2009), os Conselhos de Educação analisam matérias trazidas tanto pelos membros da representação da sociedade, como os do governo, para que nenhum destes se torne o único a controlar as diversas situações e que aprendam a trabalhar os atos das adversidades que, muitas vezes, são ignorados e desprezados pela parte que tem

outros interesses e a referida pauta pode atrapalhar. Desta forma, o autor descreve as funções predominantes atribuídas aos órgãos, no atual contexto de implementar a gestão democrática, cujas atribuições são de 02 (dois) aspectos: o primeiro de caráter deliberativo e o segundo de caráter consultivo.

Segundo o professor, o caráter deliberativo é quando da abordagem de um tema ou de um assunto pautado, com a decisão final tomada pelo coletivo dos Conselhos e, na consideração de Bordignon (2009), o referido caráter deve ter o entendimento seguinte: no exercício da função deliberativa, o conselho aprova, decide, estabelece normas e ações por meio de Resoluções e Pareceres" (BORDIGNON, 2009, p.69). Isso implica, na visão do autor, que ao Executivo cabe apenas executar, programar e divulgar a decisão, quando oportunamente for o caso.

Como delineado pelo professor Genuíno Bordignon o processo das funções e das atribuições dos Conselhos, a professora Andreza Ferreira (2006) dialoga com o autor, conversando sobre as questões da participação, salientando que para estar nesse processo se converte em uma luta na gestão da coisa pública esteve incluída nas pautas de reivindicação dos movimentos sociais, a partir dos anos 1970.

Segundo a autora, a luta pela participaçãopopular na gestão da coisa pública esteve

incluída nas pautas de reivindicação dos movimentos sociais das diversas áreas, principalmente a partir dos anos 1970, constituindo-se no cenário de debate e de formulação da Constituição Federal, em seus artigos 10; 194 (inciso VII); 198 (inciso III); 204 (inciso II); e 206 (inciso VI) (BRASIL, 1988). Dessa forma, a professora faz o grande destaque por quais vieses analisa a participação popular:

> Partimos da ideia de que os conselhos, como mecanismos institucionalizados de participação na elaboração das políticas públicas, tanto podem servir para uma maior participação e um contraponto na defesa dos direitos, como podem servir para engessar, rotinizar e burocratizar a participação, contribuindo para um arrefecimento da participação social ou despolitização do processo. Como ocorre a participação da sociedade civil nesses espaços? (FERREIRA, 2006, p.20)

Elencando algumas experiências de participação no campo da gestão pública, como na elaboração de políticas pública, a autora as relaciona ao avanço do processo da democratização e da diferenciação social, com a progressiva valorização da democracia participativa. Por outro lado, Andreza Ferreira (2006) expressa que na *interpretação liberal* a participação, em função de sua base nos princípios do liberalismo, tem como objetivos principais a reforma da estrutura da democracia representativa e a melhoraria da qualidade desta nos marcos característicos das relações capitalistas (p. 42).

Princípios esses que conscientizam sobre os pressupostos democráticos de que todos os membros da sociedade são iguais e a participação seria o meio, o canal a se percorrer pela busca da satisfação dessas necessidades. Traduzindo, então, uns sentimentos de concordância com uma certa ordem social, criando algo superior, o qual é chamado de o bem comum, núcleo articulador dos indivíduos, pelo processo participativo com a existência de organizações na sociedade. Conforme pensa Gohn (2001), "supondo que as organizações existem apenas, quando de fato as pessoas participam" (p. 1207).

6.2- CONTROLE SOCIAL DESCONTROLADO:

Controle social de quê? A sociedade realmente controla ou é controlada? Os órgãos de controle social, são mesmos controladores ou apenas instituídos para justificar as leis? Eis as questões.... Todas requerem pesquisas, levantamentos e teorizações, já que na literatura esses assuntos são levantados, sem conclusões, somente com um conjunto de apontamentos feitos por alguns autores que se embasam em teóricos consagrados em todo mundo, pegos como referências para deflagrar teses e questionamentos para serem problematizados. Uma problematização a se pesquisar é se a participação popular nos espaços empobrecidos conta com a adesão das pessoas mais pobres, o seu interesse pelas lutas por melhores condições de moradia, alimentação, educação, de vida. Outra temática a se investigar são as relações entre a população das regiões periféricas com órgãos colegiados, no que tange à a forma como o contigente percebe a representação e sua intervenção

Não se pode, no entanto, falar em acompanhamento e controle social, sem falar em Gomes (2003), Alvarez (2004), Foucault (2008) e, ainda, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Primeiro, porque é nessa última referência em que se iniciam os debates sobre os direitos da cidadania, com acompanhamento e controle[1], como diversos autores indicam, até pela natureza do termo, que tem propriedade de ser polissêmico e sua compreensão vem a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

As concepções são trabalhadas por Alvarez (2004), em análise à definição dada pela sociologia estadunidense que vigorou até os anos de 1920, associada à cultura e considera todo e qualquer recurso material ou simbólico como mecanismo de controle social. Depreendemos dessa definição que o controle social acaba por se viabilizar pela cultura dos indivíduos e se entrelaça aos mecanismos de controle que recompensem, punem e mantêm a adaptação dos indivíduos a uma estrutura imposta. Neste sentido, a cultura e, também, um mecanismo de adaptação às regras

forjadas por uma determinada classe que pretende conservar e perpetrar um modelo de sociedade de dominantes e dominados.

Outra ideia que a sociologia estadunidense formulou foi a de que o controle social é viabilizado pelo aparato de mecanismos que impõem coerção e a dominação da sociedade em prol do conformismo e da adequação às imposições das classes dominantes. Apesar da Declaração dos Direitos de 1789, somente em fins do Século XIX até o final do Século XX, "a concepção de controle social formulada pelo pensamento social, se limitou a inverter os polos de uma equação" (ALVAREZ, 2004, p. 02). Como a outra concepção, a ideia de dominação de uns indivíduos sobre os outros permanece por conta de objetivos a se alcançarem através da ação social estratégica.

A partir da década de 1940, o controle social passa a ter concepção de elementos a ser relacionados a fenômenos da interdependência social, entendida como uma série de vínculos de reciprocidade firmados entre os indivíduos que integram a sociedade. O fenômeno da interdependência social tem similaridade com alguns modelos sociológicos de Émile Durkheim (1858-1917), enquanto a concepção anterior, da década de 1920, tem similaridade com o conceito de dominação elaborado pelo sociólogo Max Weber (1864-1920). Dukheim introduziu conceitos como "anomia", desenvolvendo estudos sobre o crime e a pena, o que Alvarez (2004) considera uma reação coletiva, que "visa reforçar a solidariedade social entre os demais membros da sociedade, além de garantir a integração social" (p. 69).

O professor Alvarez (2004) se fundamentou na obra de Foucault, dialogando com as pesquisas empreendidas pelo autor francês, as quais possibilitam "saídas para impasses anteriormente levantados e diagnosticados em um campo de estudos recoberto pela noção de controle social"; permitindo pensar o conceito de controle social associado ao modelo de Rousseau acera da cidadania, como um exercício individual e coletivo de intimidade com o corpo político que, neste caso se trato do Estado, no qual o poder possa ser exercido como rede de relações de força como um mecanismo, que se aponte em direção a deliberações, a respeito dos recursos.

