



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO**

NÚBIA MÁRIA SOARES DE SOUZA

**GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LAGOA DA
CONFUSÃO/TO: DIAGNÓSTICO E PROGNÓSTICO ACERCA DA
CONCEPÇÃO/PRÁTICA (ANTI) DEMOCRÁTICA**

**PALMAS
2022**

NÚBIA MÁRIA SOARES DE SOUZA

**GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LAGOA DA
CONFUSÃO/TO: DIAGNÓSTICO E PROGNÓSTICO ACERCA DA
CONCEPÇÃO/PRÁTICA (ANTI) DEMOCRÁTICA**

Relatório Técnico de Pesquisa apresentado ao
Programa de Pós-Graduação em Educação da
Universidade Federal do Tocantins para a
obtenção do título de Mestre em Educação.
Orientador: Prof. Dr. Roberto Francisco de
Carvalho

**PALMAS
2022**

NÚBIA MÁRIA SOARES DE SOUZA

**GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LAGOA DA
CONFUSÃO/TO: DIAGNÓSTICO E PROGNÓSTICO ACERCA DA
CONCEPÇÃO/PRÁTICA (ANTI) DEMOCRÁTICA**

Relatório Técnico de Pesquisa apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Federal do Tocantins, objetivando a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Prof. Dr. Roberto Francisco de Carvalho.

Data da apresentação e defesa: 10/08/2022.

Banca examinadora:



Prof. Dr. Roberto Francisco de Carvalho – Orientador – PPPGE/UFT.



Profa. Dra. Rosilene Lagares – Examinador externo PPGE/UFT.



Profa. Dra. Kátia Cristina C.F. Brito – Examinadora interna PPPGE/UFT.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- S729g Souza, Núbia Mária Soares de.
Gestão do sistema municipal de educação de Lagoa da Confusão/TO: diagnóstico e prognóstico acerca da concepção/prática (anti) democrática. / Núbia Mária Soares de Souza. – Palmas, TO, 2022.
99 f.
Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado Profissional em Educação, 2022).
Orientador: Roberto Francisco de Carvalho
1. Gestão democrática. 2. Participação. 3. Gestão dos sistemas de ensino. 4. Sistema municipal de educação de Lagoa da Confusão - Tocantins. I. Título

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Dedico este trabalho a toda à minha família,
pelo incentivo, apoio e compreensão nos
momentos de estudos e pesquisa.

A compreensão da educação como um processo emancipatório possibilita, por assim dizer, o papel do intelectual orgânico como parte de um organismo vivo, que se interliga a um projeto de sociedade onde não mais se justificam na escola ações isoladas, desagregadas e despolitizadas.

(SÁ, 2011, p. 126)

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer, em primeiro lugar, a Deus, pela força e coragem durante toda esta longa caminhada.

A minha família, pela compreensão, incentivo e reconhecimento, mas, especialmente, ao meu esposo Natal Sousa Barros e meus filhos Amanda Soares Lino de Souza e Matheus Bandeira Lino.

Ao professor Dr. Roberto Francisco de Carvalho, pela orientação, profissionalismo e compromisso com que conduziu todo este processo de estudo e pesquisa.

Aos colegas de disciplinas cursadas, os quais, também, contribuíram nesta jornada de estudos.

Ao quadro docente do Mestrado Profissional em Educação.

À Universidade Federal do Tocantins, pela oportunidade de qualificação.

A todas as pessoas que contribuíram, direta e indiretamente, para a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente pesquisa aborda a gestão do sistema municipal de educação de Lagoa da Confusão/TO. O ponto de partida do estudo abrangeu a discussão sobre o processo de institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática dos sistemas de ensino público pós 1990 situado no contexto das políticas públicas e administração educacional no Brasil. Tem como objetivo geral desvelar a concepção de gestão orientadora do Sistema Municipal de Educação/Ensino de Lagoa da Confusão/TO, no contexto geral da educação Brasileira. Trata-se uma pesquisa de perspectiva crítico-dialética que abrange a pesquisa bibliográfica e documental. O estudo explicitou a concepção estratégico-gerencial que, predominantemente, norteia a gestão dos sistemas de educação/ensino no Brasil a partir de 1990, embora tensionada pela perspectiva democrático-participativa, e identificou que os fundamentos nacionais da gestão dos sistemas, também, aparecem no processo de gestão do sistema municipal de ensino de Lagoa da Confusão. Frente ao exposto o estudo evidenciou que a gestão do sistema de ensino de Lagoa da Confusão ainda carece de muitas ações para a sua democratização como política educacional e, para tanto, requer, entre outros aspectos, um plano de ação que busque superar os entraves antidemocráticos existentes no sentido de cumprir o que estabelece a meta 19 do PNE 2014-2024.

Palavras-chaves: Gestão democrática; Participação; Gestão dos sistemas de ensino; Tocantins; Sistema Municipal de Lagoa da Confusão.

ABSTRACT

This research addresses the management of the municipal education system in Lagoa da Confusao/TO. The starting point of the study covered the discussion about the institutionalization process of the constitutional principle of democratic management of public education systems after 1990, situated in the context of public policies and educational administration in Brazil. Its general objective is to unveil the concept of guiding management of the Municipal Education/Teaching System of Lagoa da Confusao/TO, in the general context of Brazilian education. It is a critical-dialectical perspective research that includes bibliographic and documentary research. The study explained the strategic-managerial concept that, predominantly, guides the management of education/teaching systems in Brazil from 1990 onwards, although tensioned by the democratic-participatory perspective, and identified that the national foundations of systems management also appear in the management process of the municipal education system of Lagoa da Confusao. In view of the above, the study showed that the management of the education system of Lagoa da Confusao still lacks of many actions for its democratization as an educational policy and, for that, requires, among other aspects, an action plan that seeks to overcome the existing anti-democratic obstacles in order to fulfill what establishes the goal 19 of the PNE 2014-2024.

Keywords: Democratic management; Participation; Management of education systems; Tocantins; Municipal System of Lagoa da Confusao.

LISTA DE FIGURAS

Figura I: Localização do Município de Lagoa da Confusão/TO	15
Figura II: Índice de escolarização do Município de Lagoa da Confusão/TO.....	166
Figura III: Índice de desenvolvimento da educação do Município de Lagoa da Confusão/TO Anos iniciais.	17
Figura IV: Índice de desenvolvimento da educação do Município de Lagoa da Confusão/TO Anos finais.	177
Figura V: Número de crianças e jovens na escola por faixa etária em nível de Brasil.	63
Figura VI: Número de crianças e jovens na escola por faixa etária em nível de Lagoa da Confusão/TO - 2010	63
Figura VII: Remuneração de Professor	71

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em Creches – 2012-2019.....	63
Tabela 2 - Porcentagem de crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculadas em Escolas – 2012-2020.....	65
Tabela 3 - Trabalhadores em educação do SME de Lagoa da Confusão por veículo de acesso ao serviço público.....	70
Gráfico 1 - Porcentagem de crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculadas em Escolas – 2012-2020.....	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Plano Nacional da Educação: metas 19 e 20.....	57
Quadro 2 – Consoante a Meta 12 - Gestão Pública.....	58
Quadro 3 – Meta 1 - Educação Infantil.....	62
Quadro 4 – Meta 2 - Ensino Fundamental.....	64
Quadro 5 – Meta 6 - Educação Integral.....	66
Quadro 6 – Meta 9 - Formação de Professores.....	66
Quadro 7 – Meta 11 - Valorização dos Profissionais da Educação Básica.....	68
Quadro 8 – Indicadores/evidências e critérios do processo de gestão para a democratização do SME de Lagoa da Confusão.....	77
Quadro 9 – Plano de ação democrático-participativo do SME de Lagoa da Confusão na perspectiva democrática.....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FNDE	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
PEE	Plano Estadual de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PPPGE	Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação no Brasil
TO	Tocantins
UFT	Universidade Federal do Tocantins
IBE	Instituto Brasileiro de Estudos e Estatísticas
PIB	Produto Interno Bruto
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CME	Conselho Municipal de Educação
CF	Constituição Federal
SME	Sistema Municipal de Educação
MESP	Ministério de Educação e Saúde Pública
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
UNDIME	União Nacional dos dirigentes Municipais
FME	Fórum Municipal de Educação

SUMÁRIO

I INTRODUÇÃO	144
II POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO/ENSINO NO CONTEXTO BRASILEIRO PÓS 1990	223
2.1 Políticas Públicas e Administração Educacional no Brasil: os Sistemas de Educação constituídos historicamente	223
2.2 A Constituição Federal de 1988 e s Sistemas Municipais de Educação: a educação escolar em pauta	289
2.3 Gestão democrática da educação no Brasil como um dos princípios da institucionalização dos sistemas municipais de educação	322
2.4 Princípios fundantes da gestão democrática da educação: participação, autonomia, pluralismo e transparência	40
III FUNDAMENTOS DA GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/ENSINO DE LAGOA DA CONFUSÃO/TO: A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL	422
3.1 Instituição do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão	422
3.2 Aspectos e dimensões do SME: participação nos conselhos, descentralização, autonomia e gestão democrática	455
<i>3.2.1 Participação nos conselhos de educação e escolares</i>	488
<i>3.2.2 Centralização e /ou descentralização dos recursos financeiros</i>	50
<i>3.2.3 Projeto Político Pedagógico das Escolas como elemento do SME</i>	51
<i>3.2.4 Autonomia e gestão democrática do SME de Lagoa da Confusão: Inferências feitas a partir dos PNE e PME e PPP</i>	53
IV A GESTÃO DO SME DE LAGOA DA CONFUSÃO/TOCANTINS: ELEMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO POSSÍVEL	74
4.1 Estruturação de um quadro de indicadores para o plano articulado do SME na perspectiva democrática	74
4.2 Estruturação da proposta de um plano de ação do SME de Lagoa da Confusão na perspectiva democrática	78
4.3 O plano de ação do SME de Lagoa da Confusão na perspectiva democrática à luz da teoria crítica da educação	85
V - CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS	933

I INTRODUÇÃO

A expressão gestão democrática aparece formalmente no inciso VI, art. 206 da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988). O princípio da gestão democrática trata-se, pois, de importante conquista para a organização do ensino brasileiro.

Tal princípio vem sendo repetidamente ratificado após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, notadamente, na seguinte legislação: Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96, art. 3º, inciso VIII, e art. 14; Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, bem como no atual Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 1988; 1996; 2001; 2014).

Contudo, mesmo diante desse conjunto normativo que prevê a implementação do princípio de gestão democrática que conduza os sistemas de ensino, existe a necessidade de regulamentações mais específicas no sentido de possibilitar, concretamente, a democracia participativa nas instituições escolares (PASSADOR; SALVETTI, 2013).

Influenciados pelo contexto de luta pela redemocratização da sociedade brasileira e pelas teorias de cunho histórico e social que orientaram a maioria dos estudos filosóficos e sociológicos da década de 1980, diversos estudos passam a defender a gestão democrática como meio de transformação social, pois, a partir dela, se abriria um espaço significativo para a formação política dos indivíduos por meio da participação coletiva nos processos de tomada de decisão (OLIVEIRA, 2013, p. 17). A transformação social, entretanto, tem se mostrado contraditória e, nesse sentido, Neves (2005), em sua tese de doutorado, enfatiza que, historicamente, a participação democrática na sociedade brasileira vem sofrendo oscilações e, após longo período da ditadura militar, seguiu-se, a partir da década de 1980, o processo de redemocratização da sociedade com a participação da sociedade civil organizada.

O estudo da gestão democrática parte de pressupostos históricos no âmbito das políticas educacionais e da administração da educação no Brasil e percorre o desenvolvimento desses processos no contexto atual, marcado pela globalização, economia de mercado e configurado como a sociedade do conhecimento. Tal contexto tem as políticas públicas como eixo para o presente estudo que buscou abordar o dinamismo desses processos e vislumbrou possibilidades concretas para a elaboração de planejamento e gestão da educação municipal em busca do atendimento das necessidades da realidade educacional e escolar.

Acerca do conhecimento de determinada temática, a exemplo da gestão democrática dos SME, nosso foco de estudo, Bourdieu (2006) argumenta que

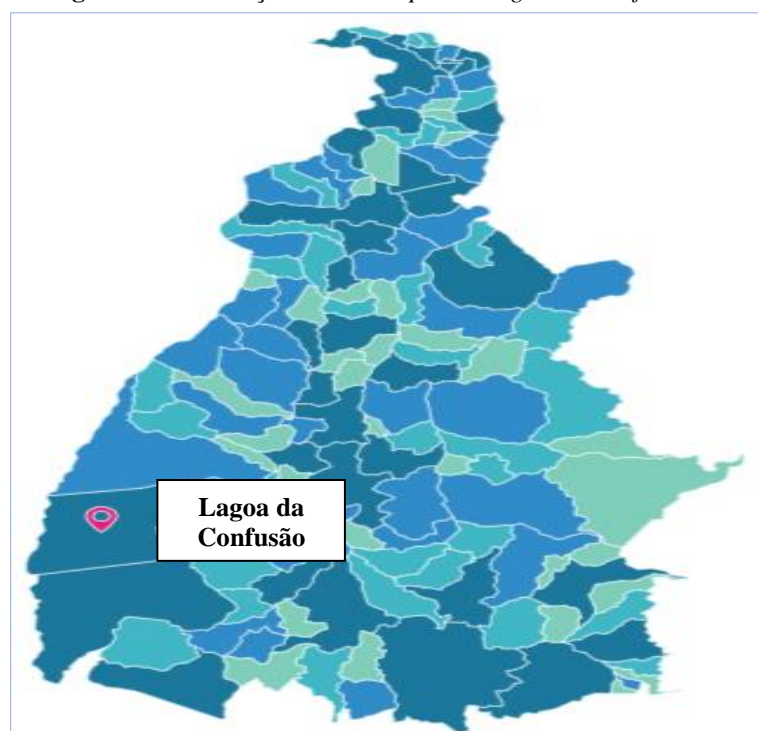
[...] compreender a gênese social de um campo e apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram é explicar, tornar necessário, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não motivado os actos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir ou destruir (BOURDIEU, 2006, p. 69).

Segundo Carvalho (2016), a gestão democrática no Brasil, fruto da democracia liberal, baseia-se nos princípios do liberalismo e os seus mecanismos de funcionamento ocorrem por meio do processo de representação nos espaços deliberativos. Para o autor, a perspectiva de democracia liberal representativa tem dominado a primeira década do século XXI.

Situado no debate aventado, o presente estudo foi pautado pela temática acerca da gestão do sistema municipal de educação de Lagoa da Confusão/TO. Buscamos, nesse sentido, analisar a gestão do referido sistema de educação problematizando a sua concepção (democrática e/ou gerencial) comparada com alguns traços evidenciadores de sua prática.

Segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019), o município de Lagoa da Confusão/TO, base empírica do presente estudo – localiza-se na região Norte do país, com distância aproximada de 203 km da capital Palmas. Sua população é de, aproximadamente, 13.357 habitantes e sua história se inicia por volta de 1933, com a chegada das primeiras famílias à região.

Figura I - *Localização do Município de Lagoa da Confusão/TO*



Fonte: IBGE, 2019

Trata-se de um município de alto potencial econômico, que tem como principal atividade o agronegócio. O município em questão aparece no *ranking* dos dez municípios com maior produção de grãos (arroz, feijão e soja) do país.

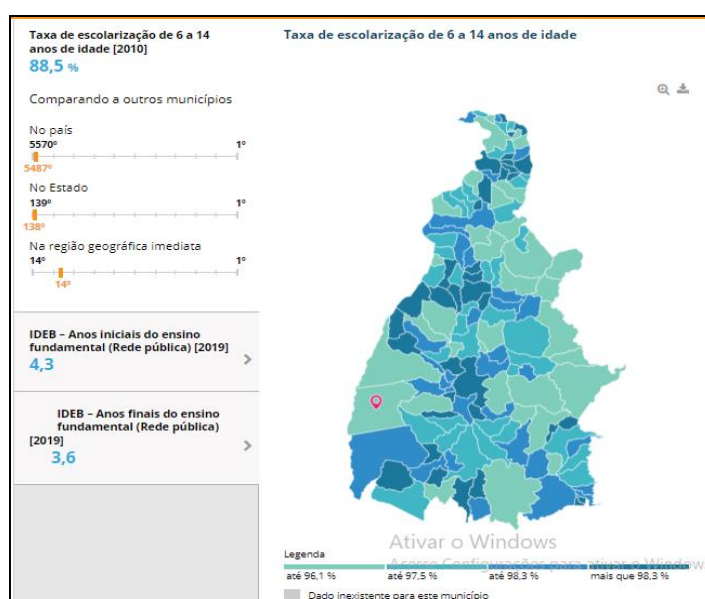
Segundo IBGE (2019), o salário médio mensal de Lagoa da Confusão é de dois salários-mínimos, com proporção de 14,3% da população ocupada. Quanto ao percentual da população com rendimento mensal *per capita* de até ½ salário-mínimo é de 36,7%, (IBGE, 2010).

O município gera uma renda PIB *per capita* (2019) de R\$ 39.480,12. Em comparação com outros municípios do Estado ocupa o 10º lugar, e 1º na região geográfica imediata (IBGE, 2019).

Em relação à saúde, os dados do IBGE (2010) apontam que o município ocupa o 21º lugar em mortalidade infantil no Estado, um alto índice, o equivalente a 25,42% para cada mil crianças nascidos vivos. Com relação ao território e ambiente, o município apresenta um percentual de apenas 5,5% de domicílios com esgotamento sanitário adequado (IBGE, 2010).

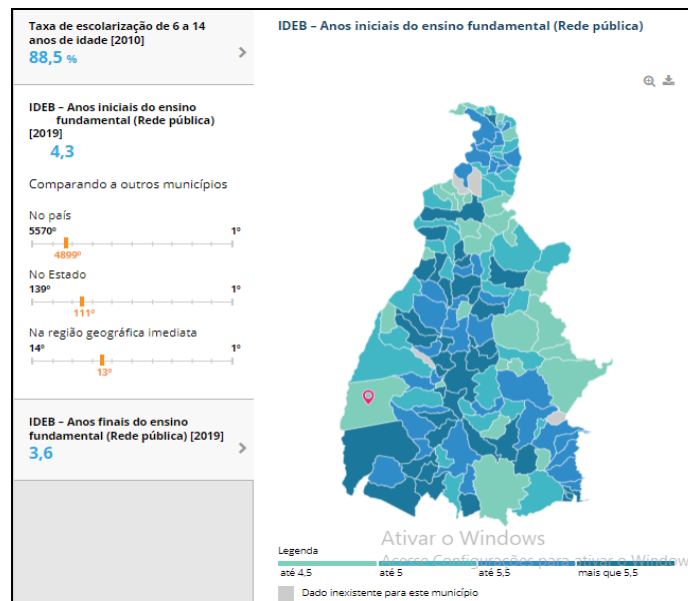
Percebemos, claramente, que estamos falando de um município muito jovem em desenvolvimento, mas que apresenta diversas necessidades em todos os setores como produção, infraestrutura física, social e cultural. No quesito educação o relatório do IBGE (2020), aponta dados de um município com sérios problemas educacionais e baixos índices do Índice de desenvolvimento da Educação (IDEB), evidenciando uma trajetória administrativa sem grandes preocupações com os resultados, como mostram as figuras a seguir.

Figura II - Índice de escolarização do Município de Lagoa da Confusão/TO



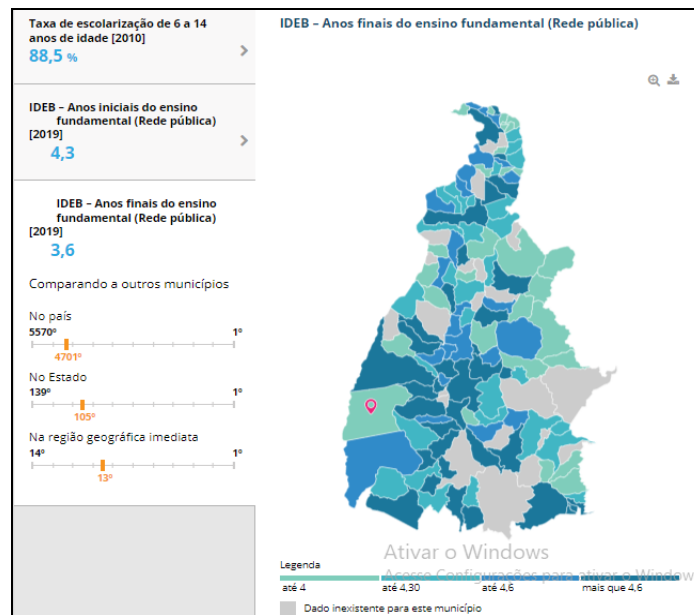
Fonte: IBGE, 2019

Figura III - Índice de desenvolvimento da educação do Município de Lagoa da Confusão/TO. Anos iniciais



Fonte: IBGE, 2019.

Figura IV - Índice de desenvolvimento da educação do Município de Lagoa da Confusão/TO. Anos finais



Fonte: IBGE, 2019

Tomando como base empírica o município mencionado, e considerando o contexto de lutas por uma democracia mais efetiva e as insistentes incursões democráticas de cunho liberal/neoliberal, a pesquisa foi orientada pela seguinte questão/problema geral: qual a concepção de gestão orienta o Sistema Municipal de Lagoa da Confusão do Tocantins situada no contexto da política/gestão da educação brasileira?

Buscando responder, concretamente, à mencionada questão formulamos outras três questões específicas que indicaram o caminho para a escrita das seções II, III e IV, quais sejam: qual a concepção norteia a política/gestão dos sistemas de educação/ensino no Brasil a partir de 1990?; Quais os fundamentos teórico-práticos (estratégico-gerencial ou democrático-participativo) sustentam o processo de gestão do sistema municipal de educação/ensino de Lagoa da Confusão/Tocantins na percepção institucional?; Quais os elementos teórico-práticos – considerando o contexto nacional e estadual – podem ser explicitados para o fortalecimento da gestão do sistema municipal de educação de Lagoa da Confusão?

A partir das questões orientadoras da pesquisa, mencionadas anteriormente, elaboramos o objetivo geral deste estudo que consiste em desvelar a concepção de gestão orientadora do sistema municipal de educação/ensino de Lagoa da Confusão/Tocantins situada no contexto da política/gestão da educação brasileira. A partir desse objetivo geral, especificamente, buscamos: 1) explicitar a concepção que norteia a gestão dos sistemas de educação/ensino no Brasil a partir de 1990; 2) identificar os fundamentos teórico-práticos (estratégico-gerencial ou democrático-participativo) que sustentam o processo de gestão do sistema municipal de educação/ensino na percepção institucional; e explicitar, em um plano de ação, os elementos teórico-práticos – considerando o contexto nacional e estadual – para o fortalecimento da gestão do sistema municipal de educação de Lagoa da Confusão.

O desígnio de aprofundar meus conhecimentos sobre o tema estudado se dá pela necessidade de contribuir para o desenvolvimento do Sistema Municipal de Ensino de Lagoa da Confusão – Tocantins visto que, como pedagoga, tenho atuado diretamente na área de gestão administrativa e pedagógica. Adicionalmente, como pesquisadora/mestranda em educação profissional, interessa-nos analisar os elementos teórico-práticos constitutivos e constituintes dos processos sociais e educativos que possam contribuir para enriquecer o trabalho desenvolvido, estendendo-se, conseqüentemente, ao sistema de ensino do município. Entendemos que “a prática cotidiana e as vivências dos problemas no desempenho profissional diário ajudam, de forma importantíssima, a alcançar a clareza necessária ao investigador na delimitação e resolução do problema”. (TRIVINÕS, 1987, p. 93).

O estudo trata-se de uma pesquisa de perspectiva crítico-dialética que tem como foco a concepção de gestão orientadora do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão/TO. Utiliza a pesquisa bibliográfica e a análise documental, de caráter exploratório, como fonte de apreensão, compreensão e análise dos dados coletados.

Abordagens crítico-dialéticas priorizam categorias de temporalidade e historicidade (TRIVINÕS, 1987).

Os homens não são apenas um resultado da história em sua indumentária e apresentação, em sua figura e seu modo de sentir, mas também a maneira como veem e ouvem é inseparável do processo de vida social tal como se desenvolveu através dos séculos. Os fatos que os sentidos nos fornecem são pré-formados de modo duplo: pelo caráter histórico do objeto percebido e pelo caráter histórico do órgão perceptivo (HORKEIMER, 1975b, p. 133).

Segundo Frigotto (2000, p. 73), a concepção materialista e dialética¹ da história é “[...] concepção de mundo; enquanto um método que permite uma apreensão radical da realidade e, enquanto práxis, isto é, unidade de teoria e prática na busca da transformação e de novas sínteses no plano do conhecimento e no plano da realidade histórica”. Nesse sentido, é no conjunto da obra de Marx e Engels que podemos identificar o referido método, ou melhor, tal concepção teórico-metodológica.

A revisão bibliográfica realizada neste estudo concentra-se no período compreendido a partir de 1990 até os dias atuais. Tal revisão é utilizada como ponto de partida na investigação a fim de obter os conhecimentos já produzidos sobre o assunto. Sua relevância se dá em compreender os múltiplos aspectos da realidade, viabilizando a avaliação e assimilação da dinâmica interna de processos e atividades. Para Pizzani et al. (2012, p. 54), a “[...] a revisão de literatura sobre as principais teorias que norteiam o trabalho científico” e o levantamento bibliográfico pode ser realizado “[...] em livros, periódicos, artigo de jornais, sites da Internet entre outras fontes”.

A pesquisa documental foi realizada por meio da análise de documentos relativos à legislação educacional oficial no contexto nacional, estadual e municipal. Os principais documentos utilizados como fontes de estudo foram: a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394/96; o Plano Nacional da educação/ PNE 2014-2024; a Base Nacional Comum Curricular – BNCC; o Plano Estadual da Educação – PEE; o Plano Municipal da Educação/PME; e documentos relacionados ao Conselho Municipal de Educação/CME.

Como defende Nunes (2006), em primeiro lugar, é preciso situar com precisão o problema ou as questões de pesquisa, delimitar o *locus* geográfico em que ele vai ser estudado e o período que será considerado, para então se poder arrolar as possíveis fontes de informação que ajudariam a esclarecer a questão.

¹ [...] A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada [...]. (MARX, 2014, p. 28).

Com relação à pesquisa documental, Kripka, Scheller e Bonotto (2015, p. 245) evidenciam que:

[...] a análise documental constitui um método importante seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. Assim o pesquisador irá extrair os elementos informativos de um documento original a fim de expressar seu conteúdo de forma abreviada, resultando na conversão de um documento primário em documento secundário.

As autoras Kripka, Scheller e Bonotto (2015) apontam, ainda, uma vantagem da abordagem da análise de documentos: eles se constituem uma fonte não reativa que permite a obtenção de informações após longos períodos ou quando a interação com as pessoas pode alterar o seu comportamento comprometendo os dados. Os documentos podem ser considerados uma fonte natural de informação contextualizada em determinado período histórico, circunscrevendo dado fenômeno a ser estudado.

Com a finalidade de explicitar a discussão em torno dos princípios, fundamentos, concepções e práticas no contexto do processo de institucionalização da gestão democrática dos Sistemas de Ensino público, particularmente do município de Lagoa da Confusão/TO, o presente texto está estruturado – além das seções introdutória (I) e conclusiva (V) – em outras três seções.

Assim, após a seção introdutória, discutiremos na II seção sobre a política e gestão da Educação dos Sistemas de educação/ensino pós 1990 no contexto brasileiro, trazendo um breve retrospecto dos anos 1930, 1960 e 1980.

Nesse universo, analisamos a legislação necessária à compreensão das políticas públicas educacionais em âmbito nacional, estadual e municipal: Constituição Federal de 1934, 1961 e 1988; e Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB nº 9394/1996. O estudo objetiva, com isso, verificar os marcos histórico e teórico do direito à educação e do princípio da gestão democrática da educação que contribuíram para a organização dos Sistemas de Ensino e Instituições Escolares.

Em seguida, na seção III, apresentaremos os Fundamentos da gestão do Sistema Municipal de Educação/Ensino de Lagoa da Confusão/Tocantins na perspectiva institucional.

Como registra a historiografia brasileira, foi em 1988 – por meio da Constituição Federal e com a força do movimento de redemocratização do país – que adquirimos uma série de conquistas importantes para o avanço da educação no Brasil. Através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 nasce uma nova responsabilidade para educação na perspectiva democrática. A mencionada Lei estabelece que as instituições educacionais são livres para

implementar um novo modelo de organização e gestão que garante participação e descentralização dos poderes. Tal lógica de gestão, conseqüentemente, repercutiu na gestão do Sistema Municipal de Ensino (SME) de Lagoa da Confusão.

Na seqüência, na seção IV, trataremos da gestão do SME de Lagoa da Confusão/Tocantins destacando os elementos para a elaboração de um plano de ação democrático-participativo possível. Nesse sentido, apresentamos, de forma fundamentada, um quadro de indicadores para o plano articulado do SME na perspectiva democrática e uma proposta para a elaboração de um plano de ação do SME de Lagoa da Confusão na perspectiva democrática.

Para finalizar, na seção V, concluiremos o presente relatório de pesquisa considerando as discussões feitas e os dados coletados. Nessa seção, além de esboçar uma síntese provisória sobre o que foi pesquisado, buscamos evidenciar que o problema de pesquisa foi respondido e seus objetivos alcançados.

II POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO/ENSINO NO CONTEXTO BRASILEIRO PÓS 1990

O princípio da gestão democrática da educação surge em meio aos movimentos, lutas e disputas pela democratização da sociedade brasileira e trata-se de um processo em construção. É importante, neste contexto, analisar a instituição da educação pública como direito social. Todavia, esse processo de institucionalização do direito à educação pública resultou de tensões e conflitos religiosos e políticos, abrangendo, também, a presença de movimentos civis voltados para a cidadania e a democracia do país.

Enraizada nos movimentos sociais da década de 1980, a gestão democrática da educação tornou-se um dos princípios da educação nacional, conforme expressa o art. 206 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e está vinculada à garantia da educação básica para todos os cidadãos, sendo uma referência para o desenvolvimento das políticas públicas, bem como dos sujeitos envolvidos na gestão das escolas e dos sistemas de ensino.

Esta seção busca identificar por meio de uma incursão histórica, a partir das obras de alguns pesquisadores da área da educação, a concepção que norteia a gestão dos sistemas de educação/ensino no Brasil a partir da década de 1990. Frente a este objetivo, buscamos conhecer as raízes históricas que influenciaram a instituição da educação pública como um direito social, bem como os princípios e práticas de cunho democrático utilizadas para administrar as escolas e sistemas de ensino no país.

2.1 Políticas Públicas e Administração Educacional no Brasil: Os Sistemas de Educação constituídos historicamente

A educação básica no Brasil ganhou contornos bastante complexos nos anos posteriores à Constituição Federal de 1988. (CURY, 2002, p. 170).

A evolução das políticas públicas, no Brasil, se dá em meio às transições históricas relacionadas aos movimentos de lutas pelos direitos civis, políticos e sociais, assim como pelos direitos da mulher e pelo reconhecimento da criança como um ser especial, com direitos específicos.

Nesse contexto, Oliveira (2000) afirma ser fundamental ressaltar a busca de organicidade das políticas, sobretudo no âmbito do governo federal e de alguns governos estaduais, na década de 1990, quando, em consonância com a reforma do Estado e a busca de sua “modernização”, se implementaram novos modelos de gestão, cujo norte político-ideológico objetivava novos modelos de gestão.

Nessa direção, foi implementado um conjunto de políticas de reestruturação da gestão, organização e financiamento da educação básica. Segundo Cury (2002, p. 197), nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) promoveram-se diversas alterações fortemente marcadas

[...] por políticas focalizadoras, com especial atenção ao ensino fundamental, a fim de selecionar e destinar os recursos para metas e objetivos considerados urgentes e necessários. Tais políticas vieram justificadas por um sentido, por vezes satisfatório, do princípio da equidade como se este fosse substituto do da igualdade.

Partindo de pressupostos históricos no âmbito das políticas públicas educacionais e da administração no Brasil, recapitularemos, de forma bem sintética, a sua trajetória, destacando os principais factos que dão origem ao atual contexto.

O primeiro Sistema Educacional organizado no Brasil originou-se da educação católica, predominante do ensino dos jesuítas. Um sistema de ensino elitizado e aristocratizado, que durou de 1549 a 1759, sistema esse que excluía as camadas populares do ensino, restando-lhes, por um longo período, apenas a catequização, pois os cursos de filosofia e ciências eram oferecidos apenas para classe dominante (BOURDIEU, 1984).

À expulsão dos jesuítas, seguiram-se as reformas pombalinas, com mais trinta anos de vazio de políticas públicas, culminando, em 1789, com a reforma Leôncio de Carvalho que instituiu o “ensino livre”. A chegada da família real demandou iniciativas educacionais para atender aos interesses da Corte, que necessitava de médicos, engenheiros e oficiais militares. Assim, a organização efetiva da educação, no Brasil, começou pelo ensino superior, de caráter profissionalizante (BORDIGNON, 2009).

Efetivamente, somente após a Revolução de 1930 é que começamos a enfrentar os problemas próprios de uma sociedade burguesa moderna, entre eles, o da instrução pública popular. Assim, ainda em 1930, logo após a vitória da Revolução, é criado o Ministério da

Educação e Saúde² e a educação começa a ser reconhecida, inclusive no plano institucional, como uma questão nacional. (SAVIANI, 2003, p. 6).

Após 43 anos de República, conforme denuncia o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), ainda não se lograra “criar um sistema de organização escolar”. As diversas reformas republicanas representavam visões isoladas, permanecendo “tudo fragmentado e desarticulado” sem visão de um projeto de totalidade da educação nacional (BORDIGNON, 2009, p. 18). A estrutura administrativa proposta pelo Manifesto trouxe o comprometimento com o meio social em que a escola se insere, propondo a democratização da gestão escolar como algo não dado, mas em construção permanente.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação (2009) propunha uma escola que reunisse em seu torno as famílias dos alunos, estimulando a participação e o aproveitamento das ideias em favor da educação. Assim, o Manifesto dos Pioneiros já admitia a necessidade e relevância da participação dos professores e dos alunos na gestão a escola. Na oportunidade das reformas educacionais de Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira também esteve presente o debate sobre a gestão do sistema com base em princípios democráticos.

[...] Houve momentos de contraposição na gestão anisiana a interesses corporativos de professores e não houve negação da participação do professorado, alunado, ou da comunidade quando se reconhecia como expressão de um verdadeiro aprofundamento democrático, fruto de um novo campo de possibilidades culturais. [...] Também Fernando de Azevedo, ainda que muito decepcionado com o partidarismo e a sectarização de interesses que pautavam o professorado de São Paulo, na época de sua gestão da Secretaria de Instrução Pública em 1933, não abdica do princípio democrático de participação do professorado na gestão educacional. (ROCHA, 2004, p. 181).

No entanto, podemos considerar que os dois marcos legais mais importantes da descentralização da educação ocorreram nas Constituições de 1934 e 1988. “As ações dos pioneiros da educação e os descontentamentos com o número de analfabetos que dificultavam os interesses econômicos possibilitaram medidas que forjaram o campo das políticas públicas de educação e apontaram para outra relação entre estado e sociedade”. (ROCHA, 2004, p. 182).

Conforme Bordignon (2009), com a Constituição de 1934, sob o impacto do Manifesto dos Pioneiros e do anseio de modernização do Estado pela via democrática, instituiu-se o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), os sistemas de ensino e os

² Em 1937, com a Lei nº 378, de 13/01/1937, o Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) passa a denominar-se Ministério da Educação e Saúde. Somente com a Lei nº 1920, de 25/07/1953, que criou o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação e Saúde passou a denominar-se, em conformidade com o Art. 2º, “Ministério da Educação e Cultura”. (ALBURQUERQUE, 2011, p. 59)

conselhos de educação de âmbito federal e estadual. A Constituição Federal (CF) de 1988, em novo período de democratização, avançou com a instituição dos sistemas municipais de ensino e a reinstauração do PNE, incluindo os conselhos, o que é coerente com o princípio da autonomia dos entes federados para organizar seus sistemas de ensino considerando as diretrizes constitucionais.

A organização da educação brasileira, preconizada pelos Pioneiros, fundava-se em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas. A organização e a gestão desse projeto nacional de educação se assentavam no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação. A descentralização do ensino, por meio de sistemas articulados, na concepção dos Pioneiros, não significava mera transferência de responsabilidades da União para os entes federados. Significava, muito mais, compartilhamento de poder e responsabilidades. A descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania via participação. Por isso, os movimentos pela descentralização acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados. (BORDIGNON, 2009).

Nesse sentido, o Manifesto dos Pioneiros da Educação (2009), já se despertava a consciência de que, para dominar a obra educacional, em toda a sua extensão, é preciso possuir, em alto grau, o hábito de se prender, sobre bases sólidas e largas, a um conjunto de ideias abstratas e de princípios gerais com que possamos armar um ângulo de observação para vermos mais claro e mais longe e desvendarmos, através da complexidade tremenda dos problemas sociais, horizontes mais vastos.

Mas foi apenas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 que tornou realidade o sonho dos Pioneiros. Assim, somente 72 anos após a Proclamação da República a educação brasileira passou a ser organizada nacionalmente. Os sistemas de ensino organizam o todo educacional sob a responsabilidade de cada ente federado. O PNE é situado como elemento articulador dos objetivos e metas nacionais e próprias de cada sistema, definidas nos respectivos planos estaduais e municipais. Os conselhos de educação são situados como colegiados de consulta e deliberação na gestão do respectivo sistema de ensino. (BORDIGNON, 2009, p. 21).

A criação dos sistemas de ensino se enraíza profundamente no processo político da construção da democracia e na consolidação do regime federativo pela gradativa afirmação da autonomia, vale dizer, da cidadania das unidades federadas. Esse processo veio carregado de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, entre poder central e poder local, entre unidade e valorização da diversidade nacional. (BORDIGNON, 2009).

Ressaltamos que tal tensão tem feito parte do processo educacional brasileiro. Para Albuquerque (2011), a escola recoloca-se, nesse sentido, como um bem público, resultado de um processo permeado de tensões, convicções e embates. Os grupos em disputa no campo educacional podem ser identificados por católicos e liberais, mas, de acordo com Anísio Teixeira (1963), “as forças de resistência da velha sociedade dualista, privatista e fundada no privilégio [...] preparam-se para a resistência às mudanças que vinham ocorrendo sem completa consciência, pela sociedade, do seu sentido ou alcance [...]” (ALBUQUERQUE, 2011, p. 64). Prosseguia Teixeira (1963), o coronelismo sucedera aos clãs aristocráticos e o país continuava de modo geral sujeito a oligarquias estaduais e municipais, com o poder das classes dominantes opondo-se ao império puro e simples da Lei. (ALBUQUERQUE, 2011, p.64).

No entanto, apesar da efetivação, em 1961, da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 26 de dezembro de 1961, observamos que os percalços ainda foram muitos. A nova ruptura política dos anos 1964 a 1985 retardaria por mais duas décadas e meia essa utopia. Embora a Constituição de 1967 tenha mantido os sistemas de ensino, duas novas leis, uma para o ensino superior (Lei nº 5.540/68) e outra para a educação básica (Lei nº 5.692/71), romperam com o princípio unificador de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A Lei nº 5.692/71 abria a possibilidade de atribuir algumas competências aos conselhos municipais de educação, delegadas pelos conselhos estaduais, embora o município ainda não fosse dotado de autonomia para instituir seu sistema de ensino. Delegação tutelada, não ainda espaço próprio de poder (BORDIGNON, 2009).

Saviani (1996), ao discutir sobre o Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação, inicialmente conceitua sistema de forma ampla. Trata-se, segundo o autor, de um

[...] produto da ação sistematizada, isto é, da capacidade humana de agir intencionalmente segundo objetivos previamente formulados”, “modos de proceder, de organização, de maneira de arranjar os elementos de um conjunto, o que remete ao aspecto do método” e “a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante (SAVIANI, 1996, p. 19).

O autor reconhecendo a complexidade do entendimento de sistema faz questão de esclarecer que o sentido de unidade utilizado por ele expressa a diversidade múltipla dos sistemas como é o caso dos sistemas de educação. Assim, a unidade não tem o sentido da padronização integradora, mas sim da inclusão do diverso com suas características próprias, organicamente articuladas.

Partindo do conceito de sistema mencionado, após uma análise histórica da educação brasileira, em que se deu a emergência dos sistemas de ensino e ocorreu a generalização do uso do termo sistema na educação, Saviani (2010, p. 381) explicita alguns obstáculos que impediram a construção do Sistema Nacional da Educação, transcritos na sequência:

a) obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas públicas educativas; c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional; d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de Sistema Nacional na nossa legislação educacional.

A partir da compreensão, em geral, sobre sistema, Saviani (2010, p. 381) define Sistema Nacional de Educação como “a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país”. Com essa compreensão Saviani (2010, p. 3) reitera, ainda, que

[...] sistema não é uma unidade monolítica, indiferenciada, mas uma unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade; ao contrário, participam do todo, integram o sistema na forma de suas respectivas especificidades.

As fundamentais contribuições do autor nos ajudam a entender que, enquanto sistema, a educação é regulamentada por leis, decretos, entre outros dispositivos que lhe conferem a sistematização. O Sistema Nacional de Educação, considerando a regulamentação mencionada, é bastante amplo e complexo e a articulação entre as esferas federal, estadual e municipal ainda é um grande desafio a ser vencido pelas políticas educacionais, considerando os sistemas de educação, particularmente, os sistemas municipais de educação.

Sobre a ideia de unidade da diversidade, Saviani (2010) assevera que a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-la no todo e não isolá-la. Nesse contexto, o autor defende um Sistema Nacional de Educação Brasileiro único para todos os entes federativos, onde as normas se estenderiam aos estados e municípios, evitando o que vemos acontecer nos dias atuais: o crescimento desigual e a incoerência financeira. Como afirma Saviani em relação ao FUNDEB, “[...] aqueles municípios pobres tendem a ter um ensino pobre, municípios remediados, um ensino remediado, e municípios ricos, um ensino mais satisfatório” (SAVIANI, 2010, p. 5).

Assim, Saviani (2010, p. 384-387) aborda cinco posições que é preciso firmar para a concretização do SNE. Sintetizamos tais posições na longa, mas necessária, citação destacada a seguir:

a) Trata-se de construir um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando assegurar a educação com o mesmo padrão de qualidade a toda população do país (p. 384).

b) Como já foi explicitado, o sistema só pode ser público. Portanto, não há que transigir com os supostos direitos de educar dos particulares; trata-se das famílias, das associações, congregações, empresas e outros tipos de entidades, enaltecendo a importância de sua contribuição. As instituições privadas, em suas diferentes modalidades, integrarão o sistema precisamente como particular, e é nessa condição que darão sua contribuição específica para o desenvolvimento da educação brasileira (p. 385).

c) A instância normativa e deliberativa do sistema será exercida por um órgão determinado, que corresponde, hoje, ao Conselho Nacional de Educação (CNE). [...] Trata-se de um órgão de Estado e não de governo. Deve, pois, como ocorre com os poderes Legislativo e Judiciário, gozar de autonomia financeira e administrativa (p. 386).

d) Na construção do Sistema Nacional de Educação deve-se implantar uma arquitetura com base no ponto de referência do regime de colaboração entre a União, Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos voltados para o mesmo objetivo de prover educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população. Assim, as normas básicas que regularão o funcionamento do Sistema serão de responsabilidade da União, consubstanciada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação traduzida e especificadas pelas medidas especificadas no âmbito do Conselho Nacional de Educação (p. 386).

e) Por fim, deve-se considerar o problema do conteúdo da educação a ser desenvolvido no âmbito de todo o sistema. Conforme os documentos legais, a começar pela Constituição Federal e a LDB, a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (p. 387).

Para os propósitos do presente estudo entendemos que o sistema é produto de atividade sistematizadora e o sistema educacional ou sistema de ensino é o resultado de uma educação sistematizada que necessita de condições ideais, humanas, materiais, sociais e políticas para a sua realização.