Ressaltamos que o controle social na educação pressupõe realizar certar relações de de interdependência entre as diferentes instâncias do Poder Público, com membros da comunidade do entorno. Para as Secretarias de Educação, potencializar, através dos diferentes meios estratégias, essa interdependência entre escola e comunidade, representa assumir compromissos com relação ao uso de verbas e ações públicas, incentivando, monitorando e orientando as lideranças dos segmentos a realizarem

processos de construção de uma educação de qualidade.

6.2.1-CONTROLE SOCIAL PELO **FUNDEB**:

A participação social em educação é vinculada à repartição de tarefas entre ações do Estado e o acompanhamento da comunidade, da sociedade civil organizada na execução de tarefas programadas no sistema educacional vigente. Entretanto, esse quadro de instrumentos de participação restritivos da ação popular, com tarefas de cunho técnico, não pode inibir que os sujeitos sociais busquem se apropriar dessas instâncias, para que, como espaço de luta por direitos garantam no seu bojo, no combate aos desvios.

Dessa forma, os recursos financeiros previstos e assegurados nos orçamentos; e, as políticas educacionais devem ser zeladas para que possam chegar aos seus destinatários da melhor e mais adequada forma possível, visando a impulsionar uma educação e qualidade social. Para vislumbrar essa garantia e prever repasses periódicos à educação, a **Lei Nº 14.113-2020**, que regulamenta o **FUNDEB**, institui um Fundo de natureza contábil no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, nos termos do **art. 212**, da Constituição Federal, de 1988.

O **FUNDEB** tem provado ser o maior instrumento de redistribuição de recursos do Brasil, com bons resultados e inegáveis na melhoria do ensino e na redução das desigualdades educacionais. De acordo com o **art. 26**, da **Lei Nº 14.113-2020**, são considerados profissionais do magistério aqueles que exercem as atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluídas as de direção (gestão) ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e, a coordenação pedagógica. Para que possam ser remunerados com recursos do **FUNDEB**, esses profissionais deverão atuar na educação básica pública, no respectivo âmbito de atuação prioritária dos Estados e Municípios.

Baseada na Lei inicial do **FUNDEB**, a **Lei Nº 11.494-2007,** de 20 de junho de 2007, o **CAPÍTULO VI,** da Lei que regulamenta o **FUNDEB, a Lei Nº 14.113-2020** faz as descrições, estruturando os processos a se instalar para a realização das etapas, que vão desenvolver os trabalhos e ações de verificação da trajetória dos recursos, que devem ser registrados em toda sua trajetória. O Capítulo se intitula de **DO ACOMPANHAMENTO, DA AVALIAÇÃO, DO MONITORAMENTO, DO CONTROLE SOCIAL, DA COMPROVAÇÃO E DA FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS,** no qual está disposto, em 04 (quatro) Seções orientativas, as sistematizações de como deve ser a implementação de todo processo do acompanhamento, monitoramento, controle e

fiscalização dos recursos, inclusive da estruturação de suporte técnico, em apoio à avaliação e para preparação para as Prestações de Contas**.**

Na primeira **Seção do Título,** são dadas orientações sobre processos de fiscalização e o controle a se implementar pelos **Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS FUNDEBs)**, onde se destina ao Ministério Público (MP) "a defesa da ordem jurídica, do regime democrático dos interesses sociais e individuais indisponíveis relacionada ao pleno cumprimento desta Lei" (BRASIL, 2020). Incumbência dada para que o Ministério Público (MP) se atente, de forma investigativa, em relação à aplicação dos recursos repassados que forem Fundos complementados da União.

Depois do estabelecimento das disposições a respeito da processualização tanto da Fiscalização, como do Controle, a **Seção II** seguinte esmiúça as incumbências, as funções e as competências dos **Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS FUNDEBs),** no **art. 33,** salientando que a infraestrutura e as condições materiais, adequadas à execução plena de suas competências, ficam garantidas pelos respectivos entes federativos da jurisdição dos Conselhos.

Nessa mesma **Seção** são estabelecidos os critérios para a composição do colegiado, com indicação do mínimo de componentes que devem estruturar e organizar os órgãos, como também as atribuições delimitando as ações e funções a se cumprirem. Para resumir esses aspectos, descrevemos a seguir o **Quadro 4 - Regulamentação do CACS FUNDEB,** compilando essas questões, de acordo com as normatizações e as orientações, seus desdobramentos, justamente porque o **FUNDEB** é a principal fonte de recursos da Educação Básica brasileira, representando hoje para grande maioria dos municípios mais de 60% (sessenta por cento) do orçamento.

Com a principal virtude de assegurar uma remuneração condigna do magistério por meio do controle social, o **FUNDEB Permanente**, promulgado no mês de dezembro de 2020, tem como marca característica o efeito inclusivo. Saviani (2008) analisa que para enfrentar os problemas acumulados na educação, há décadas, os recursos orçamentários regulares dos entes federativos não são suficientes, implicando com que se buscassem formas que permitam investir maciçamente, elevando-se em bem urgentemente a efetivação do percentual do PIB (Produto Interno Bruto), previsto na **Lei 13.005-2014, PNE,** destinado à educação.

A **Lei Nº 14.113-2020**, que regulamenta o **FUNDEB Permanente** assegura entre os membros do Conselho a participação de 02 (dois) estudantes da Educação Básica, 02

(dois) representantes de pais, 01 (um) representante do Conselho Tutelar (CONTU), 01 (um) componente do **Conselho Municipal de Educação (CME)**, além de outros segmentos. Com o Conselho composto, os assessores técnicos devem providenciar o Cadastramento do órgão, junto ao **FNDE**; como o setor está em fase de ajustes, por enquanto só se efetiva o cadastro do Presidente e Vice, no sistema eletrônico. Uma vez a situação estando normalizada, os **CACS FUNDEBs** serão convocados para fazerem o recadastramento de todos os membros.

De acordo com o Setor de Cadastro dos **CACS FUNDEBs** do MEC, há 04 (quatro) municípios no Estado, cujos cadastramentos não se realizaram até o dia 30 de julho de 2021, que são os de Baixo Guandu, Divino São Lourenço, Governador Lindemberg e Presiente Kennedy. Para lhes dar suporte e orientação para estruturação dos Conselhos nesses municípios, a **UNCME-ES** se coloca à disposição para ajudar no processo de mobilizar os diversos segmentos nos municípios para composição desse colegiado; como também fazer o mesmo, em 14 (quatorze) municípios que não têm os **Conselhos Municipais de Educação (CMEs)** compostos, desde a transição das gestões municipais.