2.2 A Constituição Federal de 1988 e os Sistemas Municipais de Educação: a educação escolar em pauta

Se na década de 1930 o embate político era centrado na defesa dos princípios da obrigatoriedade, gratuidade, liberdade e laicidade, na década de 1980 buscou-se as liberdades democráticas e o controle sobre as ações do Estado. Tal controle diz respeito à implementação de uma gestão transparente, que envolva mais a participação social, bem como à instituição

dos conselhos compostos por representações dos setores civis que anseiam pela elaboração de políticas sociais, fiscalização e controle público.

A constituição Federal de 1988 assegurou ao cidadão o direito de participar do governo, ultrapassando a mera condição de governado. O exercício da cidadania inerente à democratização requereu a abertura de espaços de poder na estrutura administrativa vislumbrando os valores e princípios democráticos entre os quais se destacam a tomada de consciência do real significado republicano do Estado, de pertencimento, de bem público e de direito à cidadania. Se o bem público pertence aos cidadãos, estes querem participar das decisões relativas às questões que dizem respeito à gestão pública, de modo que a cidadania passa a ser o exercício do poder por parte da sociedade (BORDIGNON, 2009, p. 60).

Os anos 1980 a 1990 foram marcados por importantes movimentos sociais; além das lutas por participação de cunho democrático, estavam, também, no campo de batalha os movimentos grevistas, o movimento das “Diretas já”, a luta pela eleição de governantes e a liberdade de organização partidária. Segundo Adrião e Camargo (2002), foi nessa década que surgiram as grandes centrais de trabalhadores.

Dentre os vários temas que compunham as pautas dos setores progressistas, estava o caráter autoritário e centralizador que caracterizou o funcionamento do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985) o qual passou a ser questionado por meio da defesa do aumento de sua permeabilidade ao controle público e às demandas sociais. A ênfase numa necessária publicização do Estado expressava-se em reivindicações, principalmente por parte dos movimentos populares e sindicais, pela instalação de procedimentos mais transparentes e instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado. [...] Perspectivas participativas e democráticas tornaram-se plataformas dos partidos de oposição ao regime militar, que disputaram as eleições a partir de 1982. (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p. 69-70).

Segundo BORDIGNON (2009), a redemocratização, consolidada na CF de 1988, fruto da participação da sociedade civil organizada nos debates da constituinte, colocou no cenário político um novo ator social: o cidadão que participa das ações transformadoras da sociedade. Como espaço de exercício de sua cidadania erigiu o Município como ente federado dotado de autonomia e instituiu os Sistemas Municipais de Ensino.

O artigo 18 da CF de 1988 define a autonomia dos entes federados ao estabelecer que a “[...] organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

O caput do artigo 37 e do parágrafo 3º preconizou as possibilidades de liberdades democráticas, descentralização do Estado e criação de mecanismos mais transparentes e participativos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência[...]

§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I- as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, assegurados a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;(BRASIL,2009).

O artigo 211 da CF de 1988 instituiu os sistemas de ensino no qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Conforme o § 4º, na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Ou seja, para cumprir as responsabilidades próprias que a Constituição lhes confere, cada ente federado desenvolve suas atividades com autonomia, mas em regime de colaboração, na totalidade da Nação. A LDB (Lei no 9.394/96), no artigo 8º, reafirma o dispositivo constitucional ao acrescentar que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”. Adiante, no parágrafo único do artigo 11, permite ao município que não quiser constituir sistema próprio optar “por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Como vemos, a Constituição e a LDB estabelecem claramente uma relação de colaboração, não de hierarquização, entre os sistemas de ensino dos entes federados.

Por sua vez, os sistemas municipais requerem um projeto municipal de educação, fundado nas bases e diretrizes nacionais. A nova Constituição viabiliza, assim, a realização do fundamento democrático do exercício da cidadania, dotando o cidadão de poder em seu espaço comunitário de vida por meio de processos de gestão pública com participação popular.

O artigo 211, define, também, as ações prioritárias a serem desenvolvidas pelas unidades federadas. Além de organizar e manter os respectivos sistemas de ensino,

a) atribuiu à União: a coordenação da política nacional de educação; a elaboração, em colaboração com os sistemas de ensino, do Plano Nacional de Educação; a assistência técnica e financeira aos estados e municípios para garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade da educação básica; e ação prioritária no ensino superior;

- b) aos estados e ao Distrito Federal atribuiu ação prioritária no ensino fundamental e médio e a promoção de formas de colaboração com os municípios para a oferta do ensino fundamental e para a definição de políticas e planos educacionais integrados às políticas nacionais e municipais;
- c) aos municípios atribuiu ação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental;
- d) aos estados e municípios é atribuída a responsabilidade, por meio de formas de colaboração, da universalização do ensino fundamental obrigatório;
- e) o Distrito Federal assume as responsabilidades atribuídas aos estados e municípios. (BORDIGNON, 2009, p. 34).

A análise das competências dos sistemas de ensino, segundo Bordignon (2009), remete às questões da autonomia das unidades federadas e da intercomplementaridade, pelo regime de colaboração, no exercício das funções do Estado. A relação entre os sistemas passa a ser de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, constitucionalmente, hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia. Uma vez instituído formalmente o Sistema Municipal, o município se subordina tão somente às leis e diretrizes nacionais e passa a atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação, com o estado. Cada Sistema de Ensino é constituído pelos respectivos órgãos de gestão educacional e instituições de ensino por ele criadas e mantidas, exceto, no caso dos municípios, das instituições de ensino superior, que integram o respectivo sistema estadual.

Assim, conforme Bordignon (2009, p. 36), os sistemas municipais são constituídos pelo conjunto de normas que disciplinam a educação e

- a) pelos órgãos municipais de educação (Secretaria, Conselho de Educação e outros vinculados à educação do município);
- b) pelas instituições de ensino de educação básica, criadas e mantidas pelo poder público municipal;
- c) pelas instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Ainda em conformidade com Bordignon (2009), a nova configuração das relações de poder entre os entes federados confere ao município rara oportunidade de organizar a gestão de seu Sistema Municipal de Educação em novas bases que superem práticas e estruturas tradicionais. O Sistema Municipal formaliza, organiza e dá coerência às especificidades do projeto de educação do município, articula suas partes num todo orgânico e contextualiza o local no nacional.

2.3 Gestão democrática da educação no Brasil como um dos princípios da institucionalização dos sistemas municipais de educação.

O debate teórico em torno da singularidade da gestão da educação intensificou-se, sobremaneira, na década de 1980, quando vários autores publicaram teorias críticas a respeito do tema, contrapondo-se à teoria clássica de administração.

Segundo Bourdieu (1983a), um novo cenário da relação de forças entre agentes e instituições engajadas na luta pela distribuição do capital específico do campo acumulado no curso das lutas anteriores, passa a orientar as estratégias ulteriores. Trata-se de uma estrutura, que na origem das estratégias destinadas a transformá-la, também está em jogo. As lutas do campo social, têm por objeto o monopólio da violência legítima (autoridade específica), a conservação ou a subversão da estrutura da distribuição do capital específico.

Nesse contexto, no entendimento de Dourado (2007) a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido marcadas, hegemonicamente, pela lógica da descontinuidade e pela carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo. Tal dinâmica tem favorecido ações sem a devida articulação com os sistemas de ensino, destacando-se, particularmente, gestão e organização, formação inicial e continuada, estrutura curricular e processos de participação. O mesmo autor destaca que, desde a redemocratização do país, houve mudanças na educação brasileira, com destaque para a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação.

No âmbito das políticas educacionais, destacaram-se, sobremaneira, as modificações de ordem jurídico-institucional. Nesse contexto, é fundamental ressaltar a busca de organicidade das políticas, sobretudo no âmbito do governo federal e de alguns governos estaduais, na década de 1990, quando, em consonância com a reforma do Estado e a busca de sua "modernização", se implementaram novos modelos de gestão, cujo norte político-ideológico objetivava, segundo Oliveira (2000, p. 331), "(...) introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista". No campo educacional, há que se destacar, ainda, o papel desempenhado pelos organismos multilaterais

na formulação de políticas educacionais no período. Nessa direção, houve um conjunto de políticas de reestruturação da gestão, organização e financiamento da educação básica.

Nesse cenário de mudanças, no entendimento de Cury (2002), sem a elaboração de lei complementar que defina o que é regime de colaboração entre os entes federados, prevista no § único do artigo 23, da CF de 1988, o país vivencia tensões no tocante ao pacto federativo, por meio de "um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas em que se percebe uma situação de competitividade recíproca (guerra fiscal) entre os subnacionais" (CURY, 2002, p. 199).

Nessa direção, Dourado (2007) afirma que as políticas focalizadas propiciaram a emergência de programas e ações orientados pelo governo federal aos estados e municípios, destacando-se: a disseminação de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) pelo FUNDESCOLA, a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a implementação de uma política de avaliação fortemente centralizada, em detrimento de um sistema que propiciasse a colaboração recíproca entre os entes federados.

Na direção do processo de centralização administrativa, Dourado (2007) enfatiza os programas federais de educação básica, que, atravessados por concepções distintas e até antagônicas, realçam o cenário contraditório das ações governamentais. Essa perspectiva enseja a necessidade de maior organicidade entre as políticas, ações e programas.

Na década atual, várias políticas, programas e ações foram realizados pelo governo federal após a aprovação de um PNE sob a ótica gerencial e patrimonial. No entender de Dourado (2007) é oportuno destacar, contudo, que grande parte das políticas educacionais foi reorientada, a partir de 2003, o que implicou em alterações nos marcos regulatórios vigentes para a educação básica e superior. Nesse sentido, o governo federal pautou sua atuação pelo princípio da defesa da educação de qualidade, a partir do binômio inclusão e democratização. Algumas ações mereceram particular destaque, como a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, as políticas de ação afirmativa e, de modo estrutural, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Aliados ao redimensionamento do financiamento da educação básica destacam-se os planos de educação, notadamente o PNE, os Planos Estaduais de Educação (PEE) e os Planos Municipais de Educação (PME). Se entendidos como planos de Estado, estes deveriam implicar redimensionamento das políticas e gestão e, fundamentalmente, da lógica de financiamento, e, portanto, do orçamento público. Tal dinâmica encontra-se desarticulada e

associada à lógica de desconcentração que tem marcado a educação nacional. Merece destaque, contudo, o esforço desenvolvido para estimular a formação de conselhos, bem como a sua capacitação. (DOURADO, 2007).

No âmbito dos sistemas municipais de ensino, impulsionado pelos Conselhos Municipais de Educação encontra-se o horizonte da gestão democrático-participativa. Nessa linha de pensamento e ação, para Oliveira (2002), as propostas de implementação de processos de participação e gestão democrática nas escolas públicas deveriam convergir para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades, ou seja, os processos administrativos precisavam ser construídos e reconstruídos pelas próprias pessoas envolvidas no processo escolar.

Nessa perspectiva de reorganização das escolas, as normas de gestão estão definidas na LDB nº 9394/1996 da seguinte forma:

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

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

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

A gestão democrática da educação pode ser caracterizada como uma revolução simbólica e real, visto que a bandeira da gestão democrática mudou a forma de se pensar e de agir na escola. Nessa perspectiva, Arroyo (2008, p. 39), sustenta “que as formas de administrar o sistema educacional e as escolas não foram mais as mesmas a partir do lançamento dessa bandeira”, embora também reconheça que foi “talvez a mais tensa e contraditória”.

Na área de gestão escolar, muitos programas foram implantados com o discurso de construção da democratização da educação. Os que se destacaram e permanecem até hoje nesse movimento de democratização, são eles: O PDE; PDDE e o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos.

As estratégias descritas no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) enfatizam o desenvolvimento de ações para aperfeiçoar o trabalho, elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais. Na área de gestão, o PDE é um dos programas centrais do FUNDESCOLA dada a sua abrangência e inserção nas três regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A esse respeito, Fonseca, Oliveira e Toschi (2004, p. 29) afirmam que

[...] a proposta concebida no âmbito do FUNDESCOLA enfatiza a “gestão democrática” centrada numa concepção gerencialista e eficientista, como instrumento legal para organização do trabalho escolar. A autonomia escolar é garantida por um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões.

Analisando o impacto do programa acima, criado sob a ótica da construção de novos parâmetros para melhorar a qualidade e gestão democrática da escola pública, percebemos que o objetivo maior é a lógica presente na proposição e os limites interpostos à materialização no âmbito dos sistemas de ensino, que traz uma ampla discussão sobre a gestão da educação básica. Nesse sentido, Dourado (2007, p. 78) sustenta que “pensar a democratização na e da escola implica articular outros mecanismos e participação. Implica, portanto, a construção de um Projeto Político-Pedagógico, a consolidação dos conselhos escolares e grêmios estudantis, a luta pela progressiva autonomia da escola, entre outros mecanismos”.

Para Oliveira (2002), as propostas de implementação de processos de participação e gestão democrática nas escolas públicas deveriam convergir para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades, ou seja, os processos administrativos precisavam ser construídos e reconstruídos pelas próprias pessoas envolvidas no processo escolar.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, tem por finalidade prestar assistência financeira às escolas públicas do Ensino Fundamental estaduais, municipais, do Distrito federal e do Ensino Especial – quando mantidas por organizações filantrópicas – por meio de um repasse anual de recursos oriundos do FNDE. A esse respeito, Adrião e Peroni (2007) destacam as concepções norteadoras desse Programa e o seu papel na redefinição da regulação, por meio de unidades executoras. As autoras afirmam ainda que, “declaradamente, o Programa opta pela criação de UEX³ de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a

³ Unidades executoras (UEX) “[...] denominação genérica dos órgãos colegiados, determinada pelo Ministério da Educação (MEC) para orientar os responsáveis pelo recebimento, execução e gestão dos recursos financeiros da unidade escolar. Com a denominação unidade executora, o MEC procurou sistematizar e homogeneizar a organização das estruturas colegiadas existentes, cuja função, dentre outras, já era de receber, gerenciar e gerar recursos financeiros para a escola. Como exemplo, apresentam-se os órgãos ou estruturas de gestão colegiada existentes atualmente nas escolas, que funcionam também como unidades executoras, como são os casos da Associação de Pais e Mestres (APM), Caixa Escolar, Conselhos de Escola, entre outros”. Fonte: (www.educabrasil.com.br).

participação da comunidade escolar nessa mesma gestão” (ADRIÃO E PERONI (2007, p. 268)

O Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares, no entendimento de Dourado (2007), visa à implantação e ao fortalecimento de conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica nas cinco regiões do país. Envolve os sistemas de ensino públicos estaduais e municipais por meio de sua adesão à sistemática de apoio técnico, pedagógico e financeiro do Ministério da Educação. Os Conselhos configuram como espaços de participação de todos os envolvidos no processo educacional: pais, professores, alunos e demais servidores, tornando mais transparente e ampliando a participação da comunidade escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica. Os Conselhos Municipais de Educação têm como foco a gestão democrática das escolas. Assim,

[...] voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e de crescimento da sociedade como sociedade democrática. Por isso a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta (do latim cum crescere), que significa “crescer com”, “nascer com”. Significa o que “nasce com” e que “cresce com” e que “cresce com o outro”. Esse caráter de origem - genitor é o horizonte de uma cidadania em nosso País, em nossos sistemas de ensino e em nossas instituições escolares, que devem ser compreendidos na formação do profissional da educação. (FERREIRA, 2007, p. 173-174).

A gestão democrática do ensino público se institui, desse modo, com bases na autonomia, na participação e deliberação pública. Assim, a forma como se organizam os processos de ensino e aprendizagem na escola, como as pessoas se relacionam no desenvolvimento dos processos educativos e, ainda, como a escola se relaciona com a comunidade e se posiciona frente aos problemas educacionais e sociais, pode repercutir na garantia de que princípios humanos sejam desenvolvidos nos conteúdos de ensino que, por serem conteúdos de vida, constituem instrumentos para uma vida de qualidade para todos em sociedade (FERREIRA, 2007).

Explicitar a concepção que norteia a gestão dos sistemas de educação/ensino no Brasil a partir de 1990 constitui-se o objetivo do presente capítulo. Buscamos esclarecer que, embora os princípios da gestão democrática estejam expressos na CF de 1988 e na LDB 9394/1996, na prática, nos sistemas municipais e escolas, o que acaba ocorrendo é a gestão gerencial de ancoragem liberal/neoliberal que tem por finalidade os critérios de eficiência e eficácia institucional sob o verniz de gestão democrática. A esse respeito Carvalho (2011) explicita claramente o embate entre as concepções estratégico-empresarial/gerencialista e democrático-participativo.

A gestão gerencial é definida como aquela inspirada nos avanços obtidos pela administração de empresas, que configura o modelo das práticas administrativas de caráter conservador adotadas nas escolas. A gestão vista pelo foco gerencial apresenta-se como um processo autoritário, verticalizado e centralizado, que dificulta a participação coletiva dos indivíduos envolvidos no processo, na medida em que visa à racionalização, padronização e controle do espaço e tempo escolar. A participação nessa lógica ocorre na execução das tarefas e não na definição das políticas, no planejamento e na avaliação das práticas educativas (VEIGA, 2002, p. 53)

Portanto, percebemos que a discussão em torno da gestão da educação tem conexão direta com o campo administrativo. Nessa direção, recorrendo a Carvalho (2011), a partir dos estudos de Gracindo e Kenski (2001), compreendemos gestão como um processo político-administrativo contextualizado e historicamente situado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada, sem perder de vista a sua inserção no universo dos sistemas educacionais e das organizações sociais da sociedade capitalista⁴.

É possível inferir a influência dos referenciais da administração empresarial nos sistemas educacionais e escolas nas três primeiras décadas do século XXI. Nesse contexto, Carvalho (2011), afirma que tem ocorrido a tentativa de generalização da administração de empresas às demais instituições, incluindo as educativas. Segundo o autor, nessa lógica, a especificidade da administração da educação é desconsiderada, dando lugar a uma pressão por sua subordinação à administração centrada no produtivismo mercantil por meio do modelo organizacional.

Para melhor compreendermos as duas vertentes em discussão, Carvalho (2011, p. 88) esclarece muito bem suas diferenças:

[...] No tocante à perspectiva da regulação de natureza estratégico-empresarial, afirma que do ponto de vista filosófico este modelo se orienta por uma racionalidade instrumental em que predomina um interesse técnico. Os juízos objetivos de eficácia instrumental se baseiam inteiramente na evidência concreta do grau em que determinado curso de ação conduz às consequências (ou objetivos) pretendidas. [...] Do ponto de vista político é claramente um modelo cuja intencionalidade explícita é que as universidades públicas “prestem contas” (accountability) do uso do orçamento concedido pelo Estado. [...] uma nova forma de Estado, o Estado avaliador, [que se pauta] nos valores de competitividade, esforço individual e produtividade própria do mercado. [...] O ensino é um instrumento técnico a serviço de objetivos políticos, definidos prioritariamente por exigências econômicas externas, cuja determinação escapa precisamente a quem participa na vida cotidiana das instituições educativas. [...] Do ponto de vista metodológico, o modelo se

⁴ Não desconhecemos que este debate sobre a gestão situada no contexto da sociedade capitalista tem sido atualizado. A esse respeito, ver, por exemplo, Assunção; Oliveira; Gomes (2017); Santos; Jimenez; Gonçalves (2017).

sustenta em enfoque predominantemente quantitativo já que se parte de uma análise custo-benefício, insumos resultados e se desconhecem ou simplesmente ignoram os processos. Enfatiza-se a busca de indicadores de rendimento, fixação de padrões, provas e testes com um objetivo de controle. (CONTERA, 2002, p. 132-134 *apud* CARVALHO, 2011).

Ainda sob esse ponto de vista, Carvalho (2011), afirma que tendo em vista a perspectiva de regulação estratégico-empresarial, fica explícito que a participação efetiva, de fato é limitada, tendo em vista que os valores referentes à competitividade, esforço individual e produtividade prevalecem sobre a perspectiva de compartilhamento do poder em uma determinada coletividade. Em contraste ou contradição com a perspectiva da regulação, mas não de forma mecanicista, a perspectiva da emancipação ou democrática constitui-se, nesse sentido, na concepção de universidade na qual a dimensão política e, portanto, da participação, tem maior evidência e importância. Nesse sentido, sob a perspectiva democrático-participativa,

[...] do ponto de vista filosófico, critica-se a racionalidade instrumental como sendo incapaz de argumentar a qualidade valorativa dos fins com os quais se relaciona. Recupera-se o interesse emancipatório concebido não exclusivamente como o interesse cognoscitivo prático da ciência, como interesse emancipador através da auto-reflexão, se não como um fim último, um valor e um processo que aponta como ideal regulativo, como possibilidade e como antecipação à associação de indivíduos auto-determinados de forma racional e justa. [...] Do ponto de vista político, diferentemente do modelo de regulação, o modelo 89 democrático orienta-se para a defesa da autonomia e a capacidade de autogoverno das instituições de educação superior. [...] O processo se sustenta em valores próprios da academia; interesse pela produção do conhecimento e sua distribuição; pertinência social do conhecimento, equidade e transparência de suas decisões, participação e autonomia institucional e docente. [...] Do ponto de vista metodológico, não se observam exclusivamente os resultados [...]. Importam os insumos e os produtos, mas, sobretudo, a análise dos processos. Para isso se substituem os indicadores de rendimento pelos de qualidade e se opta pela seleção de procedimentos e técnicas que combinam o quantitativo com o qualitativo. (CONTERA, 2002, p. 134-136 *apud* CARVALHO, 2011)

Conforme explicitamos as características dessas duas tendências de gestão, cuja finalidade é explanar a real concepção que orienta os sistemas brasileiros de ensino/educação e suas instituições, em especial no processo educativo do município de Lagoa da Confusão, Carvalho (2011) ressalta que as perspectivas de regulação estratégico-empresarial e democrático-participativa fazem parte de uma mesma e contraditória totalidade social, portanto, não dicotômica.

Ainda sobre o pensamento de Carvalho (2011), este afirma existir a tentativa de generalização da administração de empresas às demais instituição social, inclusive às

educacionais. Assim, é possível deduzir que estamos ainda enraizados aos modelos de produção econômica cuja administração apresenta características da linha taylorista e fordista.

Diante da discussão exposta, compreendemos que a evolução sobre a concepção de gestão é um processo histórico interligado à administração do Brasil. No entanto, historicamente falando, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) - Lei nº 9.394/96, determinam que o ensino, entre outros princípios, seja ministrado com base na gestão democrática do ensino público, na forma da Lei e da legislação dos Sistemas.

Na direção do exposto, Carvalho (2011) afirma que uma gestão que tenha a participação na perspectiva democrática objetivando pensar as estruturas de poder existentes no seio das relações sociais onde se dão as práticas educativas precisa ir além e processar uma educação e gestão contra hegemônicas agindo, por contradição, no seio do projeto educacional hegemônico. Neste caso, segundo o autor, não se trata de uma autonegação automática da educação atual, mas de sua intensa e contínua transformação.

Na perspectiva de transcender os paradigmas hegemônicos da administração, conforme estudo de Carvalho (2011), Sander (1995), propõe, neste sentido, uma gestão multidimensional, articuladora das dimensões econômica, pedagógica, política e cultural nas instituições educacionais. Neste caso, trata-se de uma gestão que atenda a todas as dimensões da administração da educação, na qual faz-se necessária a superação de posturas individuais e funcionalistas desenvolvidas hoje nas instituições educacionais, que se contrapõem à perspectiva de gestão multidimensional. Ainda segundo o estudo de Carvalho (2011), entendemos que, somente a perspectiva multidimensional tem papel mediador no âmbito das instituições educativas no sentido de articular dialeticamente as dimensões econômica, pedagógica, efetiva e relevante. Só assim é possível alcançar uma gestão interacionista e democrático-participativa na qual encontram-se imbricados os critérios de eficiência (dimensão econômica e técnico-administrativa), de eficácia (dimensão pedagógica relacionada aos objetivos da instituição), de efetividade (dimensão político-participativa dos usuários no processo de ensino), e de relevância (dimensão cultural relativa aos valores e comportamentos).

2.4 Princípios fundantes da gestão democrática da educação: participação, autonomia, pluralismo e transparência

Conforme Vieira (2007), as políticas que traduzem as intenções do poder público, ao serem transformadas em práticas se materializam na gestão. A gestão pública é integrada por

três dimensões: o valor público que consiste em garantir o direito à educação como dever do Estado e da família, as condições de implementação e as condições políticas.

O valor público, como a própria expressão revela, dá conta da intencionalidade das políticas, e conforme expressa Vieira (2007), tal valor, para ganhar materialidade, precisa se traduzir em políticas, e estas, uma vez operacionalizadas, através de ações que concretizam a gestão. Vieira (2007) argumenta que, por mais nobres e melhores que sejam as intencionalidades dos gestores, suas ideias precisam ser viáveis – assegurando as condições de implementação – e aceitáveis, de modo a criar as condições políticas democráticas para a sua realização.

A gestão democrática é um dos termos mais discutidos entre os educadores, representando importante desafio na operacionalização das políticas públicas educacionais brasileiras. De acordo com Araújo (2000), existem quatro princípios que são indispensáveis à gestão democrática: participação, autonomia, pluralismo e transparência. Segundo o autor, a gestão democrática pautada nos mencionados princípios é fundamental para o desenvolvimento da cidadania autônoma, pois articula valores articuladores da efetividade participativa.

Para Araújo (2000), o pluralismo ocorre quando se valoriza e reconhece a existência das diversidades e das diferentes potencialidades dos membros da comunidade escolar. Já a participação acontece quando os planos e objetivos da instituição são construídos pelos diversos segmentos da comunidade, disponibilizando a oportunidade de desempenhar coletivamente ações que busquem a melhoria do processo educacional. Quanto à transparência, podemos dizer que se trata do reflexo da grandeza política da escola, demonstrando que este é um ambiente público que está aberto à heterogeneidade das ideias dos participantes responsáveis pela organização da instituição ou sistema educacional. A autonomia, segundo o autor, ocorre quando há o compartilhamento de responsabilidades, em que são atendidas as necessidades da comunidade na qual está inserida na perspectiva da liberdade democrático-participativa.

No sentido anteriormente mencionado, tratando-se de mecanismos de participação, na perspectiva da gestão democrática, Carvalho (2004), assevera:

[...] para que ocorra o protagonismo dos atores sociais na escola, respeitando os diferentes interesses dos sujeitos envolvidos é essencial a existência dos mecanismos de participação como grêmios estudantis, as associações de moradores, os sindicatos, as cooperativas, sem estarem atrelados à sociedade política (aparelhos de governo). Nessas organizações, os diversos segmentos sociais podem, de fato, fazer-se representar com liberdade, sem cooptação nas decisões tomadas na escola,

podendo inclusive extrapolar o âmbito local na luta por uma educação pública gratuita e de qualidade (CARVALHO, 2004, p. 181).

Conforme Araújo (2000), a gestão democrática pode ocorrer: na constituição e atuação do Conselho escolar; na elaboração e reformulação do Projeto Político Pedagógico; na participação da construção do Plano de Gestão; no planejamento e fiscalização da execução das verbas da escola pela comunidade escolar; na prestação de contas de forma transparente; na avaliação institucional da escola e na elaboração do Regimento Interno da escola.

III FUNDAMENTOS DA GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LAGOA DA CONFUSÃO/TO: A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Nesta seção, considerando a discussão feita anteriormente, indagamos acerca de quais fundamentos teórico-práticos (estratégico-gerencial ou democrático participativo) sustentam o processo de gestão do sistema municipal de educação/ensino do município de Lagoa da Confusão/TO, na percepção institucional.

Nestes termos, na presente seção buscamos conhecer acerca da situação histórica e do funcionamento dos sistemas municipais, e, em seguida, analisamos os documentos existentes sobre a institucionalização do Sistema Municipal de Educação (SME) de Lagoa da Confusão destacando o Conselho Municipal de Educação (CME), Plano Municipal de Educação (PME) e Projeto Político Pedagógico da Escola (PPP). Com o objetivo de identificar os fundamentos teórico-práticos (estratégico-gerencial ou democrático participativo) que sustentam o processo de gestão do sistema municipal de educação/ensino na percepção institucional o estudo focaliza os eixos de lutas em torno da gestão da educação sem perder de vista a legislação nacional.

3.1 Instituição do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão.

Para Oliveira (2008, p. 64) “novas formas de organização e controle do sistema de ensino vêm resultando em mudanças nas relações de trabalho na escola [...]” em consonância com as transformações do mundo da produção da sociedade capitalista, que trouxeram implicações para as políticas educacionais, em geral.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) assegura aos municípios a condição de entes da Federação equiparados aos Estados, Distrito Federal e União, com igual autonomia. Em consequência, estabelece novo modelo para o relacionamento federativo na área da Educação ao determinar que a União, os Estados, o Distrito federal e os municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus próprios sistemas de ensino, conforme dispõe o Art. 18.

A autonomia em condições de igualdade assegurada pela Constituição aos entes federados implica a substituição de relações hierárquicas por relações horizontais entre a União e os governo subnacionais. Assim, o que antes era função só do governo federal, como planejar e decidir, repassando apenas a execução para estados e municípios, a partir da CF de 1988, precisou levar em conta a ação solidária entre os entes federados, considerando suas

responsabilidades compartilhadas e concorrentes no âmbito das políticas públicas na área da educação (CNM⁵, 2012).

Nesse contexto, deve-se garantir que estados e municípios participem na formulação e definição das políticas educacionais, desde a sua concepção, para, assim, superarem a condição de meros expectadores e contribuírem para a construção de novas propostas de gestão pública. Assim, fica evidente a importância do regime de colaboração como diretriz de relacionamento entre as três esferas. Até 1988 as redes municipais de ensino, necessariamente, integravam os sistemas de ensino estaduais, que coexistiam como sistema federal, sem autorização constitucional para organização de sistemas municipais. Posteriormente, essa opção foi ampliada, e, agora, os municípios podem, também, constituir os seus SME.

De acordo com o texto constitucional, entre as incumbências dos municípios, a LDB de 1996, inclui a de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” (Art. 11, Lei nº 9.394/1996). Ao mesmo tempo, a LDB de 1996 proporciona aos municípios a opção de manter sua rede de escolas integrada ao respectivo sistema estadual de ensino ou compor com o Estado um sistema único de Educação básica.

Porém, é indubitável, afirmar que o município que organizar seu próprio sistema de ensino, mesmo sem deixar de assumir a responsabilidade compartilhada do processo educacional e ser partícipe do regime de colaboração entre os três níveis de governo, terá maiores vantagens como um ente federado que possuirá suas próprias responsabilidades. Em tese, ao instituir o sistema de ensino próprio os municípios assumem inúmeras responsabilidades, mas, também, constroem a sua autonomia. Teoricamente são apontadas algumas vantagens do Sistema Municipal de Ensino:

- ✓ Maior autonomia na gestão da Educação municipal, com respeito às necessidades e características do Município.
- ✓ Agilidade dos processos de autorização e credenciamento de estabelecimentos que integram o seu sistema de ensino.
- ✓ Ampliação das possibilidades de discussão, formulação e implementação de políticas educacionais, em condições de igualdade com os demais entes federados.
- ✓ Fortalecimento do poder local, possibilitando a proximidade com a realidade, em que são considerados, na decisão sobre os assuntos educacionais, as dimensões comunitárias e locais.
- ✓ Criação de normas mais adequadas ao contexto sociocultural do Município voltadas para a organização curricular e institucional das escolas e órgãos que integram o sistema de ensino. (CNM, 2012, p. 22).

⁵ CNM – Confederação Nacional de Municípios.

Com essa nova configuração de gestão, interpretada pela regulamentação da LDB – Lei 9394/1996, baseado no poder que lhe confere, o município de Lagoa da Confusão não esperou muito e logo tratou de normatizar o seu sistema. Assim, visto que o objetivo desta pesquisa é desvelar a concepção orientadora da gestão do sistema municipal de ensino/educação do município de Lagoa da Confusão, convém conhecer um pouco de sua história.

Lagoa da Confusão localiza-se na região Norte do País, e possui uma população média aproximada de 13.357 habitantes⁶. O município está localizado a 203 km da capital Palmas e iniciou sua história por volta de 1933, com a chegada das primeiras famílias. A primeira visão que estas tiveram foi de uma imensa lagoa azul, protegida por serras e pântanos. A dificuldade que tiveram para chegar à lagoa gerou muita confusão, o que acabou resultando no nome do povoado e, posteriormente do município. Segundo relatos dos mais velhos, repassados de geração em geração – pois ainda não há nenhum acervo bibliograficamente registrado com tais informações ou, se há, não se trata de fontes científicas. Continuando a história, os primeiros habitantes afixaram-se ao redor da lagoa e, na década de 1950, são descobertas jazidas de calcário na área do atual município consolidando o povoamento. A emancipação política ocorreu após plebiscito realizado em 10 de fevereiro de 1991, o que possibilitou seu desmembramento de Cristalândia. Assim, o município de Lagoa da Confusão foi oficialmente criado pela Lei Estadual nº 251, de 20 de fevereiro de 1991, e, instalado em 1º de janeiro de 1993 (IBGE, 2019).

Considerando a localização geográfica da região, na qual estamos inseridos, o município de Lagoa da Confusão é um dos maiores produtores de grãos do Estado do Tocantins. Devido a essa característica econômica e o destaque turístico pela sua beleza exuberante, a cidade vem se desenvolvendo de forma mais acentuada e atraindo agricultores, empreendedores e turistas de várias regiões do Brasil, até mesmo de outros países, e integra o *ranking* dos municípios com maior renda *per capita* do estado. A última notícia do *site* Surgiu nos traz o seguinte enunciado:

Levantamento do Mapa (Ministério de Agricultura Pecuária e Abastecimento) elaborado com base em dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e divulgado na terça-feira (3) aponta que o município de Lagoa da Confusão, na região oeste do Tocantins, consta na lista dos 100 mais ricos do agronegócio do país. (IBGE, 2019).

⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Lagoa da Confusão. Acesso: 20 de set. de 2019.

Após a sua emancipação, em 1991, com o primeiro governo instalado em 1993, o município de Lagoa da Confusão contava com uma rede municipal de ensino composta por 12 escolas, cujo sistema era vinculado ao estado. Passaram-se então 19 anos para que o município instituísse o seu próprio sistema de ensino. Considerando as estatísticas no âmbito do estado do Tocantins e os dados fornecidos pela UNDIME⁷ (2021) dos 139 municípios apenas 81 (58%) possuem o seu próprio sistema de ensino, os demais 58 municípios (42%) compõem o Sistema único do Estado. Sem perder de vista que o município de Lagoa da Confusão tem apenas 30 anos de emancipação política, é possível perceber que a comunidade aspira muito além das decisões tomadas e dos planejamentos já direcionados pelo governo estadual.

O município em questão manifesta o desejo de organizar, formalizar e afirmar a sua autonomia conferida pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e pela LDB 9394/1996 (BRASIL, 1996), as quais lhes garante liberdade, em consonância com as leis federais, para definir suas próprias regras.

Nesses termos, foi criado o Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão/TO por meio da Lei Municipal nº 447/2007 (LAGOA DA CONFUSÃO, 2007). A referida lei sofreu sua primeira alteração em 2008 e foi substituída pela Lei nº 461/2008, de 31 de março de 2008, (LAGOA DA CONFUSÃO, 2008), que, posteriormente, foi revogada pela Lei nº 584/2012 de 10 de dezembro de 2012 (LAGOA DA CONFUSÃO, 2012), e esta, por fim, substituída pela Lei municipal nº 770/2017 de 24 de novembro de 2017, atualmente em vigor. (LAGOA DA CONFUSÃO, 2017).

3.2 Aspectos e dimensões do SME: participação nos conselhos, descentralização, autonomia e gestão democrática

Na presente seção nossa preocupação consiste em explicitar alguns elementos do Sistema Municipal de Lagoa da Confusão referentes à participação, à descentralização, à autonomia e à gestão democrática. Iniciamos a discussão retomando a indagação sobre o que é Sistema? Acerca dessa preocupação, Saviani (2010, p. 381) ressalta que

⁷ A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília/ DF. A Undime é constituída por Dirigentes Municipais de Educação (DME) em exercício, isto é, aqueles que exercem a função de secretário municipal de educação são seus membros natos. Os membros efetivos são aqueles inscritos na seccional da Undime em seu estado. Há, também, os membros solidários (ex-dirigentes municipais de educação) e os membros honorários (pessoas que tenham, reconhecidamente, colaborados para o aprimoramento da educação pública municipal). Fonte: www.undime.org.br.

[...] o Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país.

Para Bordignon,

[...] atualmente, o uso do termo sistema adquiriu tal elasticidade que permite abrigar quase tudo. Pode referir-se à organização de princípios e ideias que abrangem determinado campo do conhecimento. Têm essa conotação as referências ao sistema filosófico cartesiano e tantos outros da mesma categorização. Mas seu uso é mais frequente e pertinente às Ciências Sociais, no campo objetivo da organização social. Nesse campo, encontramos: sistema político, sistema judiciário, sistema eleitoral, sistema partidário, sistema econômico, sistema educacional e outros, abrangendo todas as áreas da ação do Estado. (2009, p. 24).

Em razão desse entendimento e da criação do Sistema Municipal de Lagoa da Confusão, a gestão da educação assume princípios, valores e técnicas expressas na Lei que definem o Sistema em questão.

Segundo a Lei nº 770/2017, que rege o Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão, a gestão do referido Sistema deverá atuar de forma autônoma e democrática e, também, em regime de colaboração:

§2º O município de Lagoa da Confusão, para desenvolver o ensino, atuará no âmbito de sua competência, de forma autônoma e democrática; e atuará também em colaboração com o Estado e União, no desenvolvimento daquelas ações que, por sua natureza e fins, carecem dessa colaboração (LAGOA DA CONFUSÃO, 2017).

No entendimento de Bordignon (2009), a criação do Sistema Municipal de Educação (SME) se insere no processo da gestão democrática da educação. A municipalização situa o Governo mais próximo do cidadão, do local onde ele vive, possibilitando o exercício mais ativo da cidadania. A municipalização é uma estratégia de descentralização que aumenta as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo. O autor afirma que o Sistema Municipal de Educação deve articular sinergicamente os diversos órgãos e unidades educacionais do município, com seus níveis de responsabilidade e competência, de maneira coerente e voltados para a finalidade da educação.

Albuquerque (2011), ao fazer um refinamento das categorias que expressam e explicam os embates que configuram a construção da autonomia escolar, nomeia tais

categorias como eixos de lutas que constituem os interesses, as concepções e as práticas específicas ao subcampo da gestão democrática da educação.

Analisamos, a seguir, os eixos de lutas em torno da gestão democrática, suas concepções e práticas desenvolvidas no SME de Lagoa da Confusão, que são:

- Participação nos conselhos escolares;
- Centralização e /ou descentralização dos recursos financeiros;
- Autonomia e gestão democrática do SME de Lagoa da Confusão: inferências feitas a partir dos PNE e PME e PPP;
- Projeto Político Pedagógico (ALBUQUERQUE, 2011).

A efetivação da gestão democrática da educação, encontra-se nas atitudes, na maioria como conduzem e instituem suas práticas no processo de ensino.

Conforme Bordignon (2009), na gestão democrática, os conflitos, inerentes à diversidade social, são fatos construtivos, quando disputados e mediados em vista da finalidade comum da educação como um todo articulado.

Portanto, é importante identificar esses eixos como experiências realizadas, advindas das práticas nos Conselhos Escolares, na ideia de centralização e descentralização das tomadas de decisões (não somente financeiras) e da autonomia administrativa.

Para além dos aspectos mencionados não desconsideramos que vários outros elementos precisam ser considerados para um SME ser considerado democrático. Assim, faz-se necessário saber, entre outros aspectos, se: 1) o sistema tem lei de gestão democrática com a definição de eleição de gestores?; 2) Quem administra os recursos da educação no município?; 3) O município atende todos os estudantes no setor público (ensino fundamental, creche, pré-escola?; 4) O município possui plano de cargos e salários dos trabalhadores em educação?; Qual a situação de formação dos trabalhadores da educação?; Qual a forma de ingresso dos profissionais da educação?; 5) O município tem PME?; Como aparecem as metas mencionadas anteriormente, no PME, incluindo a forma de gestão do Sistema?⁸

⁸ Para um maior e melhor aprofundamento sobre esse conjunto de preocupações acerca da política e gestão da educação brasileira e tocantinense poderão ser consultados os estudos de: Carvalho (2004, 2009, 2011); Lagares (2008, 2014); Nascimento (2008); Lagares; Oliveira e Rocha (2015); Brito (2019); Nunes; Carvalho; Vizolli (2020); Lagares; Carvalho; Oliveira (2020); e Lagares; Carvalho; Brito; Cury (2021).

3.2.1 Participação nos conselhos de educação e escolares

Na atualidade, os conselhos Municipais de Educação e aqueles ligados à escola têm sido demandados como importantes espaços na condução dos processos de tomadas de decisão. Nesse sentido, tais conselhos são importantes, pois,

[...] a efetivação da gestão democrática da educação encontra nos conselhos, órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto da deliberação singular do Executivo. Na sua origem, os conselhos de educação foram concebidos como órgãos de assessoramento superior, de caráter eminentemente técnico. Hoje, assumem uma dimensão política (BORDIGNON, 2009, p. 53)

As tentativas de criação de conselhos de educação na estrutura de gestão da Educação no Brasil retomam ao Império (BORDIGNON, 2009). Foram muitos embates e divergências em torno da participação. Culturalmente, o Brasil ainda enfrenta desafios quanto à proposição e implementação de uma gestão democrática com o efetivo envolvimento da comunidade. Inicialmente, os primeiros conselhos foram inspirados no modelo dos *boards* ingleses, cuja função era de natureza consultiva e deliberativa para a gestão do Ministério ou Secretaria a que vinculavam. “Em síntese: serviam ao governo e em nome dele exerciam suas funções” (BORDIGNON, 2009, p. 59).

Porém, a nova Constituição de 1988 requereu a abertura de espaços de poder na estrutura de gestão, destacando novos princípios e valores, dentre eles os espaços de tomada de consciência do pertencimento do bem público e da cidadania, envolvendo, assim, a participação dos cidadãos nas decisões relativas à gestão.

Por essa linha de entendimento, Bordignon (2009) enfatiza que a representatividade social tem como fundamento a busca de uma visão de totalidade, a partir dos olhares dos conselheiros, abrangendo os diferentes pontos de vista da sociedade. O autor, expressa, além disso, que, quanto maior a diversidade de saberes e de representação da pluralidade das vozes sociais, mais rica será a ação dos conselhos.

Nesse contexto, Bordignon sustenta que um conselho de educação somente cumprirá, efetivamente, sua verdadeira função se expressar as aspirações da sociedade na sua totalidade. Se for constituído de tal forma que represente e expresse somente, ou hegemonicamente, a voz de um segmento ou governo, poderá perder a visão do todo, o foco da razão do Conselho.

Assim, o Sistema Municipal de Ensino/Educação de Lagoa da Confusão, a partir da determinação da natureza do seu Conselho, definiu a composição e a forma de escolha dos conselheiros. Tal determinação, em consonância com o raciocínio de Bordignon, defende que

[...] o papel dos representantes não é o da defesa dos interesses da respectiva categoria, mas o de expressar o olhar da categoria sobre o tema em análise. Assim como os representantes do executivo, especialmente dos cargos natos, não estão no Conselho para defender o governo, mas para traduzir a coerência com as políticas públicas e a viabilidade de implementação da decisão a ser tomada, da mesma forma devem-se comportar os demais representantes (BORDIGNON, 2009, p. 71).

Nesse sentido, o Conselho constituído para representar a comunidade e suas categorias, propõe a ampla participação estruturada em duas câmaras, atendendo no seguinte formato:

Seção III

Do Conselho Municipal de Educação

Art. 14- Os Conselhos a que se refere o artigo 3º, Inciso I, alínea b, serão compostos de:

§1º- Câmara de Educação Básica será composta por 7 (sete) membros, sendo o Secretário (a) Municipal de Educação, Esporte Juventude membro nato e os demais membros e os seus respectivos suplentes nomeados pelo chefe do Poder Executivo, dentre pessoas de reconhecido espírito público e experiência na área educacional para tanto exercerem um mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos por igual período.