Sem funcionamento desses órgãos, os Secretários de Educação ficam respondendo, de forma imprópria, pela presidência desses órgãos colegiados, quando não indicam um servidor ou servidora só para tratar das questões burocráticas do Conselho. Tal atitude deve ser considerado como "ato improbo, de profundo desrespeito ao **CME**, que representa o processo de democratização na educação", segundo a **UNCME-ES,** que defende a autonomia plena dos Conselhos, sem ingerência dos Secretários de Educação, como ocorre. Muitas vezes, os representantes da administração atuam de forma impositiva, visando apenas o lado do gestor que representa e ignora os demais segmentos, como se os conselheiros se constituíssem serviçais da gestão**.**

Há casos em que os Secretários transpõem às suas atribuições, esquecendo que as que lhe são cabíveis desenhadas e estabelecidas nas respectivas **Leis Orgânicas dos Municípios (LOMs),** competindo-lhe fazer principalmente a gestão das políticas públicas educacionais, coordenando a execução das ações da equipe de trabalho da Secretaria, tendo clareza de que as ações desenvolvidas, em sua totalidade, têm que estar articuladas com os processos voltados à aprendizagem dos alunos da rede de ensino. Os Conselhos se tornaram muito burocratizados e isso têm tirado o foco de suas funções, além de frequentes disputas internas, quando das discussões, análises e deliberações sobre a aplicação das verbas pública.

As burocracias impostas pelo Estado, mesmo que a Lei deixe claro o papel dos

Conselhos, evidenciam os desvios de funções dos órgãos ao cumprirem esse tipo de agenda, exigida pela lei para que funcionem. Assim, são feitas cobranças dos órgãos, que executem uma série de tarefas que, pelo número reduzido de conselheiros, justifica-se a falta de participação popular. Braga (2011) avalia que "mesmo os Conselhos sendo uma instituição que está nas mãos da sociedade, eles são chamados de órgãos, burocratizando-os no desempenho de papéis que não lhes pertencem". E, para evitar esse vício de gestores é que a **Lei º 14.113-2020** procurou, em suas disposições, esclarecer algumas prerrogativas, como algumas distinguidas a seguir, no **Quadro 4:**

Quadro 4 - Regulamentação do CACS FUNDEB

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB CACS FUNDEB – Arts. 33 e 34, da Lei Nº 14.113-2020	
Atribuições	**Composição**
= Examina os gastos realizados com recursos dos Programas. = Supervisiona o Censo Escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e análise dos dados estatísticos e financeiros. = Acompanha a aplicação dos recursos federais referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA). = Recebe e analisa as Prestações de Contas referentes a esses Programas. = Formula Pareceres conclusivos sobre a aplicação desses recursos e os encaminha ao **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).** = Apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, dando ampla transparência ao documento em sítio da internet.	= Representantes do Poder Executivo Municipal (Prefeitura), dos quais pelo menos 01 (um) deve ser da Secretaria Municipal de Educação ou de órgão educacional equivalente. = Representante dos professores da educação básica pública. = Representante dos diretores das escolas básicas públicas. = Representante dos servidores técnico administrativos das escolas básicas públicas. = Representante(s) dos pais de alunos da educação básica pública. = Representante(s) dos estudantes da educação básica pública, um é indicado pela entidade de estudantes secundaristas. = Representante(s) do respectivo Conselho Municipal de Educação. = Representante do **Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente (CONTU),** indicados por seus pares. = Representante dos estudantes da rede.

Por se constituir na área que detém o maior orçamento de verbas no município, a área da educação apresenta a maior quantidade de funcionários, dispõe de estudos, a fim de trabalhar a sua capilaridade no território e capacidade de estreitar relações

massivas com a comunidade, oferecedo condições politicas e sociais de desenvolver as ações necessárias para investir recursos, com vistas a diminuir as desigualdades sociais, combater à pobreza, debelando práticas que potencializam a exclusão. Nesse sentido, há que se lutar para os Conselhos funcionarem de fato. A **Lei 14.113-2020** regulamenta os **CACS FUNDEBs** como permanentes, estabelece que a sua estrutura organizacional e composição sejam semelhantes aos dos **CMEs**, tendo distinções em relação às atribuições, que são estabelecidas em diversas disposições, nos **§§ 2º** e **3º**, do **art. 211**, da **Constituição.**

É muito importante destacar que a cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação aos profissionais do Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto aos regidos pela **Consolidação das Leis do Trabalho - CLT**, além daqueles que se encontram, formal e legalmente, contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente. No grupo dos trabalhadores do magistério, estão incluídos todos os profissionais da Educação Básica, da rede de ensino pública, sem distinção entre professor da EJA, Educação de Jovens e Adultos, da Educação Especial, como ainda os da Educação Indígena ou Quilombola e professor do ensino regular.

Todos os profissionais do magistério que estejam em efetivo exercício na educação básica pública. O efetivo exercício é caracterizado pela existência de vínculo definido em contrato próprio, celebrado de acordo com a legislação que disciplina a matéria e pela atuação, de fato, do profissional do magistério na educação básica pública. Esse conjunto de profissional e que pode ser remunerado com recursos da parcela dos repasses de até a 70% (setenta por cento) do **FUNDEB**, de acordo com o **art. 26**, da **Lei Nº 14.113-2020.**

Para isso, deve-se observar os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, de acordo com as dosposições previstas nos **§§ 2º** e **3º**, do **art. 211**, da **Constituição Federal.** O **FUNDEB,** na verdade, é composto por 27 (vinte e sete) fundos básicos, sendo um de cada estado e o do Distrito Federal. Esses fundos são formados por recursos vinculados à educação, provenientes de fontes como os impostos, transferências e repasses dos Estados, Distrito Federal e municípios. Em cada Estado, o **FUNDEB** se compõe por 20% (vinte por cento) das seguintes receitas:

- Fundo de Participação de Estados e Distrito Federal (**FPE**);
- Fundo de Participação dos Municípios (**FPM**);
- Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (**ICMS**);

- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (**IPIexp**), proporcional a essas tributações;
- Desoneração das Exportações;
- Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação (**ITCMD**);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (**IPVA**);
- Cota parte de 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (**ITR**) devida aos municípios; e
- Receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

6.2.2- POLÍTICA ALIMENTAR NAS MÃOS DO **CAE**:

Diferentemente dos Conselhos do **FUNDEB,** a concretização e formatação dos **Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs)** tem uma trajetória história mais consistente e com seguidos desdobramentos, não sendo uma proposta tão nova como se pensa em alguns lugares. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido como merenda escolar, é coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), realizando repasses de recursos aos entes federativos.

Fornecendo alimentação para um total de mais de 41 (quarenta e um) milhões de alunos, das redes municipais de ensino, sendo que hoje o Programa atende aos 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios, com repasses que chegam à ordem de R$ 4 bi (quatro bilhões) por ano, segundo estima a autora Melo (2021). No entanto, na década de 1940, o então Instituto de Nutrição se investia para garantir alimentação escolar nas unidades escolares, o que não se confirmou ante as crises financeiras da época, que se alastraram pelas décadas seguintes. "Em 1945, no governo Getúlio Vargas, instalou-se a Comissão Nacional de Alimentação (CNA)", de acordo com o que escreve no recorte a jornalista.