03 membros do Poder Executivo Municipal, indicados pelo chefe do Poder Executivo;

01 representante dos professores do ensino fundamental indicado por seus pares e respectivos suplentes;

01 representante da educação Infantil e seu respectivo suplente;

01 representante dos servidores administrativos das escolas municipais e seu respectivo suplente;

01 representante dos pais de alunos das escolas municipais e seu respectivo suplente.

§2º- Câmara do Fundo da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação – FUNEB, será composta de 11(onze) membros titulares e número igual de suplentes.

02 membros da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Juventude, indicados pelo chefe do Poder Executivo;

02 representantes dos professores das escolas municipais;

01 representante dos diretores das escolas pública municipais;

01 representante dos servidores técnicos administrativos das escolas municipais;

02 representantes dos estudantes das escolas municipais, podendo ser menor de idade, com direito de voz e não direito de voto;

01 representante do Conselho Tutelar. (LEI MUNICIPAL Nº 770/2017 - LAGOA DA CONFUSÃO-TO).

Nesse cenário, o Conselho foi instituído, concomitantemente, com a criação do Sistema Municipal de Ensino, que conta com uma considerável representação de categorias, de forma que sua composição represente o Sistema Municipal de Ensino por meio da participação de dirigentes, profissionais da educação, familiares, estudantes, associações comunitárias, e conselho tutelar. Desse modo, está formada a base da democratização da

gestão da unidade escolar, como parte do processo educacional, e o centro permanente de debates e articulação das questões que perpassam as instituições, em geral.

Entretanto, ao analisarmos os fundamentos da gestão democrática, cuja participação significa a inclusão de todos ou da maior parte da população nos processos políticos, administrativos e pedagógicos. No entanto, fica claro que na composição das duas câmaras do Conselho Municipal de Educação – os maiores espaços de participação e representação da comunidade na gestão – o executivo tem a maioria absoluta dos membros em relação aos trabalhadores em educação, professores e servidores, o que desfavorece o processo de tomada de decisão de forma democrática. Isso contraria a perspectiva da gestão democrática e multidimensional a qual nos referimos na seção anterior deste estudo e que compreendemos ser aquela que melhor atende aos anseios da comunidade escolar. No caso em tela, na contramão desse processo, no sentido do que bem expressa Lagares (2008, p. 140),

[...] prevalece a perspectiva da participação tutelada, e não como mecanismo de representação e participação política. A criação dos CMEs vem contribuindo para o processo de discussão da educação municipal, contudo, ainda expõe vulnerabilidades em relação aos critérios adotados pelo poder executivo para a definição de seus membros e ao desvirtuamento de suas funções.

Os dados analisados em relação à composição e participação no CME evidenciam, portanto, que este apresenta características de uma gestão centralizada, que concentra o poder de decisão na esfera do executivo. Tal situação indica que, nesse quesito, o SME não se apresenta favorável ao processo de democratização efetiva, como, aparentemente, expresso no corpo da lei que trata do referido sistema.

3.2.2 Centralização e /ou descentralização dos recursos financeiros

Além de constituir-se um direito, a educação também é um investimento. Por essa razão, a CF de 1988 estabelece como condição indispensável a disponibilidade de recursos financeiros necessários para que cada ente da federação possa oferecê-la, com qualidade. Conforme expresso no Art. 212 da Constituição, o poder público é obrigado a investir em educação uma quantidade nunca inferior a 18% para a União; os Estados, os municípios e o Distrito Federal, no mínimo, 25% de suas receitas resultantes de impostos em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Além desses recursos, são previstos outros tipos de transferências legais, definidas pela legislação federal e executadas pelo FNDE, através de vários programas que beneficiam a educação. Assim está expresso no Art. 77º da LDB/1996:

Art. 77º. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I- comprovem finalidade não lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II- apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III- assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou o Poder público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV- prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

No entanto, tendo em vista o objetivo principal desta pesquisa, que é desvelar a concepção que orienta o Sistema Municipal de Ensino do município de Lagoa da Confusão, é pertinente questionar: qual a importância do financiamento para a gestão dos SME e como é feita a gestão desses recursos financeiros?

Os recursos financeiros são de suma importância para a organização financeira e administrativa dos Sistemas Municipais de Educação, pois, conforme a LDB 9.394/1996, o Art. 11, confere aos municípios o poder de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos Sistemas de Educação/Ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados”.

Conforme Lagares (2008, p. 125), “o modelo de gestão adotada na grande maioria dos Municípios tocantinenses conserva ideias e práticas de um modelo tecnocrático e centralizador, com foco no órgão administrativo/executivo da educação e a desvalorização dos mecanismos colegiados com a participação, controle e fiscalização social”.

Ainda recorrendo ao estudo de Lagares (2008), podemos inferir que o Sistema Municipal de Ensino/Educação de Lagoa da Confusão/TO faz parte da maioria dos municípios tocantinenses nos quais “prevalecem a ideia e a prática da gestão centralizada nos órgãos municipais e no poder executivo”. Tal evidência fica clara nos dados analisados acerca da composição dos conselhos, bem como nos dados apresentados a seguir, os quais demonstram que embora o município tenha implementado instituições e normas, órgãos executivos e colegiados participativos, estes por si só não garantem ou sustentam a efetividade de uma gestão participativa.

3.2.3 Projeto Político Pedagógico das Escolas como elemento do SME

[...] Segundo Vasconcellos (2002, p. 169),

[...] projeto político-pedagógico é a sistematização, nunca definitiva, de um processo de Planejamento Participativo, que se aperfeiçoa e se concretiza na caminhada, que define claramente o tipo de ação educativa que se quer realizar. É um importante

caminho para a construção da identidade da instituição. É um instrumento teórico-metodológico para a intervenção e mudança da realidade. É um elemento de organização e integração da atividade prática da instituição neste processo de transformação.

A implementação de políticas de descentralização, no entendimento de Morgado (2002), consiste numa oportunidade de centrarmos nossa atenção na importância do Projeto Político Pedagógico da escola como instrumento de renovação e/ou inovação das práticas educativas e de construção da autonomia curricular da escola e do professor.

Para Voigt (2018), a construção do Projeto Político Pedagógico é parâmetro fundamental para a gestão e organização da instituição de ensino, pois visa inseri-la num projeto amplo ou de renovação e possibilita ao professor criar ferramentas e definir os objetivos para a instituição de ensino, o que passa pela discussão democrática que envolve planejar os objetivos para o processo educativo da instituição. Trata-se de uma forma mais democrática que possibilita a participação de todos na construção do Projeto Político Pedagógico – PPP e permite organizar o currículo de forma que valorize as peculiaridades locais.

No campo da gestão democrática da educação a participação é, muitas vezes, dissimulada por mecanismos que tendem a subtraí-la ou reduzi-la. De acordo com Santos (2002, p. 59), os processos de democratização giram, também, em torno da “percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em tomada de decisão”.

Segundo Morgado (2003), para que o projeto da escola seja político e pedagógico, o professor deve assumir sua autonomia curricular, apontada como a possibilidade de os professores tomarem decisões no processo de desenvolvimento curricular, adaptando o currículo às singularidades locais e inserindo novas temáticas que consideram imprescindíveis para a plena formação. O autor defende que o Projeto Político Pedagógico e a autonomia curricular estão intrinsecamente ligados, visto que é na construção do projeto que tem início a autonomia curricular (MORGADO, 2003).

A efetivação do projeto depende da organização pedagógica e administrativa da instituição, pois é imprescindível que as decisões sejam discutidas coletivamente, sua construção tenha regularidade e o acompanhamento da efetivação aconteça de maneira dinâmica e participativa (PACHECO; MORGADO, 2002).

Para Gadotti (2004), o Projeto Político Pedagógico é parte integrante do instituído – que é a própria história da escola, seu modo de vida – e alça a sua revisão antevendo um

futuro diferente, planeja suas ações e estabelece um sentido sobre o que se quer inovar, torna-se instituinte.

Por isso a importância de gestão partilhada que oportuniza e facilita a organização de ações coletivizadas e de resistências a todas as formas de concentração de poder. Através de novas formas de experimentação institucional e a partir do rastreamento e construção de possibilidades, é possível consolidar uma nova cultura gestonária. A gestão escolar compromete toda uma imagem da educação pública, pois sua atuação redundante no produto final que é o ensino de qualidade. Por essa razão, uma escola democrática necessita, basicamente, da concretização dos seguintes princípios universais: igualdade de acesso e permanência na escola; igualdade de participação e de oportunidades de vida. A efetivação dessas condições básicas só é possível se o sistema de ensino for capaz de oferecer a todos uma formação de igual valor enquanto preparação para o futuro.

3.2.4 Autonomia e gestão democrática do SME de Lagoa da Confusão: Inferências feitas a partir do PNE, PME e PPP

Embora a gestão da escola seja parte integrante da gestão do Sistema Municipal de Educação, esta não se confunde com aquela, ainda que ambas sejam pautadas pelos princípios da gestão democrática. Segundo Bordignon,

A criação do Sistema Municipal de Educação (SME) se insere no processo da gestão democrática da educação. A municipalização situa o Governo mais próximo do cidadão, do local onde ele vive, possibilitando o exercício mais ativo da cidadania. A municipalização é uma estratégia de descentralização que aumenta as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo (BORDIGNON, 2009 p. 39).

Ao analisar historicamente a administração educacional no Brasil, fica explícito que uma das suas principais características diz respeito às tentativas de importação de perspectivas teóricas e modelos analíticos do exterior, elaborados e implementados culturalmente em função de interesses políticos divergentes dos interesses da sociedade brasileira. Nesse contexto, conforme discutido na seção II,

[...] a adoção generalizada dos princípios e práticas da escola clássica dos engenheiros industriais e da escola comportamental dos psicólogos sociais na administração da educação, desde o início do século XX, partiu do pressuposto de que esses princípios e práticas gerais eram, automaticamente, aplicáveis à direção de qualquer instituição, independentemente de sua natureza, seus objetivos e seu conteúdo político e cultural. É nesse sentido que, muitas vezes, os fins da educação e

os objetivos específicos das escolas e universidades têm sido preteridos por tecnologias organizacionais e práticas administrativas alinhadas com o culto da eficiência econômica e da eficácia institucional como princípios fundamentais, com reduzida atenção aos valores éticos, às aspirações políticas e à dimensão humana da gestão da educação (SANDER, 2007, pp. 13-14 *apud* CARVALHO, 2011).

A gestão democrática da educação, dada a sua centralidade na concepção de direito⁹ à educação, passou a ser objeto de disputa no processo constituinte. Enquanto, de um lado, um grupo entrava em defesa da escola pública e da gestão democrática da educação, do outro lado, grupos privatistas lutavam para manterem seu poder absoluto.

Arroyo (2008) avalia a bandeira da gestão democrática dentre as bandeiras dos movimentos sociais da década de 1980 e a considera a mais tensa e contraditória que abrangeu várias décadas de vivências politizadas, progressistas, radicais, participativas tuteladas, reguladas e até conservadoras e antidemocráticas.

Contribuindo com essa discussão Lagares (2008, p. 143) conclui em sua tese:

A autonomia municipal na educação, entendida como a possibilidade de discutir coletivamente e indicar o melhor caminho para o alcance de objetivos comuns à educação e à sua população, assenta-se em um complexo de estruturas, de procedimentos e de funções. Trata-se de uma tarefa que o poder público municipal sozinho não consegue cumprir efetivamente.

Nesse sentido, a análise documental do Sistema Municipal de Educação do município de Lagoa da Confusão demonstra que foi instituído também o Plano Municipal de Educação, (PME), importantíssimo instrumento para o avanço da gestão democrática e autonomia das escolas públicas.

⁹ Importa sublinhar, ainda que resumidamente, as formulações do direito à educação nas Constituições brasileiras:

- Constituição de 1934 - Art. 149: A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade. (BRASIL, 1934).
- Constituição de 1937 - Art. 125: A educação Integral da prole é o primeiro dever e o direito natural do país. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. (BRASIL, 1937).
- Constituição de 1946 - Art. 166: A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. (BRASIL, 1946)
- Constituição de 1967 - Art. 168: A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve-se inspirar no princípio da unidade nacional, e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. (BRASIL, 1967).
- Constituição de 1969 - Art. 176: A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no Lar e na escola. (BRASIL, 1969).
- Constituição de 1988 - Art. 205: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Relembremos, entretanto, que, desde 1962, as discussões em torno de um Plano Nacional de Educação¹⁰ – ponto de interesse das lutas dos Pioneiros da educação – tem pautado o debate educacional, contudo, este só se estruturou formalmente a partir de 2001, com vigência de 2001 a 2011, instituído pela Lei nº 10.127, de 09 de janeiro de 2001. O plano em questão tem como objetivos principais: elevar o nível de escolaridade; melhorar a qualidade do ensino em todos os segmentos; reduzir as desigualdades sociais e regionais, garantindo o acesso e a permanência do educando na escola; e democratizar o ensino público.

A segunda versão do PNE relativa ao período de 2014-2024, atualmente em vigor, foi instituída pela Lei nº 13.005, de junho de 2014, e define como seus principais objetivos: a gestão democrática da educação; o investimento de recursos para educação pública; a erradicação do analfabetismo; a valorização dos profissionais da educação; e melhoria na qualidade da educação (BRASIL, 2013).

A Lei nº 13.005/2014 traz importantes instrumentos para viabilizar as ações conjuntas em regime de colaboração e o monitoramento contínuo do processo de execução do PNE. Seu Art. 5º define as instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e pelas avaliações periódicas da execução do PNE, quais sejam: Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

O Art. 7º do PNE/2014-2024 estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano:

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

¹⁰A história do PNE tem início em 1932, quando um grupo de educadores, 25 homens e mulheres da elite intelectual brasileira, lançou um manifesto ao povo e ao governo que ficou conhecido como "Manifesto dos Pioneiros da Educação". Propunham a reconstrução educacional "de grande alcance e de vastas proporções [...], um plano com sentido unitário e de bases científicas [...]". O documento teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na inclusão de um artigo específico na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934. O art. 150 declarava ser competência da União "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País". Atribuía, em seu art. 152, competência precípua ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, a elaborar o plano para ser aprovado pelo Poder Legislativo, sugerindo ao governo as medidas que julgasse necessárias para a melhor solução dos problemas educacionais bem como a distribuição adequada de fundos especiais". Todas as constituições posteriores, com exceção da Carta de [19]37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a ideia de um Plano Nacional de Educação. Havia, subjacente, o consenso de que o plano devia ser fixado por lei. A ideia prosperou e nunca mais foi inteiramente abandonada. Com a Constituição Federal de 1988, cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, ressurgiu a ideia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 contempla esta obrigatoriedade. (BRASIL, 2013).

§ 2º As estratégias definidas no anexo desta lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§3º Os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades Série 46 Legislação e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Com base no assegurado pela Lei acima citada, o município, como ente federado, é corresponsável pelo cumprimento das metas do PNE de forma que viabilize o seu planejamento em consonância com o Plano Nacional, conforme explicitado no Art. 8º da referida Lei:

Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei. (BRASIL, 2014).

Concernente ao tema em estudo, gestão democrática da educação, o PNE (2014-2024), por meio da meta 19 sustentada pela meta 20, vem – em alguma medida – ao encontro dos anseios da sociedade que luta pela participação nas políticas públicas educacionais, participação essa traduzida em forma de princípios e metas a serem cumpridas em atendimento à CF de 1988. Relembramos a esse respeito, conforme Albuquerque (2011) citando Tavares (1990, p. 49), que “[...] ninguém, naquele momento, teve a ousadia de negar a gestão democrática como princípio, talvez porque o próprio processo de elaboração da nova constituição representava o anseio da democracia no País”. Mesmo com as reticências acerca da concepção de gestão democrática, destacamos como importantes as metas 19 e 20 (Quadro 1) para se pensar a democratização dos SME.

QUADRO 1 - Plano Nacional da Educação: metas 19 e 20

TEMA	METAS
Gestão democrática da educação	19 - Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
Investimento público em educação pública	20 - Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

Fonte: PNE 2014-2024.

Em consonância com o Plano Nacional de Educação, o município de Lagoa da Confusão instituiu o seu Plano Municipal de Educação - PME, vigência 2015-2024, com o compromisso maior de promover mudanças políticas educacionais que gerem significativos avanços no processo de ensino e aprendizagem e, em consequência, melhore a qualidade de vida dos cidadãos do município.

Nesse contexto, conforme determina a LDB 9.394/96, em seus Arts. 9º e 87º que tratam da elaboração de um plano com diretrizes e metas – para dez anos – da União, Estados e municípios – e, “em sintonia com a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos” – foi instituído o Plano Municipal de Educação de Lagoa da Confusão pela Lei nº 688/2015, de 15 de junho de 2015. Conforme expressa o texto:

[...] O Prefeito Municipal faz saber que a Câmara Municipal de Lagoa da Confusão, Tocantins, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
 Art. 1º É aprovado o Plano Municipal de Educação - PME, com vigência por 10 anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no Art. 214 da Constituição Federal de 1988.

No Art. 2º da Lei nº 688/2015, supracitada, estão expressas as diretrizes do PME, que são as mesmas diretrizes do PNE/ 2014-2024. A diferença é que elas serão trabalhadas dentro do planejamento municipal, com base no diagnóstico do mesmo e na definição das prioridades pautadas nas demandas e possibilidades financeiras do município.

Art. 2º São diretrizes do PME:
 I - Erradicação do analfabetismo;

- II - Universalização do atendimento escolar;
- III - Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - Melhoria da qualidade da educação;
- V - Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;
- VIII - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação com proporção do Produto interno bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - Valorização dos profissionais da educação;
- X - Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Com relação às metas e objetivos definidos no PME/2015, estes correspondem ao PNE/2014-2024, porém, em articulação com as peculiaridades locais e com o plano plurianual do município, no qual serão efetuados os investimentos nos programas estratégicos da gestão.

Destacamos do PME/2015 de Lagoa da Confusão as Metas 1, 2, 6, 9, 11 e 12 que serão analisadas a seguir, cujos temas têm a ver com a gestão orientadora do município e seus resultados.

Quadro 2 - Meta 12: Gestão Pública

Assegurar condições, no prazo de 3 (três) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública a comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Fonte: PME Lagoa da Confusão (2015).

A VI diretriz do PME/2015, expressa no documento, tem como objetivo a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública municipal. A meta 12 busca garantir, no prazo de três anos, estratégias para assegurar a efetivação da gestão democrática. Para tal, foram elaboradas sete estratégias, cujas ações e resultados alcançados serão aqui analisados. Nesse sentido, o PME define como estratégias:

- 12.1 Regulamentar legislação específica, no âmbito do município, para a seleção e nomeação de diretor(a) de unidade escolar, que considere critérios, técnicas de mérito e desempenho e a participação da comunidade escolar, garantindo que todas as escolas públicas estaduais estejam inseridas neste processo, levando em consideração as especificidades locais e regionais da população do campo e das comunidades indígenas e o princípio da gestão democrática, assegurando recursos financeiros, para a execução do processo de seleção, formação, acompanhamento e avaliação do desempenho dos(as) diretores(as) escolares de unidade de ensino;

12.2 Ampliar os programas de apoio e formação aos (as) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (as) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

12.3 Manter Fórum Permanente de Educação com o intuito de coordenar as conferências municipais, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PME.

12.4 Estimular, na rede de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

12.5 Estimular o fortalecimento de conselhos escolares e conselho municipal de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

12.6 Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógico, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

12.7 favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino. (PME, 2015).

Podemos inferir, com base na ausência de leis, decretos ou qualquer instrução normativa disponível na base de documentos oficiais da prefeitura municipal de Lagoa da Confusão/TO que nenhuma ação legal foi viabilizada para o cumprimento da meta referente à promoção da gestão democrática da educação. A estratégia 12.1 acima destacada é importantíssima para democratização da gestão tendo em vista que a forma de escolha de diretores para as unidades escolares pode ser uma das portas de acesso ao processo de democratização e autonomia da educação e aponta, ou não, para a participação dos segmentos da comunidade escolar (professores, alunos, pais, conselhos escolares, etc.). No entanto, contraditoriamente, apesar de todo discurso democrático, no PME/2015, o que temos é o velho e tradicional coronelismo político reinando e reafirmando a centralização do poder executivo tendo como método a indicação política.

No que tange à estratégia 12.2, a análise documental nos permitiu constatar, também, que não existe nenhum programa oficial do Sistema Municipal de Educação do Tocantins. Contudo, existem parcerias entre os entes federados – União e Estado – realizadas em regime de colaboração e a implementação de programas de formação à distância e presencial que suprem as necessidades do Sistema Educacional Municipal. Destaca-se, nesse sentido, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, oferecido pelo MEC, cujo objetivo é a implantação e fortalecimento dos Conselhos Escolares por meio de formação continuada presencial e a distância dos técnicos das Secretarias de Educação Estaduais e

Municipais. Estes, depois de capacitados tornam-se multiplicadores em suas localidades e desenvolvem a formação dos conselheiros através de materiais específicos, palestras e oficinas específicas do programa.

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares tem como objetivos:

- Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas.
- Apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares.
- Instituir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, políticas de implantação e fortalecimento de conselhos escolares.
- Promover, em parceria com os sistemas de ensino, a capacitação de conselheiros escolares.
- Estimular a integração entre os conselhos escolares.
- Apoiar os conselhos escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade.
- Promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas, para a garantia da qualidade da educação. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010)

A Meta 12.3 do PME/2015 trata da manutenção do Fórum Permanente de Educação (FPE) com o intuito de coordenar as conferências municipais, bem como efetuar o acompanhamento da execução do PME. Entretanto, conforme os documentos analisados, o Fórum Permanente de Educação do município em estudo ainda não saiu do papel. Ao atentar para a importância do Fórum, que visa à efetivação da gestão democrático-participativa, é pertinente destacar seus propósitos no sentido de possibilitar o encontro entre a sociedade civil e o poder público, bem como sua responsabilidade em coordenar as conferências de educação e efetuar o acompanhamento da execução do PNE e dos respectivos Planos de Educação. Nessa perspectiva, é fundamental promover a participação da sociedade nos processos decisórios na gestão de políticas públicas, razão pela qual é tão importante à existência do Fórum para a implementação e execução das metas do Plano Municipal de Educação. Por isso é importante ratificar que

[...] o Fórum Municipal de Educação deve ser plural e representativo. Instituições pública, e privadas, representações sindicais, movimentos e redes da sociedade civil, instituições de pesquisa, famílias e cidadãos, estudantes e pesquisadores podem participar. (<http://fne.mec.gov.br>).