Estruturou-se, todavia o primeiro Programa de merenda escolar, na década de 1950, com intuito de conseguir atingir as escolas do país, intitulado de Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, mas apresentado para a população pelo governo como Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. Depois, a iniciativa foi conhecida e registrada como o Programa de Alimentação Escolar, cuja duração foi enquanto havia repasses do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), hoje a Unicef, que reservava o excedente de leite em pó à campanha de nutrição materno-infantil, que se desenvolvia à época.

Dentro do período do Governo Café Filho, foi criada a Campanha da Merenda Escolar

(CME) que, muitos estudiosos consideram o marco de origam do atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). No ano seguinte, com Juscelino Kubitschek no governo, o nome muda para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Lembrando das sucessivas mudanças, Melo (2021) destaca que os objetivos da Campanha era centralizar e nacionalizar a aquisição e distribuição de alimentos. Para isso, foi criado um fundo com recursos e doações da União, dos Estados e municípios.

Imediatamente à instalação do Golpe de 1964, o Programa de CNME passou a ser Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), incorpoando apenas a educaçao escolar entre as suas atribuições e, "com essa mudança, lançou-se um novo Programa Almoço Escolar, cujo objetivo era alterar a ideia de 'merenda' para servir verdadeiras refeições aos estudantes, incluindo alunos de cursos supletivos", afirma Melo (2021, s.p.), acrescentando que no início dos anos de 1970, foi preciso se repensar a estratégia de alimentação escolar, devido a dificuldades de se atingir as metas de seu fornecimento.

Ainda, nos anos de 1970, o Programa foi sofrendo várias alterações, inclusive com intervenção de empresários que vinham no vácuo deixado pelos EUA, "ficando 04 (quatro) empresas com a soma de 70% (setenta por cento) do total de aquisições de alimentos, em 1979", (Melo, 2021, s.p.). Segundo a jornalista, as 04 (quatro) empresas eram a Nutrimental (barrinha de ceral Nutry), Pratika e Liotécnica, e a holandesas Nutricia, pioneira no mercado de fórmulas infantis, que hoje faz parte do grupo Danone.

Indo para os anos 1980, Melo (2021) fala da construção e debate da Constituição de 1988, embora os ares e os cenários eram de tempos instáveis, com centralização absoluta no governo federal que, por exemplo, decidia sobre o cardápio, fazia compras e as distribuía em todo o território, "o que inspirou e apontou mudanças no PNAE" (Melo, 2021, s.p.). Já a CNAE havia sido extinta em 1981, com o Instituto de Assistência ao Educando (INAE) criado em seu lugar. Em 02 (dois) anos. Esse Instituto estava integrado à Fundaçao de Assistência ao Estudante (FAE), que comandou o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME), entre 1986 e 1988.

A compra dos alimentos básicos é feita de forma *in natura* passa a ser regionalizada através de convênios, enquanto as aquisições de produtos industrializados, após rápidos e rasteiros levantamentos, mantinham-se centralizadas pela União. Melo (2021) raciocina que a adesão dos municípios foi bastante tímida, em decorrência de fragilidades técnicas e financeiras na implementação.

> Em 1988, só 184 (cento e oitenta e quatro) munciípios faziam parte do programa. O início do governo Collor trouxe mudanças para todas as politica ssociais, assumindo um vies de desresponsabilização do Estado. Ele interrompeu o processo de municialização do PNAE e nomeou para presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado em 1972 pelo ditador Médici, um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (ABIN). Na metade do mandato, Collor sofreu um impeachment r wurm sddumiu a Presidência foi seu vice, Itamar Franco. (Melo, 2021, s.p.).

Crises na área da alimentação escolar teve início, em 1991 eclodiram denúncias de desvio de recursos, gerando uma reação com uma mobilização popular em torno da fome, um grande exemplo disso, foi a campanha que contou com grande destaque, a "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida", liderada por Herbert de Souza, o Betinho. Em 1993, 02 (dois) anos após a explisão da crise, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), havendo reverso na dinâmica da política alimentar com intenso ritimo da descentralização com a **Lei Nº 8.913-94.**

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a FAE foi extinta, ficando as suas funções sendo incorporadas e assumidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que ate hoje cumpre a função de administrar e normatizar o PNAE, que hoje nutre a concepção de oferecer uma alimentação saudável, com vínculo regional, produzida diretamente pela agricultura familiar, possa ser de acesso e consumida diariamente pelo alunos da rede pública de todo o Brasil (FNDE, 2012). Assim, há intenção de criar hábitos alimentares saudáveis e propiciar ao apoio ao desenvolvimento sustentável de muitos gêneros alimentícios.

A compra institucional da agricultura familiar, no PNAE, é parte de um processo que econhece a necessidade de se pensar em uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos. Essas formas alternativas incluem a criação dos meios de produção e comercialização, de cadeias curtas, que aproxima a relação entre produtores e consumidores, fortalece as relações sociais, valoriza a diversidade produtiva e atende às necessidades das instituições públicas.

Reformulado pela **Lei Nº 11.947-2009,** o PNAE sofre grandes alterações entre elas a ampliação do atendimento, incluindo alunos do Ensino Médio e da EJA, fazendo os reajustes do valor médio das refeições (usado para calcular os repasses), além de se atentar para a exigência de destinar, pelo menos, 30 % (trinta por cento) de verbas e recursos financeiros, repassados pelo FNDE para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Complementando essa Lei, uma Resolução foi publicada meses

depois, estabelecendo que fornecedores provenientes de assentamentos rurais da reforma agrária, quilombolas e indígenas têm prioridade no referido processo.

> Com esse instrumento, o PNAE representa uma importante conquista no que se refere às iniciativas de compras públicas sustentáveis articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar, criando mecanismos de gestão para a compra direta do agricultor familiar cadastrado, com dispensa de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas, criando mercado para os pequenos produtores, dinamizando a economia local e seguindo em direção ao fornecimento de uma alimentação mais adequada (MALAGUTI, 2015, p.28).

Essa Lei, que reformula o PNAE, estabelece no **art. 18** a instituição dos **Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs)** que, resumidamente, é um órgão colegiado com caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, composto por, no mínimo, 07 (sete) membros titulares, com os seus respectivos suplentes; sendo esses representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação, discentes, pais de alunos e entidades da sociedade civil. Como sua regulamentação depende de ser editada por instrumentos nos legislativos estaduais e municipais, a sua composição pode contar com mais membros com trabalhos na área da educação e segurança alimentar locais.

Os **CAEs** têm como principal função zelar pela concretização da alimentação escolar de qualidade, por meio da fiscalização dos recursos públicos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que complementa o recurso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Outra importante função dos **CAEs** é o recebimento do Relatório Anual de Gestão do PNAE, emitindo um Parecer, onde são feitas análises conclusivas a respeito dos repasses dos recursos à Entidade Executora (EEx.), nos municípios, aprovando ou reprovando a execução do Programa, bem como de seus respectivos gastos, investimentos e aplicações.

6.3- REFLEXÕES CONSIDERATIVAS:

Prática conselheirial para um mundo melhor, através da transformação coletiva. É assim que desejamos fazer o desfecho deste **LEHCONs,** diante do contexto atual em que nos encontramos. Primeiro, porque a trajetória das lutas e mobilizações, focadas aqui mostram que a participação e a intervenção populares permeiam as arestas do jogo democrático em que nos últimos anos o Brasil se tornou. Jogo de um lado e, circo por outro, havemos de dissertar que para circo somos nós quem se constitui como malabaristas, contorcionando com exercícios que seriam de prática de outros personagens.

Enquanto que fazer apontamento de qual personagem circense seriam aqueles que nos provocam aos equilíbrios, malabares, contorcionismos e até ilusionismos são os aspectos que se conformam com as ações que os conselheiros realizam, conforme às condições de voluntriedade e, às vezes, mal compreendida ante a sustentação de argumentos e defesas que confrontam com os interesses dos entes federativos. Estes, enquanto tais, se inclinam a manipular o funcionamento dos Conselhos, percebendo que têm certa fragilidade, pois a autonomia dos órgãos, muitas vezes, é amansada e domada com acenos feito pela gestão.

> A História do Conselho da Educação no Brasil apesar do "toma lá da cá" de atribuições, autonomia e possibilidade de participação da sociedade civil além dos "notáveis em saber" e dos indicados pelo Governo têm marcado sua contribuição nos processos de construção de uma política educacional nacional (PEREIRA, 2011, p. 63).

A constatação de aspectos como os narrados pela autora acima, mostra que há que se superar nos dias de hoje, porque esse tipo de relação, mais do que conjuntural , é cultural, pois sua prática atende comumente pelo nome de "cooptação", cujo conceito, cunhado por alguns autores, está para a movimentação de recursos como os aplausos estão para a graça no circo. Klintowitz (2013) pondera que cooptação ocorria quando existem recursos e estes são mobilizados para o cumprimento de determinado fim desejado por uma organização, de modo que esta consiga incorporar grupos ou organizações contrários à sua lógica e, complementa:

> Após a cooptação ambos, grupos contrários e a organização inicial passam a perseguir o mesmo fim. Neste sentido a cooptação é um processo no qual se absorve novos elementos na liderança ou à estrutura decisória de uma organização, dando-lhes poder em troca de afastar as ameaças à sua estabilidade ou existência. Isto, porque ao se dividir a responsabilidades e poder, cria-se um comprometimento, dificultando as críticas severas, posicionamentos contrários e combativos, limitando a autonomia do grupo cooptado, seja ele um movimento social ou qualquer outro grupo de interesse (p. 02).

Manifestações nada artísticas são também os obstáculos a que os Conselhos estão submetidos, desde seu funcionamento inicial, nos Século XVIII e XIX até os dias de hoje. Pereira (2011) tece uma série de considerações, ressaltando que alguns dos problemas levantados são históricos, como a falta de recursos próprios, para traçar suas políticas de funcionamento; falta de formação e capacitação dos conselheiros; dificuldades para publicização dos atos dos Conselhos, tanto para a comunidade do entorno, como no âmbito educacional. De acordo com a autora, sem esses entraves impedem que os Conselhos não consigam externar sua importância, bem como a possibilidade de atrair a participação das pessoas, bem como para materialização de suas ações e investidas no âmbito das questões referentes à gestão democrática e,

nas políticas públicas educacionais.

Como a concepção dos órgãos colegiados está intrinsecamente relacionada à noção de controle social, a sua atuação se torna valorizada, quando suas deliberações, em forma de Resoluções, em determinados casos, podem ser vinculadas ao Poder Executivo (BARBOSA, CUNHA, 2014, p. 21). As autoras continuam afirmando que "sob o ponto de vista do caráter fiscalizatório e controlador, os órgãos de Conselhos, quando das adversidades, precisam ter firmes posicionamentos, não se deixando intimidar pelas possíveis represálias que poderão advir da Administração Pública" (p. 21).

Também, se debruçando em cima do funcionamento e atribuições dos Conselhos autores como Campello (2003), Gomes (2003), Alvarez (2004) e Ferreira (2011) têm feito apontamentos sobre a questão, registrando que o estabelecimento das competências, atribuições, funcionamento, bem como a garantia de independência por si só não lhes asseguram o que dispõem, "é preciso que se adotem mecanismos para sua concretização (FERREIRA, 2011, p. 64). Há que se haver a conquista das disposições elencadas, uma que está prevista; pois do contrário, toda legislação vira letra morta, sem efeito; ou até mesmo, a lei fica inexecutável; e, conforme nós compreendemos, sua viabilização fica resumida ao ilusionimo dos mágicos do circo, apesar de no picadeiro o propósito proceder.

Numa reflexão final, desejamos acionar Campello (2003), por um lado que delineia uma série de fatores, remeetendo ao Estado certas questões que caem no colo dos Conselhos e a mais destacável, segundo o autor é o proeminete desinteresse do Estado em que os órgãos funcionem a contento. "Por isso, não se vê estratégias feitas no sentido de promover mecanismos que desenvolvam com mais eficiência um controle social" (p. 02). A outra vertente, trabalhada por Ferreira (2011) é o longo caminho a se percorrer para se alcançar o formato dos Conselhos tão desejado, com autonomia, com recursos financeiros, materiais e humanos (p. 65).

Seguindo no roteiro sobre as condições dos Conselhos e suas respectivas atribuições para proceder com o controle, esses autores afirmam ser difícil a execução do fator que os autores chamam de "cultura do controle social", devido à situação em que se encontram os Conselhos, enquanto movimentos sociais, principalmente por causa do despreparo educacional da população, em geral. Esse, no entanto, é só um fator de evidência, o qual eles apontam e, em conformidade com o que dialogam, eles tomam como base "um fator de muita importância que é a necessidade iminente não só que o aparato do Estado se torne realmente públcio, mas também que o espaço público, não se esgote no Estatal" (p. 04).

E, confromando uma reflexão final, havemos de defender que a ideia explicitada por Barbosa (2001), quando aclara que implementar o controle social é um processo inovador, porque se distancia da forma mediada, em se considerando dos preceitos da democracia representativa e prescinde da particiação imediata da sociedade civil. Isso, para nós, reflete no picadeiro do exercício dos cidadãos, caso detenham informações, que lhes subsidiem para confrontar com a tarefa qualitativa de subir ao palco do controle social e, se for o caso, abaixar a lona do governo. Ainda mais, fitados no pensamento concentrado por Campello (2003, p.2), que faz referência a alguns fatores que suscitam o mesmo supense, quando do equilibrista passando na corda bamba, para o que faz referência a Pessoa (1999):

> A falta de preparo educacional da população em geral; a inexistência de mecanismos que favoreçam a transparência da execução dos atos administrativos; a falta de acesso a dados e informações na esfera pública, particularmente quanto aos dados orçamentários e financeiros; a legislação complexa, dúbia e no mais das vezes hermética em termos de linguagem; baixa participação dos cidadãos em instituições de classes como sindicatos, cooperativas, associações, clubes, partidos e outras organizações civis; dificuldade de acesso do cidadão ao poder público, tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário; baixo nível de proteção dado ao cidadão que denuncia irregularidades; baixa confiabilidade do cidadão nos agentes do estado e nos agentes políticos; alto grau de impunidade; existência de mecanismos de controle pouco eficazes e pouco efetivos (PESSOA, 1999, apud. CAMPELLO 2003).