Outra estratégia importante presente no PME/2015 trata-se da meta 12.4 que visa estimular, na rede de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos

escolares, por meio das respectivas representações. Tal estratégia é primordial à garantia da participação desse segmento escolar, porém, nenhum documento acerca dessa estratégia foi localizado. Ou seja, não foi identificada nenhuma evidência relacionada à implementação de ações que assegurasse a criação, permanência e atuação dos estudantes na gestão e na implementação das políticas públicas educacionais do município. Considerando a importância do grêmio estudantil – organização sem fins lucrativos que representa os interesses dos estudantes e que tem fins cívicos, culturais, educacionais, desportivos e sociais – esta estratégia deveria ser prioridade no SME de Lagoa da Confusão. O grêmio é o órgão máximo de representação dos estudantes da escola, além disso, ao atuar nele o aluno defende seus direitos e interesses e aprende, na prática, sobre ética e cidadania. EM relação a essa meta, mais uma vez, o estudo mostra que a consolidação da gestão democrática no município estudado está falha, visto que tais estratégias criadas pelo próprio planejamento municipal para efetivar tal proposta não são, efetivamente, desenvolvidas.

Com relação às metas 12.5; 12.6 e 12.7 – os estímulos são muito tímidos pois consistem em reuniões esporádicas feitas pelas instituições quando há necessidade de repassar informações aos membros do CME e Conselhos Escolares. O levantamento documental nos permite dizer que não há nenhum documento expresso que atenda às estratégias de participação e consulta de profissionais da educação nas tomadas de decisões e na elaboração dos projetos políticos pedagógicos. O projeto pedagógico é importantíssimo para a viabilização do processo democrático da educação, pois é nesse documento – construído coletivamente – que será assegurado o eixo da autonomia e da democracia da qual estamos falando.

Albuquerque (2011), ao discutir sobre a gestão da educação a partir de diferentes autores, cita o estudo de Souza (2006) para quem autonomia e democracia relativa à gestão da educação se dá em três dimensões: pedagógica, administrativa e financeira, concebidas de forma articulada e interdependentes.

A autonomia administrativa consiste na possibilidade de as instituições elaborarem e gerirem seus planos, programas e projetos, pessoas e recursos materiais de forma a atingirem seus fins educacionais. A autonomia financeira trata da gestão de recursos patrimoniais e de transferências feitas pelo Sistema Municipal de Educação, de forma a dispor de recursos próprios, além de prestar contas e remanejar as diferentes rubricas de despesas. A autonomia pedagógica diz respeito à liberdade de ensino e pesquisa e, portanto, estreitamente ligado ao projeto político pedagógico, pois é nele que deve constar a seleção e organização dos

conhecimentos curriculares, metodologias, avaliações, cronogramas, enfim, todo o processo de ensino e aprendizagem.

Nesse cenário, com base nas análises documentais e informações coletadas, podemos afirmar que nos deparamos com uma concepção totalmente centralizadora e verticalizada de gestão, em grande medida, preocupada com o gerenciamento dos resultados quantitativos, concernente à eficiência do sistema, como abordado na seção III deste texto. Conforme informações da Secretaria Municipal de Educação os recursos são geridos pelo prefeito municipal e pela secretária municipal de educação. Todas as aquisições e despesas partem da Secretaria Municipal de Educação como órgão executivo.

Na análise documental no âmbito do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão/TO, percebemos que as ações podem e devem ser melhoradas para que seja possível alcançar uma gestão democrática e inclusiva no que diz respeito à participação no processo político, social e cultural.

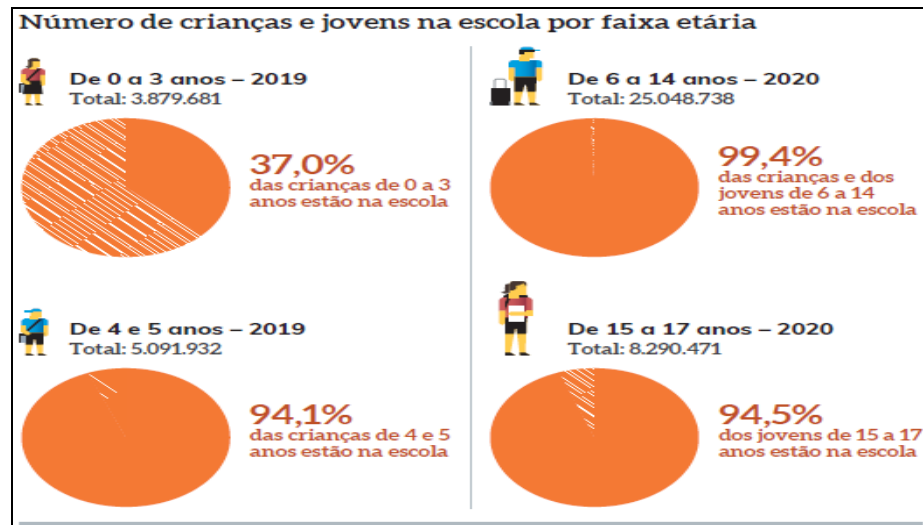
Com efeito, em relação à gestão desenvolvida e metas propostas pelo Plano Municipal de Educação, faremos uma análise dos resultados alcançados até o presente momento em relação às metas 1, 2, 6, 9 e 11.

Quadro 3: Meta 1 - Educação Infantil

Atender a Educação Infantil em 90% da demanda de quatro e cinco anos de idade até 2016 e universalizar o atendimento em 100% até 2018 e ampliar a oferta de Educação infantil em creches para a demanda de zero a três anos de idade, atendendo, no mínimo, 30% da demanda em cinco anos e 50% em dez anos, a partir da vigência deste Plano.

Fonte: Plano Municipal de Educação de Lagoa da Confusão, 2015.

Para melhor compreensão do cenário educacional brasileiro, dados apresentados pelo Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021) buscam oferecer um panorama geral que trata do número de crianças e jovens na escola e dos resultados das avaliações de aprendizagem, com destaque para as desigualdades que ainda persistem nas diversas etapas de ensino, conforme evidencia a figura V.

Figura V – Número de crianças e jovens na escola, por faixa etária, no Brasil

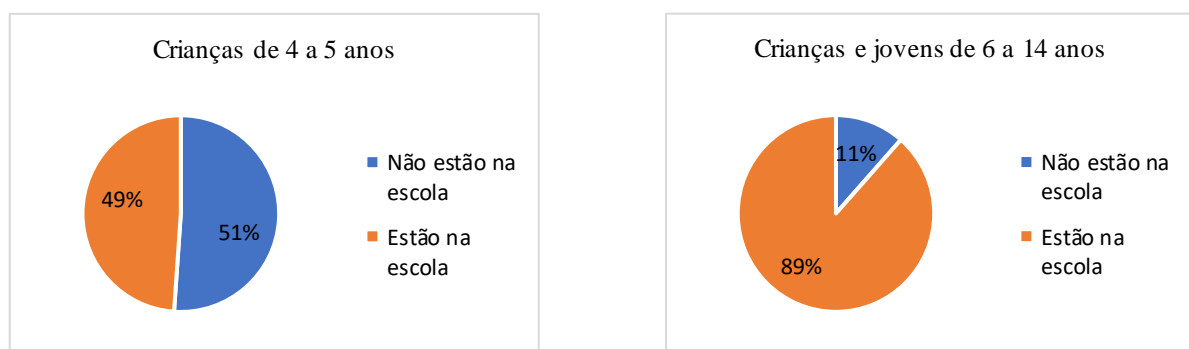
Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2021.

Por meio da tabela 1, seguinte, podemos verificar a evolução do acesso, em porcentagem, de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches, no Brasil, de 2012-2019.

Tabela 1 - Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em Creches 2012-2019

Unidade da federação	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	25,7 %	27,9 %	29,6 %	30,4 %	31,9 %	34,1 %	35,7 %	37,0 %
Tocantins	17,16 %	14,8 %	18,8 %	21,7 %	25,1 %	29,6 %	32,8 %	29,4 %

Fonte: Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2021.

Figura VI - Número de crianças e jovens de 4 a 5 e de 6 a 14 anos na escola, por faixa etária, no município de Lagoa da Confusão/TO - 2010

Fonte: IBGE, 2010.

O acesso das crianças de 0 a 5 anos à escola tem avançado significativamente como mostram os dados nacionais e os dados do Tocantins, com exceção ao atendimento a demanda

de 0 a 3 anos que apresentam ainda um grande desafio para cumprir a meta do PNE e que, no caso do município pesquisado, tais dados não foram encontrados. Observando os números do município de Lagoa da Confusão, observamos que tais dados estão bastante desatualizados, pois o último relatório com dados a esse respeito data de 2010. Em relação aos dados que conseguimos encontrar há defasagem significativa, mas não podemos analisar a evolução dos dados estatísticos, bem como fazer um parâmetro de cumprimento da meta 1 em relação à educação infantil no município.

Ressaltamos, entretanto, que da análise das estratégias específicas do PME de Lagoa da Confusão para o desenvolvimento da meta 1, podemos inferir que a ausência de dados, bem como a ausência de um acompanhamento do Plano, demonstra que o PME parece não estar priorizado na gestão da educação municipal, principalmente no que se refere às estratégias 1.1 e 1.2 transcritas a seguir:

1.1 - Estabelecer mecanismos de consulta, para periodicamente, em regime de colaboração com outras Secretarias do Município, o levantamento da demanda para a Educação Infantil das crianças de zero a cinco anos de idade, como forma de planejar a oferta de vagas e verificar o atendimento da demanda manifesta.

1.2 - Zelar pelo ingresso e frequência das crianças de zero a cinco anos de idade na Educação Infantil, em parceria com a Saúde, Assistência Social e Conselho Tutelar, preservando o direito de opção da família em relação a matrícula das crianças de três anos de idade.

Destacamos, assim, duas das 12 estratégias apresentadas no plano, por entender que se a estratégia 1.1 tivesse sido desenvolvida teríamos um documento com todos os dados necessários para avaliação e consultas dos dados.

Passamos, então à análise da meta 2 relativa ao ensino fundamental que, no plano municipal de Lagoa da Confusão, aparece com a promessa de atingir o patamar de 95% de conclusão na idade ideal de conclusão até o final da vigência do Plano.

Quadro 4: Meta 2 - Ensino Fundamental

Universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (catorze) anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.

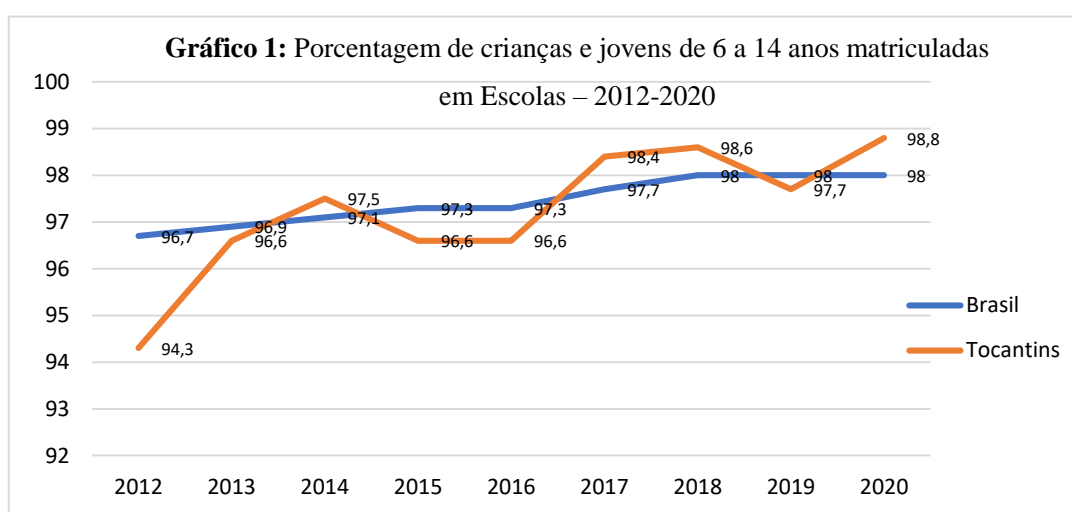
Fonte: PME Lagoa da Confusão (2015).

Segundo dados do IBGE (2020), o acesso à escola por crianças e jovens de 6 a 14 anos foi praticamente universalizado, o que podemos constatar na tabela 3 que trata da evolução dos dados no Brasil e no Tocantins:

Tabela 2 - Porcentagem de crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculadas em Escolas – 2012-2020

Unidade da federação	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Brasil	96,7%	96,9%	97,1%	97,3%	97,3%	97,7%	98,0%	98,0%	98,0%
Tocantins	94,3%	96,6%	97,5%	96,6%	96,6%	98,4%	98,6%	97,7%	98,8%

Fonte: IBGE, 2020.



Fonte: IBGE, 2020.

Conforme os últimos registros do IBGE referente a 2010, os dados do município de Lagoa da Confusão, nessa categoria, apresentam um percentual de apenas 88,5% das crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculados na escola. Ao analisarmos os dados nacionais e os do estado do Tocantins, podemos depreender, por analogia, que o município de Lagoa da Confusão possa ter atingido a meta prevista no PME, visto que os dados da União e do estado já atingiram o percentual de 98,0%. Esclarecemos, entretanto, que no município pesquisado não foi encontrado nenhum documento relativo ao acompanhamento dessa meta por meio do qual pudéssemos visualizar mais claramente os dados em questão.

No tocante à meta 6 concernente a educação integral foi planejado, conforme o quadro 5, oferecer essa modalidade de ensino em 50% das escolas, abrangendo 25% dos alunos até o final do PME de Lagoa da Confusão.

Quadro 5: Meta 6 - Educação Integral

Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas pública, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica até o final da vigência deste plano em colaboração com a união e contrapartida do município.

Fonte: PME Lagoa da Confusão (2015).

Dados estatísticos do IGBE (2020) revelam que a proporção de escolas públicas de educação básica com matrículas em tempo integral – portanto, com jornada de, no mínimo, sete horas diárias, vem caindo desde 2016: passou de 44,6%, em 2015, para 29,5%, em 2020. A maior queda na oferta ocorreu no Ensino Fundamental: o número de matrículas em tempo integral, nessa etapa, passou de 2,4 milhões para 1,8 milhão, entre 2019 e 2020.

Em relação ao SME de Lagoa da Confusão não identificamos nenhuma lei que alterasse a jornada diária de alguma escola ou que criasse alguma escola de tempo integral. Portanto, pelo que pudemos apurar nada foi feito para o cumprimento dessa meta.

Outra meta que buscamos analisar para identificar as características democráticas do SME de Lagoa da Confusão foi a de número 9, que trata da formação dos professores. O esforço reflexivo, nesse sentido, consiste em comparar as informações do quadro 6 com a realização de formação efetiva dos profissionais da educação pelo município.

Quadro 6: Meta 9 - Formação de Professores

Atuar em regime de colaboração entre a União, o Estado e o Município, no prazo de 2 anos de vigência deste PME, para articular políticas de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I,II e III do caput do art. 61 da lei 9.394/96, assegurado que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de Licenciatura na área de conhecimento em que atuam e formar, em nível de pós-graduação 80% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PME, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de formação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino municipal.

Fonte: PME Lagoa da Confusão (2015).

Considerando a dimensão que essa Meta compreende na sua amplitude e importância para melhoria da qualidade da educação do município, podemos analisar o avanço que o município tem conquistado nessa categoria. Sua atuação em regime de colaboração com a

União, Estado e outros órgãos educacionais tem favorecido bastante a elevação dos índices de formação de professores e demais profissionais. Entretanto, nos últimos dois anos não podemos ignorar os prejuízos causados ao processo formativo pela pandemia da Covid-19. Ainda não é possível mensurar os sérios problemas que as aulas remotas trouxeram, como o aprofundamento das diferenças sociais no período e o fato de que muitas crianças não tiveram a oportunidade de frequentar nem mesmo as aulas remotas. A esse respeito, o SME de Lagoa da Confusão ainda está fase de diagnóstico do impacto pandêmico sobre o processo educacional.

Os números oficiais primários disponíveis, como os produzidos pelo IBGE ou Censo Escolar, ainda não capturaram as consequências esperadas pelo fechamento das escolas. Não sabemos dimensionar, por completo, efeitos globais provocados pela adoção (ainda que precária) das soluções de ensino remoto ou, principalmente, os prejuízos para as camadas mais vulneráveis da população, que sequer tiveram acesso às aulas virtuais. Porém, é consenso entre os especialistas que os danos serão profundos e duradouro. (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO, 2021, p. 14).

A respeito do regime de colaboração vale a pena destacar a importante parceria do estado e municípios, desenvolvidos pelas Secretarias de Educação Municipal e Estadual, intermediado e pensado pela União Nacional do Dirigente Municipais do Tocantins – UNDIME por meio do Programa Rede de Colaboração do Tocantins (RCT/Caderno 1, 2020a; RCT/Caderno 2, 2020b; RCT/Caderno 3, 2021). O objetivo do referido Programa foi prestar apoio e assistência às redes municipais do Tocantins atuando na formação, acompanhamento e avaliação da gestão da situação de crise no setor educacional durante a pandemia da Covid-19. O programa teve a adesão de importantes instituições que vieram para enriquecer e prestar sua contribuição à educação: Universidade Federal do Tocantins, Ministério Público do Estado do Tocantins, Tribunal de Contas do Estado, Associação Tocantinense de Municípios, Instituto Federal de Educação e SEBRAE-TO. O município de Lagoa da Confusão vem atendendo seus servidores através dessa rede com programas de formação continuada para cada área de atuação.

A Rede Colaboração Tocantins presta assistência às unidades municipais atuando em 3 blocos de atuação, sendo o primeiro bloco dedicado a elaboração de diagnóstico das redes e dos sistemas municipais de educação e ensino e oferecendo formação para equipe gestora e orientações curriculares para aprendizagem de qualidade, a partir dos parâmetros nacionais e estaduais para o período de pandemia; o segundo bloco, está voltado para disponibilizar rede de apoio e suporte técnico aos sistemas e redes municipais de educação e ensino, com acompanhamento e avaliação das ações propostas realizadas pelos municípios; o terceiro bloco tem como objetivo formação para os professores e coordenadores pedagógicos voltada para os desafios da crise educacional. Para finalização do trabalho, a Rede realizará

Seminário de Superação da Crise, com a participação de palestrantes estaduais e nacionais, como uma ação de avaliação das ações realizadas pelas redes e sistemas municipais de educação e ensino. (UNDIME- 2020).

O próprio Plano Municipal de Educação de Lagoa da Confusão, em seu último diagnóstico, apresenta como potencialidades o alto percentual de professores com formação em nível superior e um percentual de 97% de profissionais com qualificação de acordo com suas respectivas áreas de aprendizagem. Ademais, ainda em relação aos profissionais da educação básica no SME de Lagoa da Confusão destacamos, no quadro 7, a meta 11.

Quadro 7: Meta 11 – Valorização dos Profissionais da Educação Básica

Valorizar os (as) profissionais do magistério da rede pública municipal da educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o sexto ano de vigência deste PME e assegurar, que as leis que regem o plano de carreira sejam revisadas no interstício de 2 anos.

Fonte: PME Lagoa da Confusão (2015).

Segundo o Anuário¹¹ Brasileiro da Educação (2021), entre as informações mais pertinentes para se comparar a evolução do salário dos professores está a comparação com os ganhos de outros profissionais com ensino superior. Embora estejam situados historicamente em um patamar inferior, os dados mais recentes mostram que a diferença caiu e os vencimentos dos docentes da Educação Básica da rede pública passaram a representar 78,5% do salário dos demais profissionais com Ensino Superior completo.

Contudo, é preciso levar em conta o efeito da contração salarial das demais categorias profissionais, que também contribuiu para essa menor diferença proporcional. Atualmente, o salário médio dos professores da Educação Básica com Ensino Superior, no Brasil, é de R\$ 4.131,00.

¹¹O Anuário Brasileiro da Educação Básica foi idealizado para ser uma ferramenta de consulta para jornalistas, pesquisadores, gestores de políticas públicas e todos os que desejam compreender melhor o cenário do ensino no Brasil. Sua organização, com base nas 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE), tem esse mesmo objetivo, facilitar a consulta e a compreensão das informações nele reunidas. Para cada uma das metas foi reservado um conjunto de páginas que trazem os principais dados do tema abordado. Além disso, textos e infográficos [...] ajudam a dar uma visão geral do quadro educacional brasileiro. (ANUÁRIO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO, 2021).

Com base nos últimos dados do Censo (2020) 84,2% dos municípios do Tocantins oferecem um Plano de Carreira para o Magistério. O Sistema Municipal de Lagoa da Confusão/TO reformulou o Plano de Cargo, Carreira e Subsídios do Profissional do Magistério da Educação Básica, cuja Lei nº 681/2015, de 13 de abril de 2015, foi sancionada, concomitantemente, com a Lei do Plano Municipal de Educação – PME/2015.

Conforme o Art. 1º da Lei nº 681/2015 que dispõe sobre a reforma do PCCS - Plano de Cargo, Carreira e Subsídio do Profissional do Magistério da Educação Básica, o mencionado Plano tem como finalidades:

- I - Fixar padrões e critérios de progressão funcional para as Carreiras que compõem o Quadro do Magistério, possibilitando o reconhecimento da qualificação e desempenho profissional;
- II - Administrar os subsídios em harmonia com os padrões legais, atendidos os critérios de evolução profissional e peculiaridades do setor da educação;
- III - Estabelecer política global para a gestão de pessoas, com vistas a promover o desempenho, a motivação, a qualidade, a produtividade e o comprometimento do profissional do magistério;
- IV - Fixar o mês de Abril como data base para revisão de subsídios e progressão Funcional considerando o aumento dos recursos provenientes do Fundeb - Fundo de desenvolvimento e manutenção da educação básica e valorização do profissional do magistério.

A conquista de um Plano de Cargo, Carreira e Subsídios é um anseio antigo da categoria. A educação é a base de qualquer sociedade e a garantia da qualidade da educação das gerações futuras e das que se encontram em formação depende dos profissionais da educação, que necessitam ser valorizados em sua carreira profissional. Nessa perspectiva, a LDB 9.393/96, assegura:

- Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:
- I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
 - II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
 - III - piso salarial profissional;
 - IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
 - V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
 - VI - condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996).