Tanto Gomes (2003) como Bordignon (2021) sinalizam com as perspectivas para os Conselhos desenvolverem suas ações e para eles se consolidarem como órgãos executores e os promotores do controle social, como cogestores de políticas públicas educacionais. As perspectivas para uma mudança institucional para conformá-los de modo a contarem realmente com autonomia, recursos financeiros, materiais e humanos adequados, o que Gomes (2003) aponta como solução o suprimento das lacunas ainda abertas, devido à complexidade em que os Conselhos se encontram envolvidos no arcabouço institucional.

Corroborando com a inflexão do autor, complementamos que esse contexto dos Conselhos é o mesmo cenário em que um indivíduo se submete à sessão do atirador de facas, no qual diversas circunstâncias se associam para o número ser cumprido; vemos que, para os Conselhos, mesmo considerando a existência de incentivos objetivos ou recomendações normativas, a mudança à qual Gomes (2003) se refere poderá ocorrer, a partir de uma ressignificação no contexto social e político da atualidade, tando no que concerne à dinâmica das políticas, quanto na relações federativas, que se fundamentam em atos ilusionistas, de concretização mágica.

Genuíno Bordignon (2021), que lançou em abril deste ano, o Livro **Conselhos de Educação do Brasil (1842-2020) - Trajetórias nos cenários da história,** afirma nessa obra que nossas raízes provêm do nosso legado cultural, ao invés de origem portuguesa, é de "feitio napoleônico", moldando nossa cultura ao procedimento de que "as normas anecedem os costumes e são capazes de resolver os problemas" (p. 260). Assim, se entrecruzam o Brasil oficial e o Brasil real, "onde tudo é legal, mas tudo é muito ruim", com o que o autor complementa, enfatizando que essa postura é aquela através qual "podemos transformar a vida e a sociedade por atos oficiais, o que gerou nossa cultura *hipernormatizadora*" (p. 260). Grifamos aqui as imposições e obstáculos dessa cultura ao exercício da democracia plena, nos incapacitando à criação e cerceando os espaços de ação.

Bordignon (2021) anota o alerta de Gomes (2003), que sugere ser a tendência *hipernotizadora* se faz cada vez mais presente, na presunção de que a norma é capaz de induzir mudanças e pode impedir arbitrariedades, tornando-se cada vez mais minuciosa à medida que é constatada a ineficácia da vigência. Para esse pressuposto, damos o nome de *legalismo*, cujo teor demonstra estar mais atendente ao Poder Executivo, à sociedade civil organizada. Aspectos a se observarem são os saltos nas alturas de trapézios entre o Brasil *oficial*, onde tudo segue legal, sem os problemas e o Brasil *real*, onde tudo está muito ruim, chegando à ideia do *legalismo,* apesar da realidade nos ensinar que "as normas são ineficazes para mudar o caráter das pessoas" (p. 261), que no pano de fundo só tem uma rede para amparar.

Em que pesem os malabarismos para que insistamos no funcionamento autônomo, independente e soberano dos Conselhos, com uma infraestrutura adequada e, com o respeito e reconhecimento que o órgão merece, como coautor e protagonista nos processos de elaboração, planejamento e execução de políticas públicas atinentes aos compromissos, aos quais Rua (2009) se refere serem necessários desenvolver negociação, porque o acompanhamento e controledas políticas públicas requerem dos Conselhos um equilíbrio na corda bamba, passagens certeiras no trapézio, habilidades nos malabares e, sobretudo perspicácia quando das interferências do Poder Público, cujas posições a autora elenca explica que se precisa ter em mente:

> a) Muitas políticas representam compromissos entre valores e objetivos conflitantes;
> b) muitas politicas envolvem compromissos com interesses poderosos, dentro da estrutura de impelmentação;
> c) muitas políticas envolvem compromissos com interesses poderosos sobre quem será afetado pela implementação;
> d) muitas politicas sao formuladas sem que tenha sido dada a atenção necessária ao modo pelo qual forças poderosas (particularmente as forças econômicas) poderão impossibilitar a sua implementação.

> É preciso reconhecer que tais compromissos não são imutáveis, mas ainda assim eles podem persistir durante todo processo de transformação da decisao em ação; e, que alguns tomadores de decisão podem se sentir muito satisfeitos em que isto ocorra, de maneira a liberá-los dos problemas da decisão. (RUA, 2009, p. 17).

E, em todo esse jogo de cena, longe de tornar a atuação dos Conselhos espetáculos de risco, domação e atos de suspense a cada lance dos seus personagens, fazemos coro às análises da professora Luciana Tatagiba (2002), que socializa uam de suas pesquisas, na qual faz diagnostico sobre as relações que se interpõem entre órgãos colegiados e o Estado, o qual monitora o protagonismo dos órgãos. De acordo com a autora, um dos tópicos do diagnóstico em que reconhece as evidências do Estado como protagonista e sua centralidade na definição das políticas e das prioridades sociais, "apeesar de a própria existência dos Conselhos já indicar uma importante vitoria na luta pela democratização dos processos de decisão" (p. 55).

Em cada engrenagem, nos roteiros circenses e no funcionamento dos Conselhos de qual natureza for, a trajetória das obrigações e responsabilidades dos personagens em seus respectivos cenários, acabam por se conformar com os mesmos objetivos, em busca de levar à sociedade resoluções, que ao seu parecer, precisam de mudar o humor; de um lado o humor de uma rotina de pouca alegria e enfastiante e, de outro, da demanda dos marcos burocráticos em que os mecanismos do sistema se resumem. Com o roteiro desenhado, investe-se nos atos regulatórios, os do circo em profusão do supense e riscos, enquanto os dos Conselhos, em exarar pareceres para normatizações conversíveis às políticas públicas.

Em ambas as trajetórias, ficam delineiadas as caracterizações dos personagens, pois se em uma há o palhaço que se encarrega de cavar a alegria, mesmo que em sua vida particular seu parecer esteja sem resolução; no outro, há o conselheiro que atua num papel que exige capacidade para vencer todo suspense, evitar quaisquer riscos e se equilibrar nas cordas da nefasta burocracia. A verdade que fazemos questão de ovacionar é, entretanto, o reconhecimento de cada personagem, em seus respectivos contextos, pois cada um deles, em seu picadeiro, se acerca das mais árduas tarefas, bastante edificantes; e, por demais singulares: contar, recontar, criar, recriar, reescrevendo histórias, a cada dia, cuidando dos outros. Atuações que se encerram num simples gesto: consignar a ambos, por sua atuação os mais dignos aplausos.

7- REFERÊNCIAS:

ALVAREZ, Marcos César. **Controle social: notas em torno de uma noção polêmica.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18, n.01, p.168-176, jan.-mar. 2004.

ARRETCHE, M. T. S. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In: BARRERA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE-PUC, 2001.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira - Introdução ao estudo da cultura no Brasil**. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1963.

BARBOSA, Sandra Pires. (2001). **Direito à informação e controle social. Teia Jurídica.** Disponível em: <http://www.teiajuridica.com> Acesso em: 20 ago. 2021.

BORDIGNON, G. **A gestão da educação no município: sistema, conselho e plano.** São Paulo: Editora e Livraria Instituo Paulo Freire, 2002.

BORDIGNON, G. **Conselhos de educação do Brasil (1842-2020) - Trajetórias nos cenários da história**. Curitiba: Editora CRV. São Paulo, 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** In: MARCOS LEGAIS. Brasília: MEC, Fundescola, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** In: MARCOS legais. Brasília: MEC, Fundescola, 1999. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM ll.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm> BRASIL. Ministério da Educação. Câmara de Educação Básica. Conselho Nacional de Educação. Parecer 30. Diário Oficial da União, 6 out. 2000. Pronunciamento sobre os sistemas de ensino. (Relatoria de Carlos Roberto Jamil Cury).

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica;** Presidência da República, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/ 2009/ lei/l11947.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BUVINICH, Danitza P. R. **Caracterización general de la actual implantación de los consejos gestores municipales de políticas y programas en Brasil**. Dissertação (mestrado) - Universidad Complutense de Madrid, Madri, 2012

CAMPELLO, Carlos Alberto Gabrielli Barreto. **O controle social dos processos orçamentário e financeiro dos municípios.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, 2003, Cidade do Panamá, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação Social no Brasil Hoje**. *Paper*. Instituto Pólis. 1998.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de direito administrativo.** 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964. v. 4.

CURY, Carlos R. J. **Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas.** In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

FREIRE, Paulo. **A Educação na cidade**. Cortez: São Paulo, 1995.

CAETANO, Marcello. ***Manual de direito administrativo*.** 10. ed. Coimbra: Almedina, 2005.

CÔRTES, S. M. V. **Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social.** In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p.249-286. vol. III, nº 1, 1998, p.6-17.

CÔRTES. (2005). **Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas.** Educar, 25 (n. especial), 143-174. Recuperado em 18 de agosto, 2013, de http://www.scielo.br/pdf/er/n25/n25a10.pdf.

COUTO. R. A. **TVA´s Old and New Grass Roots: A Reexamination of Cooptation**. 16 Administration & Socity, 19 (4), 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Estado e Políticas de financiamento em educação.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007.

DRAIBE, S. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais**: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: NEEP/Unicamp, 1998.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico.** In: Durkheim. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p.71-161. (Coleção Os Pensadores).

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **História**, 2012a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>. Acesso em: 12 ago. 2021.

FOUCAULT, M. **História da Sexualidade I: a vontade de saber**. 13. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999. 152p.

GOHN, M. G. (1990). **Conselhos Populares e Participação Popular.** *Serviço Social e Sociedade*, v. IX, n. 26, pp. 25-47, São Paulo, Cortez.

_____ (1999). ***Educação não-formal e cultura política***. São Paulo, Cortez.

_____ (2000). ***Teoria dos movimentos sociais***. 2 ed., São Paulo, Loyola.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de politicas pública: democracia, controle social e instituições.** São Paulo, 2013.

GORDILHO, Heron José de Santana. ***Direito ambiental pós-moderno*.** Curitiba: Juruá, 2008a.

GRAMSCI, A.; BORDIGA, A. **Conselhos de fábrica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel – notas sobre o estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

LIMA, A. B. **Conselhos de educação, movimentos sociais e controle social. Educação em Perspectiva**. Viçosa, v.1, n.1, p.28-46, jan./jun.2010.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil: contos e descontos.** Brasília: Ideia Editora, 1997.

MONLEVADE, J. A. C. de. **Plano municipal da educação: fazer para acontecer.** Brasília, DF: Idéa, 2002.

MONLEVADE, J. A. **A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação**. Pró-Conselho. 2013.
Disponível em <http://www.deolhonosplanos.org.br/biblioteca/> Acesso em: 10 ago. de 2021.

Melo, M. **Da política ao prato: entenda a história da merenda escolar**. O joio e o trigo. Disponível em <https://ojoioeotrigo.com.br/2021/02/da-politica-ao-prato-entenda-a-historia-da-merenda-escolar/> Acesso em: 20 de ago. 2021.

MONTESQUIEU, Charles du Secondat de. **O Espírito das leis.** Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

OLIVEIRA, Adão F. de. **Percalços da escola e desafios da educação**. In: OLIVEIRA, Adão F. De; NASCIMENTO, Claudemiro G. do (orgs.). Educação na alternância: cidadania e inclusão social no meio rural brasileiro. Goiânia: Editora da UCG, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo P**. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da Educação.** In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Org.). Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

TATAGIBA, L. (2002). **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** IN: DAGNINO, E. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

TATAGIBA, L. (2002). **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** IN: DAGNINO, E. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

WEBER, Max. **Conceitos Básicos da Sociologia**. Trad. Gabriel Gohn. São Paulo: Centauro, 2002, p.26.

Dedicamos este Livro-Encarte

Aos Professores:

Renata Duarte Simões, pela competência e capacidade ímpares, como, também, por sua atenção mesclada de humildade, personificadas no tripé: firmeza, presteza e beleza!

Itamar Mendes da Silva, por sua confiança, discernimento, liderança, em meio às adversidades com atuações responsáveis, sapientes e muita disponibilidade e criteriosidade.

Eduardo Augusto Moscon de Oliveira, por sua perspicácia, admirável saber, notável acolhimento, regado de muitos sentimentos, fincados em capacidade lealdade, amizade e sumidade.

"Acho que em qualquer época eu teria amado a liberdade; mas na época em que vivemos, sinto-me propenso a idolatrá-la"

Alexis de Tocqueville
[Pensador Politico Francês]

"Dos muitos caminhos que a vida nos impõe a seguir, há aqueles pelos quais nós optamos, e, que dentre um deles não devemos abrir mão, de forma alguma, o que trilha à liberdade plena!"

Júlio César
[Autor deste Trabalho]

Agora, a seguir, apresentamos os 03 (três) Roteiros de Entrevistas aplicados aos participantes da pesquisa, conforme destacado no Capítulo 3:

1- Roteiro de Entrevista Para os Conselheiros do CMEVV, os quais identificamos na descrição do texto como **Conselheiro**, de **1** a **5**;

2- Roteiro de Entrevista Para Profissionais da Educação que atuam na Região da Grande Terra Vermelha (RGTV), os quais identificamos como **Profeduc**, de **1** a **4**;

3- Roteiro de Entrevista Para as Técnicas da Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha, as quais identificamos como **Técnicas 1** e **2**.

ROTEIRO DE ENTREVISTA 1

Nome do (a) Entrevistado:_____

Segmento que representa no CMEVV:_____

Profissão:_____

Local de Atuação:_____

1- Como o (a) Conselheiro (a) considera os efeitos das proposições políticas exaradas pelo CMEVV as regiões de pobreza no município?