Ao analisar o PCCS/2015, Lei que garante e prevê os direitos dos profissionais do magistério público do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão, percebemos que tal Lei está em conformidade com o Art. 67 da LDB/9.394/1996, conforme descrito no texto acima, pois assegura o plano de carreira do magistério público com piso salarial e

ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Desse modo, o município promoveu dois concursos públicos na última década, sendo um em 2013 e outro em 2016, para atender à crescente demanda educacional. Hoje, o município de Lagoa da Confusão conta com um quadro de profissionais assim constituído:

Tabela 3 – Trabalhadores em educação do SME de Lagoa da Confusão por veículo de acesso ao serviço público

Vínculo de acesso Servidores	Professores	Administrativo
Efetivos	74	59
Contratos temporários	82	80

Fonte: SME 2022 – Secretaria Municipal de Educação.

Vale destaque, também, para a Lei do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹², principal ferramenta destinada à remuneração dos profissionais da educação. Essa mesma Lei que, especificamente, estabelece prazos, fixa o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público, explicita valores dos entes federados, reitera obrigações dos planos de carreira e remuneração, com capacitação e formação continuada, buscando promover, assim, a qualidade da educação.

[...] A parcela mínima de 60% do Fundo deve ser destinada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o Estado, Distrito Federal ou Município, regido tanto por regime jurídico específico do ente governamental contratante quanto pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). (FUNDEB MANUAL DE ORIENTAÇÃO, 2008 p. 21).

O Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão, nunca teve problemas relacionados ao pagamento dos profissionais da educação, tendo em vista uma economia em ascendência financeira constante, conforme já foi explicitado, tem respeitado o Plano de Cargo, Carreira e Subsídios, conforme estabelecido pela Lei, porém, o salário dos profissionais tem em média o piso nacional.

¹²A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamenta o Fundo Nacional de Manutenção, desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (FUNDEB) – de que trata o art. 212-A da Constituição Federal – revoga os dispositivos da Lei nº 11.494, de junho de 2007; e dá outras providências. (Fonte: DOU de 25 de dezembro de 2020).

Figura VII - Remuneração de Professor

DETALHAMENTO DE ESTRUTURA DE REMUNERAÇÃO			
Cargo:	Nível:	CBO:	Código:
PROFESSOR P2 40HRS	NIVEL III	232115	51
Lei:	Data da Lei:	Vagas:	Salário:
633/2014	17/03/2014	70	R\$ 3.845,63

BAIXAR DETALHAMENTO

Fonte: <https://lagoadaconfusao.megasofttransparencia.com.br/orgaos-e-servidores/estrutura-de-remuneracao?mes=03&ano=2022&nomeDoCargo=professor>

Em conformidade os dados anteriores podemos dizer que, sob o ponto de vista da legalidade, o município parece estar em dia com a formação e valorização dos profissionais da educação. Ao analisar as informações contidas na tabela 3, de forma mais detida, podemos constatar, entretanto, que a maioria dos profissionais da educação – professores e demais trabalhadores – acessaram o seu posto de trabalho sem fazer concurso público. Essa é uma questão importante no processo de democratização do sistema que abrange, também, a forma de ingresso no serviço público. A não realização do acesso por meio de concurso público – conforme a manifestação, em geral, das entidades sindicais como Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação (CNTE) e Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Tocantins (SINTET) – pode fortalecer práticas de gestão autoritária, clientelista e patrimonialista.

É possível constatar que o Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão tem cumprido parcialmente o Plano Municipal de Educação, o que não o diferencia dos demais municípios e nem mesmo dos estados e União. Como exposto anteriormente em relação a algumas metas, muitas estratégias não saíram do papel, mesmo sendo de extrema importância para o cumprimento das metas e objetivos do PME. Fica evidente, assim, que algumas propostas são bem ousadas frente à situação educacional brasileira, mas, apesar dos esforços, estas ainda levarão um tempo para serem atingidas.

Entendemos que o PME/2015 é uma retomada daquilo que a LDB/96 já cobrava dos municípios e que já foi um grande passo planejar o futuro da educação, o que se constitui uma grande conquista. Todavia, não basta dispor de um sistema e de um plano. Como quaisquer outras esferas políticas faz-se necessária disposição para discutir criticamente a participação efetiva nas ações administrativas, sociais, educacionais e culturais do município em tela.

Conforme os dados levantados nesta pesquisa, há vários pontos favoráveis à gestão do Sistema Municipal de Educação analisado. Entre os de maior relevância é possível destacar:

1. o Sistema Municipal de Educação;
2. o Plano Municipal de Educação;
3. o Conselho Municipal de Educação;
4. os Índices de 97% de profissionais de Educação graduados na sua área de atuação;
5. o Alto potencial econômico do município; e
6. o Plano de Cargo, Carreira e Subsídios dos profissionais de Educação.

Assim, podemos dizer que identificamos os dispositivos instituídos no SME, cujos mecanismos de gestão fundamentam a educação do município de Lagoa da Confusão/TO. Para além do exposto, contudo, faz-se necessário buscar consolidar a autonomia do SME por meio não só do acesso à educação, mas indo além, garantindo a qualidade e a participação democrática, plural e transparente na gestão do sistema.

Entendemos a educação como um processo de formação ampla de luta por direitos e por liberdade social, de preparação para a responsabilidade de construir e desenvolver, de forma coletiva, as dimensões social, econômica, cultural e política da comunidade. Nesse sentido, ao analisarmos e identificarmos os elementos teórico-práticos que sustentam o processo de gestão do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão/TO podemos inferir que a gestão da educação municipal precisa conceber e executar o seu planejamento de forma mais ampla e mais democrática possível.

Contudo, as ações relativas a essa participação e à promoção da representatividade da população para concepção de uma gestão democrático-participativa não foram tiradas do papel. Estamos falando da ausência do maior instrumento organizado em bases democráticas – como os processos decisão e execução descentralizados – que seria a instituição do Fórum Permanente de Educação Municipal, conforme estabelece o próprio PME/2015.

O Fórum Municipal de Educação é a instância máxima de deliberação responsável pela política do município relativa à definição de diretrizes, prioridades do PME e sobre a execução orçamentária, pois ele é constituído com ampla representação dos setores sociais. Ao lado do Fórum é igualmente importante o Conselho Municipal de Educação, desde que ele tenha caráter deliberativo e assegure na sua composição uma distribuição equitativa que valorize os trabalhadores em educação.

Constatamos que a gestão do SME de Lagoa da Confusão, depreendido pelo conjunto dos achados, em grande medida, fundamenta-se na ideia da gestão de cunho gerencial, de natureza técnico-administrativa. Nesse sentido, o PME/2015 revela-se um instrumento técnico, que, obrigatoriamente, deve ser instituído como determina a lei. Porém, a gestão democrática, também regulamentada pela mesma lei, deve ser priorizada por meio da garantia da participação da comunidade local, comunidade escolar e entidades representativas no processo de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação do processo formativo no âmbito da educação desse município.

Para além da implementação das propostas presentes no PME, a importância do debate com a comunidade implica um processo de gestão multidimensional, que ultrapasse o gerenciamento instrumental do sistema e busque alterar a perspectiva educacional com foco na mudança de mentalidade, de paradigma formativo, ou seja, de transformação dos indivíduos através da educação e da educação por meio dos indivíduos em coletividade.

IV A GESTÃO DO SME DE LAGOA DA CONFUSÃO/TOCANTINS: ELEMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO POSSÍVEL

Retomando a seção I deste estudo relembramos que na presente seção – tendo sido constatado o conjunto de condicionantes para a realização da gestão democrática no âmbito municipal – buscamos explicitar em um Plano de Ação alguns elementos teórico-práticos, considerando o contexto nacional e estadual, para o processo de institucionalização da gestão do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão como mecanismo e instrumento de luta e disputa por uma gestão democrático-participativa.

Assim, para fazer frente ao mencionado objetivo o estudo abrangeu dois itens que se articulam em busca da realização de um prognóstico que possa, de alguma forma, contribuir com o processo de gestão do SME do município, base empírica da pesquisa. Tal prognóstico será feito por meio da estruturação: 4.1) de um quadro de indicadores para o plano articulado do SME na perspectiva democrática; 4.2) de uma proposta de um plano de ação do SME de Lagoa da Confusão na perspectiva democrática; e 4.3) da reflexão sobre o plano de ação do SME de Lagoa da Confusão na perspectiva democrática à luz da teoria crítica da educação.

4.1 Estruturação de um quadro de indicadores para o plano articulado do SME na perspectiva democrática

Com a análise dos processos de institucionalização da gestão, no âmbito do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão e no contexto nacional, foram identificados os esforços advindos das lutas pela realização da gestão democrática com suas repercussões no âmbito da educação escolar. Constatamos que os conflitos, os dissensos e os embates na disputa por uma concepção de gestão democrática ainda permanecem de forma bastante acentuada no processo educacional e permanecerão, posto que vivemos em uma sociedade de classes. Lembramos, entretanto, conforme os dados desta pesquisa demonstrou, que a concepção de gestão de natureza instrumentalizadora, de cunho estratégico-gerencial tem sido, também, muito fortalecida.

Segundo Albuquerque (2011, p. 262) a inclusão da temática da gestão democrática no debate, nas disputas e nos documentos normativos e constitucionais tem sido uma conquista, pois,

[...] a gestão democrática como um referencial a ser seguido pelos sistemas públicos de ensino é um novo valor a ser afirmado, perseguido e concretizado nas administrações pública federal, estaduais e municipais. Por outro lado, essa inserção combate práticas tradicionais e neopatrimoniais busca superar prebendas e compadrios.

No entanto, constatamos após a análise documental, que o Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão – no processo de institucionalização dos fundamentos que direcionam para uma gestão democrática – apresenta formas singulares que expressam as convicções e concepções de uma gestão descentralizadora, com foco na participação da sociedade (PME/2015). Embora nos documentos esteja expressa a intenção de democratização do sistema, constatamos que o município ainda está distante de uma gestão efetivamente democrática do SME. As iniciativas ditas democráticas ainda são bastante limitadas e tem, em grande medida, sido reduzidas a prestações de contas, elaboração de formulários e documentos e outros serviços que expressem a participação em ações de gerenciamento dos resultados quantitativos do processo educativo expressos nos levantamentos relativos à aprovação, reprovação, desistência e ao cumprimento de metas. Diversos estudos têm se ocupado dessa temática na sociedade brasileira e, no Tocantins, podemos destacar autores com Carvalho (2004; 2009); Nascimento (2008); Lagares 2008. No caso específico da gestão dos sistemas municipais de ensino, destacamos o trabalho da pesquisadora Lagares (2008, p. 90) para quem

[...] A gestão democrática, ética e de qualidade da educação municipal, diferentemente das outras formas de gestão, não implica apenas vontade política e recursos orçamentários. A questão central é a estrutura de poder centralizada e de relações autoritárias historicamente construídas e sedimentadas nessa esfera. A mudança nessa questão pressupõe tempo, uma educação permanente e iniciativas que derrubem as bases dessa estrutura, o que implica planejamento, organização, administração, manutenção, acompanhamento, fiscalização e avaliação de forma coletiva, cooperada e dialógica, envolvendo as instâncias do poder público e a sociedade civil. Ao participar do processo de formulação e de avaliação da política de educação e do acompanhamento de sua execução, por meio de mecanismos institucionais permanentes, a sociedade civil pode retirar dos governos e dos técnicos o monopólio de determinação de seus rumos.

Dado ao exposto anteriormente, nesta seção, temos como objetivo, apresentar um Plano de Ação para o Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão com base em indicadores e critérios estruturantes como mecanismo de luta e disputa por uma gestão democrático-participativa no enfrentamento da gestão pouco democrática diagnosticada na seção 3.

Para o desenvolvimento e melhor fundamentação deste plano recorreremos à discussão realizada na seção II a partir de Carvalho (2011) que, sustentado em Sander (1995), traz à tona a reflexão sobre quatro construções conceituais e praxiológicas de gestão da educação: administração eficiente, administração eficaz, administração efetiva e administração relevante, que correspondem, respectivamente, a quatro critérios de desempenho ou enfoques: a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância.

De acordo com tais conceituações, conforme Carvalho (2011), a gestão das escolas e universidades tem respondido historicamente a múltiplas orientações, assumindo, assim, diversas perspectivas que, metodologicamente, apontam para a existência de três possibilidades de realização teórico-prática da administração da educação. Assim, Carvalho (2011, p. 99-100) destaca as três possibilidades de gestão da educação:

A primeira concebe as quatro construções conceituais e praxiológicas de gestão da educação como alternativas excludentes, ou seja, ocorrem isoladamente e sem a interdependência das demais. Assim, “a opção por um dos vários caminhos é feita em função das percepções e interpretações da realidade educacional e dos fenômenos administrativos por parte dos cidadãos que participam do sistema educacional”. (SANDER, 1995, p. 54)

A segunda difere da anterior por apoiar-se na ideia de que os diferentes paradigmas não se excluem mutuamente, mas podem ser, de forma articulada, utilizados para resolver as demandas da instituição de ensino, fator que caracteriza a concepção multiparadigmática de gestão.

A terceira abordagem possível, a do paradigma multidimensional da educação, considera as confluências e as contradições entre as quatro construções de administração da educação, numa visão totalizante da realidade educacional no contexto das práticas sociais mais amplas, articulando os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância. Nesta linha de pensamento, “a administração é concebida como um fenômeno global com múltiplas orientações ou dimensões analíticas e praxiológicas.” (SANDER, 1995, p. 55).

Conforme Carvalho (2011), Sander (1995) explicitou de suas pesquisas sobre a educação na América Latina quatro dimensões – econômica, pedagógica, política e cultural – do processo de gestão que, em uma perspectiva multidimensional, são identificadas com os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância educativas. A gestão multidimensional abrange, numa perspectiva dialética, as quatro dimensões anteriormente mencionadas. Neste sentido, Carvalho (2011) argumenta, recorrendo a Sander (1995), que a gestão nesta perspectiva se assenta em quatro pressupostos básicos, importantes para balizar as ações relacionadas a uma gestão democrática que preze pela participação efetiva nos sistemas educacionais e escolas:

Primeiro, a educação e a administração são concebidas como realidades globais que, para efeitos analíticos, podem ser construídas por dimensões múltiplas

dialeticamente articuladas entre si. Segundo, no sistema educacional existem preocupações substantivas ou ideológicas, de natureza cultural e política, e preocupações instrumentais ou técnicas, de caráter pedagógico e econômico. Terceiro, no sistema educacional existem preocupações internas, de caráter antropológico e pedagógico, e preocupações externas relacionadas com a economia e a sociedade mais ampla. Quarto, o ser humano, como sujeito individual e social historicamente responsável pela construção da sociedade e de suas organizações, em um conjunto de oportunidades históricas, constitui a razão de ser da existência do sistema educacional (SANDER, 1995, p. 55-56 *apud* CARVALHO, 2011).

A perspectiva de gestão multidimensional articula as dimensões econômico-administrativa (concernente aos aspectos instrumentais materiais e humanos), pedagógica (relativo aos meios instrumentais necessários ao alcance dos objetivos educacionais, política e cultural (no tocante aos aspectos substantivos do processo educativo relativos à efetividade participativa e à relevância da formação realizada). Com base nesse raciocínio, e conforme discutimos na seção 2, traçamos um plano de ação com sugestões de atividades que podem – na perspectiva da práxis formativa – contribuir para uma maior participação da sociedade civil em geral: comunidade local, comunidade escolar e entidades representativas da comunidade escolar e educacional. A referida proposta, como defende Carvalho (2011), fundamenta-se na tradição interacionista, perspectiva que prima pela participação efetiva dos agentes que compõem os segmentos de determinada instituição social ou sistema de ensino, a exemplo do SME de Lagoa da Confusão do Tocantins.

No quadro 8, seguinte, apresentamos a estrutura teórico-prática que fundamenta o quadro referencial e doutrinário (BRITO; SOUSA; CARVALHO, 2021) expresso na perspectiva educativa com os Indicadores/evidências e critérios do processo de gestão que possam contribuir para a democratização do SME de Lagoa da Confusão.

Quadro 8: Indicadores/evidências e critérios do processo de gestão para a democratização do SME de Lagoa da Confusão

PERSPECTIVAS FORMATIVAS	CRITÉRIOS	INDICADORES/EVIDÊNCIAS
Instrumental	Eficiência	1) Valor de recursos financeiros investidos; 2) Número de profissionais envolvidos; 3) Número de eventos realizados; 4) Número de escolas; 5) Números de alunos formados ou atendidos.
	Eficácia	1) PME/PPP realizado; 2) Materiais didáticos produzidos; 3) Formações realizadas; 4) Avaliações realizadas; 5) Objetivos quanto à aprendizagem dos objetos conforme o planejamento realizado.
Substantiva	Efetividade	1) Repercussão do processo de institucionalização do SME: a) na participação da comunidade escolar;

		<ul style="list-style-type: none"> b) na gestão do sistema municipal; c) na gestão das escolas; d) na gestão do processo de ensino e aprendizagem; e) no âmbito municipal;
	Relevância	<ul style="list-style-type: none"> 1) Repercussão do processo de institucionalização do SME em relação à sua prática: <ul style="list-style-type: none"> a) na mudança de atitudes da comunidade escolar; b) na mudança cultural do SME; c) na mudança de valores na gestão das escolas; d) na mudança de valores da gestão do processo de ensino e aprendizagem; e) na mudança de valores no âmbito municipal.
<p>OBSERVAÇÕES – Em relação aos indicadores verificar os principais objetivos e valores pautados para a gestão democrática: Formação ampliada; Educação como prática social; Direito à educação; Ensino e aprendizagem emancipadora; Sistema articulado de educação; Autonomia; Gestão democrática; participação efetiva; SME de Lagoa da Confusão.</p>		

Fonte: elaboração da autora com base em Sander (1995); Carvalho (2011; 2016); Brito; Sousa; Carvalho (2021).

O quadro em pauta sintetiza os fundamentos gerais que servirão como base para a elaboração do plano de ação, conforme esboço preliminar elaborado, partindo da experiência prática realizada no âmbito da RCT (RCT-TO/Caderno 3).

4.2 Estruturação da proposta de um plano de ação do SME de Lagoa da Confusão na perspectiva democrática.

A proposta de estruturação de um plano de ação para o SME de Lagoa da Confusão em construção (Quadro 9) ampara-se teoricamente na reflexão realizada na seção anterior e sintetizada no quadro 8.

A proposta do plano de ação em pauta toma como referência uma das atividades realizadas pela RCT no enfrentamento da crise sanitária causada pela Covid-19 em apoio aos municípios do Tocantins (RCT-TO/Caderno 3). A referida proposta procura organizar a prática da gestão democrática no SME de Lagoa da Confusão, buscando, de forma sistematizada e na perspectiva da filosofia da práxis (GRAMSCI, 1991; 2006), dinamizar as forças econômico-administrativas, pedagógicas, políticas e culturais em busca da superação das lacunas e dificuldades do sistema na efetivação da gestão democrática, conforme a LDB 9394/1996 (BRASIL, 1996); o PNE (2014-2024) e o PME de Lagoa da Confusão (2015).

O plano de ação está estruturado nos eixos instrumentais e substantivos de educação/formação. O eixo instrumental compreenderá: as ações de natureza econômica e técnico-administrativa, cujos critérios de verificação foram pensados para medir a eficiência do SME de Lagoa da Confusão e as ações de cunho pedagógico, verificadas por meio da eficácia do sistema em realizar os objetivos educacionais planejados no PME/2015.

O eixo substantivo, também, abrangerá: um conjunto de ações de dimensão política que buscará dar efetividade participativa em relação aos sujeitos que compõem o processo educativo no âmbito da educação municipal; as práticas relativas à cultura do SME e das escolas serão verificadas pelos critérios de relevância cultural do sistema, por meio da mudança do comportamento coletivo e individual da comunidade escolar, em particular, e da sociedade de Lagoa da Confusão, em geral.

Buscando, de forma imbricada, articular os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância da educação municipal no processo formativo de natureza não unilateral e transformadora, para cada uma dos eixos e dimensões está sendo prognosticado um conjunto de:

- ✓ Ações Metrificadas;
- ✓ Objetivos;
- ✓ Procedimentos metodológicos
- ✓ Prazos; e
- ✓ Indicadores de gestão democrática.