2- Como tem se dado a participação dos segmentos da sociedade civil organizada em proposições referentes às políticas sociais destinadas à população empobrecida?

3- Faça destaques de ações colegiadas, similares às de outros Conselhos, que dialogam com a prática educativa em contextos empobrecidos do município.

4- Explique se há ação conjunta entre o CMEVV com os Conselhos de Escola da Região da Grande Terra Vermelha (RGTV) e como a mesma se dá.

5- Conforme sua experiência nesse Conselho e em outros movimentos sociais, comente sobre o interesse das pessoas em contextos de pobreza em participar mais intensamente dos órgãos colegiados no município.

6- Que políticas públicas realizadas pelo Conselho foram direcionadas para as regiões de pobreza, no município?

7- Na sua ótica, como se dá a prática da educação nas regiões empobrecidas em relação às demais regiões?

8- Como os profissionais de educação da Região de Terra Vermelha assimilam o exercício da gestão democrática?

9- Explicite como se configuram as relações desenvolvidas entre o CME e os gestores do município:

10- Alinhave ações realizadas em regiões de pobreza que foram objeto de Pareceres ou Resoluções do **CMEVV.**

ROTEIRO DE ENTREVISTA 2

Nome do (a) Entrevistado:_____

Escola em que atua ou atuou:_____

Função:_____

Período de Atuação:_____

Disciplina (se a função for de Professor (a):_____

1- De que forma as discussões e deliberações do Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV) chegavam à escola?

2- Como o Conselho de Escola da sua instituição demonstrava conhecimento e respeito pelas ações do CMEVV?

3- Como eram desenvolvidas as políticas educacionais elaboradas pelo Conselho Municipal na Escola?

4- De acordo com sua experiência, como se equiparavam as ações desenvolvidas na Escola em relação às outras Regiões do município.

5- Como se expressavam as ações referentes à qualidade de ensino na instituição?

6- Que políticas públicas realizadas pelo Conselho eram direcionadas para essa Região considera de pobreza e extrema pobreza, no município?

7- Na sua ótica, como se davam a prática e implementação da educação no que diz respeito ao desempenho escolar na Região V?

8- Como os profissionais de educação da Região de Terra Vermelha assimilavam e assimilam o exercício da gestão democrática?

9- Explicite como se desenvolvia a política de distribuição do material escolar na Região em relação às demais Regiões do município:

10- Cite, de acordo com a sua vivência na instituição, algumas ações e realizações diferenciadas na Região por se constituir a de mais pobres do município.

ROTEIRO DE ENTREVISTA 3

Nome do (a) Entrevistado:_____

Cargo que ocupa na Secretaria de Educação de Vila Velha:_____

Formação:_____

Setor na Secretaria de Atuação:_____

1- Apresente os dados atuais sobre quantas e quais são as escolas da Região da Grande Terra Vermelha (RGTV) e a quantidade de alunos matriculados:

2- A Secretaria tem algum programa educacional específico para os CMEIs e escolas regiões de pobreza no município? Caso positivo, quais.

3- Como são elaborados os critérios para suprimento de materiais e recursos financeiros para as regiões empobrecidas, em particular na Região da Grande Terra Vermelha (RGTV)?

4- Como é trabalhada a realidade e os aspectos regionais, nos CMEIs e escolas em contextos empobrecidos do município?

5- Explique como são feitos os encaminhamentos (didáticos, pedagógicos e de políticas públicas) apontados pelo CMEVV:

6- Discrimine os tipos e quantitativos de materiais enviados para RGTV, comparando-os com as demais Regiões do município. Bem como a sua periodicidade.

7- Justifique se as políticas públicas implementadas na RGTV são as mesmas das outras do município ou se, observadas as peculiaridades, são elaboradas direcionadamente para a Região:

8- Explicite como é feito o monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) e em que porcentagem está de cumprimento das metas propostas?

9- Comente, enquanto técnica e profissional da educação, se o Plano Municipal de Educação (PME) reservou metas e estratégias específicas para se desenvolver nas regiões empobrecidas do município:

10- Alinhave as ações que têm sido realizadas em regiões de pobreza para equanimizá-las às demais:

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO -TCLE

Prezado (a) Conselheiro (a), a presente Pesquisa é sobre **GESTÃO DEMOCRÁTICA E ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VILA VELHA EM CONTEXTOS EMPOBRECIDOS** e está sendo desenvolvida por **JÚLIO CÉSAR ALVES DOS SANTOS** do Curso do **PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO, do Centro de Educação,** da Universidade Federal do Espírito Santo, sob a orientação da Professora **RENATA DUARTE SIMÕES.** Os objetivos do estudo são:

- Conhecer as ações desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação de Vila Velha (CMEVV) em contextos escolares empobrecidos, situados na Região de Grande Terra Vermelha (RGTV), observando se o funcionamento do referido órgão colegiado sinaliza para a produção de uma cultura política em defesa da educação de qualidade e como essa política reflete na representação de seus participantes;
- Compreender, historicamente, a criação dos conselhos e destacar a importância e o reconhecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) ao longo do tempo;
- Conhecer a estrutura e funcionamento dos órgãos colegiados que têm atuação e atividades na Região da Grande Terra Vermelha (RGTV);
- Caracterizar o que é uma educação de qualidade na concepção dos membros do CMEVV;
- Confeccionar um Livro-Encarte orientativo que contribua para a compreensão da História dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs).

A finalidade deste trabalho é contribuir para deixar um legado a ser utilizado pelo Conselho Municipal de Vila Velha (CMEVV), para os demais Conselhos e para a educação capixaba na prática de uma educação voltada para o contingente das periferias em condições de empobrecimento, com subsídios e elementos reflexivos e no seu desenvolvimento. Solicitamos a sua colaboração para participar de uma Entrevista, a fim de nos fornecer dados para análise, como também sua autorização para procedermos com a gravação da mesma. Também, pretendemos apresentar os

resultados deste estudo em eventos da área de educação, bem como proceder com a publicação em mídias, das diversas naturezas. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto, evitando qualquer tipo de exposição que venha lhe impingir algum desconforto. Esclarecemos que sua partici pação no estudo é de cunho voluntário e, portanto, o (a) senhor (a) não tem nenhuma obrigação a fornecer as informações ou colaborar com algum tipo de atividades solicitadas por nós. Vamos estar, sempre, a sua disposição para quaisquer esclarecimentos que considere necessário em qualquer momento e etapa da pesquisa.

Vila Velha,_____ de Novembro de 2020.

_____

Júlio César Alves dos Santos
Pesquisador Responsável

Considerando, que fui informado (a) dos objetivos, justificativa, finalidade e reconhecendo a relevância do estudo proposto, de como deve ser a minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento livre e esclarecido de participar da pesquisa, de forma voluntária, como também, sublinhar que concordo com que os dados fornecido à investigação sejam utilizados para fins científicos, principalmente na divulgação em eventos e publicações, nas mídias, em geral.

Estou ciente de que receberei uma via desse documento, ficando outra em posse do pesquisador.

Vila Velha, ____de Novembro de 2020.

_____

Assinatura do (a) Conselheiro Participante