Quadro 9 - Plano de ação democrático-participativo do SME de Lagoa da Confusão na perspectiva democrática

Plano de Ação/Eixos Instrumentais e Substantivos								
Eixos Instrumentais	Ações metrificadas	Para que fazer	Como fazer	Quando fazer	Indicadores de gestão democrática			
					P	A	PL	T
Técnico - administrativo/ eficiência	Indicador 1 – Aumento em 3% da aplicação dos recursos na educação, passando dos 25% obrigatório para 28%;	Criar um programa próprio de formação continuada para os profissionais da educação: docentes e não docentes, e para formação técnica dos colegiados;	Criar uma lei própria de formação continuada em colaboração com os órgãos colegiados: CME; PME; FME	2023/2024	X	X	X	X
	Indicador 2 – Atendimento de todos os profissionais docentes e profissionais administrativos da rede municipal no programa de formação;	Garantir qualificação continuada aos professores, assegurando a melhoria da qualidade do ensino público Municipal, bem como, promover sua valorização e desenvolver ações de formação técnica dos colegiados e fomento à participação;	Criar um Instituto de Formação Continuada na estrutura funcional da Secretaria Municipal de educação, com a finalidade de garantir a formação, acompanhamento e avaliação das ações e dos resultados, bem como manter um banco de dados estatísticos atualizados para facilitar o estudo e a promoção de políticas públicas do município;	2023/2024	X	X	X	X
	Indicador 3 – Realização de 01 formação ao início de cada bimestre, totalizando 4 formações anuais, com oficinas práticas e estudo teórico, na modalidade presencial, conforme área de	Para mensurar e acompanhar a adoção de novas metodologias, tecnologias e aprofundamento teórico, cujo objetivo é melhorar a atuação, a criatividade e o dinamismo dos profissionais no desenvolvimento da sua prática,	Formatar um calendário específico de formação continuada, promovendo os encontros com carga horária suficiente para atender à necessidade, em consonância com o calendário escolar;	2023/2024	X	X	X	X

	conhecimento e atuação de cada servidor;	promovendo melhores resultados na qualidade do ensino da rede Municipal;						
	Indicador 4- aumento do número de creches e escolas para viabilização do atendimento em tempo integral dos alunos na rede municipal;	Promover a permanência do educando por, no mínimo, 7 horas na escola, assistindo de maneira integral suas necessidades básicas (alimentação, saúde, segurança) e educacionais (conhecimento, atividades esportivas, sociais e culturais).	Construir mais 1 creche para 300 alunos da educação infantil, e 1 escola para 600 alunos do ensino fundamental, bem como fazer as adaptações física e estrutural das escolas já existentes;	2023/ 2024	X	X	X	
	Indicador 5 – atendimento a todos os alunos do município, garantindo quantidade e qualidade.	Garantir o princípio constitucional do direito à educação, de modo que nenhuma criança, jovem ou adulto possam deixar de estudar por falta de vaga, atendendo, também, ao PME e PNE.	Criar uma coordenação especial de acompanhamento, estudos e pesquisas estatísticas do SME.	2023/ 2024	X	X		X
Pedagógico/ eficácia	Indicador 1 – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública municipal	Assegurar a efetividade da gestão democrática da educação, com ações que promovam a participação na construção dos elementos da gestão instituídos como a construção e execução do PME, e PPP.	Instituir o Fórum Municipal de Educação, como órgão de representação máxima na instância da participação popular, do Sistema Municipal de educação;	2023/ 2024	X	X	X	X
	Indicador 2 – Promoção da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira do Sistema Municipal de Educação;	Fomentar a participação e autonomia no processo educacional;	Assegurar a instituição de ações com participação efetiva na produção dos materiais didáticos, dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, regimentos escolares etc.	2023/ 2024	X	X	X	X

	Indicador 3 – Cumprimento do calendário idealizado de formação continuada para docentes e técnicos dos colegiados;	Assegurar a capacitação constante dos profissionais da educação, garantindo a qualidade e incentivo para a ascensão profissional;	Desenvolver o Plano de Formação sistematizado/calendário específico, e disponibilizar uma coordenação de execução, acompanhamento e avaliação da Secretaria Municipal de Educação.	2023/ 2024	X	X	X	X
	Indicador 4 – Realização das avaliações periódicas para mensurar a eficácia da qualidade e assegurar políticas públicas necessárias;	Acompanhar a execução das avaliações e seus resultados, garantindo um redirecionamento das políticas públicas e ações, se necessário;	Sistematizar a avaliação escolar;	2023/ 2024	X	X	X	X
	Indicador 5 – Elevação do nível de aprendizagem dos estudantes em cada etapa da trajetória escolar;	Assegurar que todos os alunos estejam aprendendo o que é adequado para o seu ano escolar e elevem o índice de proficiência de acordo com o SAEB;	Monitorar, sistematicamente, o processo de ensino e aprendizagem do município, de modo que o planejamento pedagógico seja adequado, atualizado com a base nacional comum curricular- BNCC;	2023/ 2024	X	X	X	X
Eixos Substantivos	Ação	Para que fazer	Como fazer	Quando fazer	Indicadores de gestão democrática			
					P	P	P	P
Político/efetividade	Indicador 1 – Repercussão do processo de institucionalização do SME: Desenvolver um projeto de fomento à gestão multidimensional de perspectiva dialética nas dimensões: econômica, pedagógica, política e cultural buscando avaliar:	Garantir a participação efetiva da comunidade no sentido mais amplo da gestão, atendendo as expectativas no processo econômico, pedagógico, político e cultural, corresponsabilizando todos pelos resultados educacionais;	Criar uma lei específica de gestão democrática, de modo a garantir a sistematização do processo, viabilizando ações que possibilitem a verdadeira participação;	2023/ 2024	X	X	X	X
		Mobilizar a comunidade escolar	Desenvolver uma ação	2023/	X	X	X	X

	1.a- Repercussão na gestão da comunidade escolar, e nas escolas;	no processo de gestão, desenvolvendo a cultura de participação e responsabilização relativa à tomada de decisões em todo o processo educacional, numa perspectiva democrática;	específica para democratização das escolas, estabelecendo maior integração e comunicação entre o Sistema Municipal de Educação, escola e comunidade;	2024				
	1.b- Repercussão na gestão do Sistema Escolar;	Fortalecer os colegiados instituídos como mecanismos de participação e fiscalização no processo de gestão;	Criar um canal de comunicação entre o Governo municipal e colegiados estreitando os laços, viabilizando uma maior participação, numa perspectiva dialética, promovendo assim o diálogo, a troca de experiências, e o envolvimento nas tomadas de decisões no processo de gestão do Sistema Municipal de Educação;	2023/ 2024	X	X	X	X
	1.c- Repercussão na gestão do processo de ensino e aprendizagem;	Garantir a participação de todos os envolvidos na gestão do sistema municipal, cujo objetivo principal é o direito à educação, permanência e qualidade na educação;	Desenvolver as ações do PME/2015, cujos objetivos estão explicitados em forma de ações para serem desenvolvidas;	2023/ 2024	X	X	X	X
	1.d- Repercussão na gestão no âmbito municipal;	Democratizar o sistema de Ensino e assegurar o cumprimento do PME/2015, garantindo os maiores anseios da comunidade na educação: acesso, permanência; qualidade no ensino e valorização do magistério;	Desenvolver as ações de acordo com este Plano de Ação e o PME/2015;	2023/ 2024	X	X	X	X
Cultural/ relevante	1) Indicador 1 – Repercussão do processo de institucionalização do SME em	Acompanhar o grau de relevância que as ações provocaram no processo de	Sistematizar o processo de avaliação do SME, incluindo uma avaliação periódica do	2023/ 2024	X	X	X	X

	<p>relação à sua prática: Criar um Sistema de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas na Lei de gestão democrática para mensurar a relevância do processo de Institucionalização do SME e seus resultados:</p> <p>a) na mudança de atitudes da comunidade escolar;</p> <p>b) na mudança cultural do SME;</p> <p>c) na mudança de valores da gestão das escolas;</p> <p>d) na mudança de valores da gestão do processo de ensino e aprendizagem;</p> <p>e) na mudança de valores no âmbito municipal.</p>	<p>democratização da gestão do Sistema Municipal, no âmbito das escolas, comunidade escolar, mudanças de atitudes e valores no âmbito da gestão das instituições do SME.</p>	<p>processo de democratização do Sistema, com vistas a acompanhar o processo de qualidade do ensino e de gestão democrática do SME.</p>					
<p>LEGENDA: Participação (P); Autonomia (A); Pluralismo (PL); e Transparência (T).</p>								

4.3 O plano de ação do SME de Lagoa da Confusão na perspectiva democrática à luz da teoria crítica da educação

Conforme já evidenciado neste estudo, discutimos a concepção de gestão do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão, cuja revelação demonstra uma gestão estratégico-gerencial, tensionada com a democrática participativa.

Numa perspectiva democrática e compreendendo os desafios postos pela contemporaneidade, propomos o plano de ação acima no sentido de implementar práticas numa perspectiva multidimensional de gestão, sem perder de vista os princípios fundantes de uma gestão democrática; nesse sentido, o Plano propõe ações que viabilizem a concretização dos princípios da gestão democrática: participação, autonomia, pluralismo e transparência. Como já discutido neste trabalho, vivemos em uma sociedade em que a sua produção e reprodução, em geral, caminha no sentido da participação limitada, e, em grande medida, hierarquizada e autoritária. Essa lógica se baseia em grupos de interesses corporativos e não plurais e pauta-se pelo ocultamento dos processos sociais de modo que a democratização no sentido participativo, autônomo, plural e transparente se coloca como contradição no campo da luta contra a forma de gestão hegemônica ou predominante.

Nessa perspectiva, embora possamos ter como norte e utopia a participação e gestão democrático-participativa de natureza multidimensional articuladora dos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância social/educacional, o que tem se efetivado é uma gestão estratégico-gerencial pautada, em grande medida, pela eficiência de cunho econômico-mercantil (CARVALHO, 2011, p. 102).

No entendimento de Carvalho (2011), a perspectiva estratégico-gerencial, aparentemente, não mobiliza a participação da comunidade que compõe as instituições educativas mesmo nos espaços formais de deliberação, particularmente, os segmentos de professores, servidores do quadro administrativo e estudantes.

Frente ao exposto, no campo da luta e da disputa por um processo de gestão democrática é que situa o estudo do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão. A partir do diagnóstico realizado este estudo propõe como instrumento da mencionada luta um plano de ação na perspectiva democrático-participativa. Nos termos expostos na seção 2 deste relatório de pesquisa, procuramos explicitar o entendimento polissêmico de participação, pois, conforme Carvalho (2011, p. 106), “[...] nem sempre participar significa se libertar, ganhar autonomia ou se emancipar. Pode, inclusive, significar tudo isso, mas também

o seu contrário. Entender esta lógica é essencial para buscarmos explicitar bem o sentido da participação com vistas a elucidar o sentido de uma participação efetiva ou não na sociedade em geral”.

Tendo ciente a mencionada polissemia acerca do entendimento de participação reafirmamos os princípios da participação, autonomia, pluralismo e transparência no *Plano de Ação*, que pretende, no campo da ação, ser democrático participativo e não estratégico-gerencial. Contudo, não temos a ilusão de com tal Plano iremos resolver, por definitivo, o processo de democratização do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão, pois ele é constitutivo e, pode ser constituinte, do conjunto de outras ações do campo democrático que tensiona a lógica de gestão, em geral, na perspectiva de manutenção e reprodução da sociedade capitalista.

A gestão na sociedade capitalista, nesse sentido, conforme Santos, Jimenez e Gonçalves (2017), é entendida como um modo de reprodução da pobreza, isto é, “a partir da produção do excedente e de sua apropriação por uma minoria que subjugou a maioria, através da exploração da sua força de trabalho, abrindo um abismo na sociedade, que passou a ser dividida em classes sociais” (SANTOS, GIMENEZ e GONÇALVES, 2017, p. 28).

Segundo estes autores, a situação se agravou na sociedade capitalista regida pelas leis de mercado, assim estabelecendo uma relação entre trabalhadores e capitalistas que garante a reprodução do sistema em níveis cada vez mais confortáveis para o capital. Essa lógica impacta e repercute na forma como o Estado brasileiro administra a aparelhagem estatal no planejamento das políticas públicas como as de cunho social, a exemplo da educação.

Em relação ao planejamento das políticas públicas educacionais, Souza et al (2017), numa perspectiva crítica ao atual PNE 2014-2024, apontam elementos que confirmam um modelo de educação voltado para as determinações do mercado capitalista e explica esse fato tomando como pressupostos duas análises:

[...] primeiro, retomando a compreensão de educação a partir da elaboração da Escola de Chicago, importante espaço de difusão do pensamento de diferentes áreas e épocas, que desenvolveu a Teoria do Capital Humano – TCH. Esta teoria atribui um lugar estratégico à educação no processo de valorização do capital. Ou seja, os países, especialmente de economia periférica, através de reformas educacionais, com viés qualificador/ profissionalizante, seriam capazes de formar capital humano (mão de obra) capaz de incrementar importantes ganhos ao capital por meio de um aumento da produtividade do trabalhador e da competitividade do país no mercado mundial. A segunda perspectiva que se deve levar em consideração, no que diz respeito à estrutura do atual PNE, são as reformas educacionais ocorridas durante os anos 2000, especialmente a partir de 2005, com a implementação do Programa Universidade para Todos (ProUni), Lei 11.096/2005, e o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, criado pelo decreto 6.094/2007, sancionado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em abril daquele ano, dispondo sobre a

implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. (SOUZA; ASSUNÇÃO; OLIVEIRA e GOMES, 2017, p. 42-43).

Por essa linha de raciocínio os autores, mesmo não desconhecendo as contradições no âmbito do planejamento educacional, consideram que

[...] o PNE se insere num conjunto de elementos que reforçam a educação como projeto ideológico da classe dominante. Isto se dá desde as reformas no setor educacional iniciadas com a Conferência de Jomtien (1990), aprofundadas pelas ideias defendidas pelo movimento Todos pela Educação, marcadamente vinculado aos interesses de setores financeiros, culminando na reformulação da legislação da área, que tende a ampliar o espaço da iniciativa privada na promoção e execução de políticas educacionais em parceria com o Estado capitalista brasileiro. (SOUZA; ASSUNÇÃO; OLIVEIRA; GOMES, 2017, p. 53-54).

A gestão da educação, frente ao exposto, consiste em quebrar os paradigmas de realização da educação e operacionalizar uma lógica administrativa marcada por uma política ideologicamente capitalista, controladora e reprodutora do sistema, garantida pelo modelo de educação atual que perpetua a hegemonia burguesa. Em tal lógica, segundo Santos, Jimenez e Gonçalves (2017, p. 40),

[...] aos filhos da elite é garantida a apropriação do conhecimento necessário para manter o controle econômico e político, e aos filhos dos trabalhadores, apenas o conhecimento mínimo suficiente para assegurar o processo de produção e reprodução do capital. (SANTOS; JIMENEZ; GONÇALVES, 2017, p. 40).

Depreendemos das reflexões dos autores supramencionados que a gestão realizada pela aparelhagem estatal, em geral, é fortemente alinhada aos interesses do capital valorizado pelo trabalho da classe trabalhadora, o que repercute para o planejamento e gestão da educação brasileira e ocorre por meio da efetivação de práticas gestionárias gerenciais e antidemocráticas.

Realizar o processo de democratização da sociedade e da educação requer a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) e a elaboração (por meio da participação nas reuniões, fóruns e conferências de educação) do Plano Nacional de Educação (PNE) por meio das diversas formas de planejamento para a sua realização, como é o caso do Plano de Ação democrático-participativa que está sendo proposto no presente estudo. Tal processo precisa ser pensado articulando os aspectos estruturais e conjunturais na perspectiva histórica e da totalidade social contraditória (FRIGOTTO, 2011).

Em relação ao processo de institucionalização dos sistemas nacionais, estaduais e municipais de educação, planejamento e gestão micro e macrosocial da educação existem

muitos obstáculos para a sua realização, conforme já mencionado na seção 2.1 deste relatório. A esse respeito Saviani (2009) aponta alguns desses obstáculos que têm dificultado a organização do SNE e a realização do planejamento das políticas educacionais. Entendemos que a compreensão desses obstáculos é importante para os propósitos deste estudo, por isso os destacamos, resumidamente, a seguir na sequência do texto.

Para Saviani (2009), os obstáculos econômicos são decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil. O autor, ao analisar o anuário da educação publicado em 2020 pela organização Todos pela Educação, destaca que “o gasto público anual por estudante da rede pública na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico é mais do que o dobro do brasileiro, tanto na Educação Infantil e no Ensino Fundamental como no Ensino Médio” (SAVIANI, 2009, p. 391). Nesse aspecto, Saviani reiterava, em 2009, que uma atenção especial deveria ser

[...] dada no PNE à questão do financiamento, não porque seja garantia da realização das metas, mas porque é condição indispensável, ainda que não suficiente, do seu cumprimento. Cabe considerar, à luz do que se proclama como sendo própria da “sociedade do conhecimento”, a educação como eixo do próprio projeto de desenvolvimento do país. Assim sendo, serão destinados recursos de grande monta para equipar plenamente o Sistema Nacional de Educação (SAVIANI, 2009, p. 391).

Outro obstáculo apontado por Saviani (2009) são os políticos que se caracterizam pela descontinuidade das políticas públicas educativas e que representam um grande atraso na Construção do Sistema Nacional de Educação. Estes se manifestam de várias maneiras, mas, visivelmente, na abundância de reformas que constituem a história da educação brasileira.

No tocante aos obstáculos filosófico-ideológicos destaca-se a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional. Nesse sentido, segundo Saviani (2009), além das limitações materiais e políticas, considera-se também o pensamento pedagógico, que está diretamente ligado à concepção geral do homem, do mundo, da vida e da sociedade com a questão educacional brasileira, em grande medida, realizada em uma perspectiva dualista e consonante com a lógica social hegemônica.

Os obstáculos legais, para Saviani (2009), são materializados na resistência à incorporação da ideia de Sistema Nacional na legislação educacional. Essas resistências podem ser explicitadas nos avanços (limitados) e retrocessos acerca do entendimento e das práticas para se organizar e institucionalizar um SNE com suas conseqüentes repercussões para os sistemas estaduais e municipais de educação.

Em relação à gestão do SME de Lagoa da Confusão pudemos visualizar, em geral, esses obstáculos e os destacamos considerando-os na elaboração da proposta de Plano de Ação democrático-participativo, foco da seção quatro do presente estudo.

Do conjunto das reflexões realizadas neste texto e dos autores que dialogamos nessa seção – retemos o entendimento de que a gestão na sociedade capitalista contemporânea, em geral, é uma forma de gerenciamento das políticas públicas pelo Estado alinhadas à lógica do capital. Ao pensarmos a gestão democrático-participativa do SME de Lagoa da Confusão em tal contexto social estamos, na verdade, disputando, como contra hegemonia, outra concepção de gestão que exige, também, outras práticas mais horizontais, participativas, autônomas, plurais e transparentes, como propomos no Plano de Ação democrático-participativo, na seção anterior. Ou seja, sem a pretensão ufanista, e, baseado no pensamento gramsciano, estamos organizando trincheiras no espaço de luta e disputa na defesa da educação como práxis social que promova a formação omnilateral superadora da formação estritamente unilateral, de cunho instrumental.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa que sustentou as discussões do presente texto aborda a gestão do sistema municipal de educação de Lagoa da Confusão/TO. Inicialmente estudamos o processo de institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público brasileiro, cujo princípio foi promulgado na CF 1988, e, posteriormente, na LDB 9.394/1996. A temática da gestão democrática da educação, embora seja motivo de discussão e de relevantes movimentos sociais desde os pioneiros da educação, continua como um tema fortemente polemizado na atualidade.

Esta pesquisa trouxe uma reflexão sobre a gestão/administração dos sistemas de Ensino no Brasil a partir da análise de seu processo histórico ao revelar que as Teorias da Administração, em geral, influenciam até hoje a gestão democrática da educação, tendo como referência, em especial, os princípios desvelados em cada fase histórica.

Inicialmente fizemos um breve apanhado histórico para identificar as políticas públicas e a administração educacional no contexto nacional, estadual e municipal. Em seguida buscamos aprofundar a discussão acerca dos fundamentos teórico-práticos (estratégico-gerencial ou democrático-participativo) que sustentam a concepção de gestão do Sistema Municipal de Educação do município de Lagoa da Confusão/TO, na percepção institucional.

O estudo baseou-se na problematização/problema geral: qual a concepção de gestão orienta o Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão/TO situado no contexto da política/gestão da educação brasileira?

Como ponto de partida, recorreremos à identificação dos marcos teóricos que, historicamente, estão vinculados ao direito à educação e à administração/gestão democrática da educação que percorreram a organização dos Sistemas de Ensino a partir das Leis e concepções vigentes ao longo do período estudo, mais especificamente a partir de 1990.

O estudo, nessa perspectiva, evidenciou que as concepções estratégico-gerencial e democrático-participativa de gestão, de forma contraditória, norteiam os Sistemas de Ensino. Partindo dessa tensão buscamos explicitar se as possibilidades da gestão dos SME se efetivarem com a efetiva participação dos segmentos da comunidade escolar e sociedade, em geral, nos diversos espaços e colegiados em uma perspectiva multidimensional.

Utilizamos como método de pesquisa a abordagem de cunho crítico-dialética, objetivando apreender o objeto de estudo gestão do SME de Lagoa da Confusão em sua totalidade teórico-prática.

Na pesquisa bibliográfica as principais fontes utilizadas no estudo foram Bourdieu (1984; 2006); Bordignon (2009); Carvalho (2011, 2016); Lagares (2008); Albuquerque (2011); Sander (2008); Dourado (2008), entre outros conceituados pesquisadores que têm se debruçado sobre temática em estudo relacionada à gestão dos sistemas municipais de ensino.

A análise, no contexto brasileiro, evidenciou que a partir de 1980 iniciou-se um acirrado processo de redemocratização do ensino, cuja gestão democrática transformou-se em elemento qualificador da cidadania. Em tal processo, tem feito parte do debate a ampliação do acesso à escola, a qualidade do ensino e a democratização da gestão dos SME e da escola.

Contudo, o processo de institucionalização da gestão democrática da educação como política pública foi assegurado somente após a CF de 1988, ratificado, posteriormente, pela LDB, Lei 9.393/1996, que estabeleceu, mediante a determinação de prazos, a descentralização dos poderes, a municipalização da educação infantil e da educação fundamental, além de garantir a institucionalização dos Sistemas próprios de Ensino e a elaboração dos planos de educação nacional, estadual e municipal.

Considerando a autonomia dos governos municipais, identificamos os fundamentos teórico-práticos e os mecanismos que sustentam a concepção de gestão, explícita em forma de Lei, do Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão/TO. Tais fundamentos e mecanismos foram apresentados em detalhes no corpo desta pesquisa a partir de dados estatísticos levantados a partir da análise dos documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação do município em tela.

Neste estudo percebemos claramente as tensões e as divergências em torno das concepções estudadas, analisamos os embates constituídos ao longo dos anos em torno das definições de princípios, orientações e ações relativas à gestão da educação, que ora apontam na direção de gestão democrática, ora apontam na direção da gestão estratégico-gerencial.

No percurso deste estudo, ao analisarmos os eixos de lutas em torno da gestão democrática, constatamos, de um lado, a insistência da tradição funcionalista de gestão objetivando o controle do processo formativo. Do outro lado, percebemos o posicionamento de segmentos da sociedade – incluindo educadores, pesquisadores e gestores etc. – em suas lutas por uma gestão democrática que se configure, portanto, como um processo de participação social nas tomadas de decisões, como um direito do estudante, dos profissionais da educação, da comunidade escolar e comunidade local.

No estudo constatamos, ainda, conforme os documentos que regulam o Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão/TO – SME, CME, PME PCCS– que o Sistema Municipal de Educação está legalmente constituído e instituído. (LAGOA DA CONFUSÃO, 2015; 2017; PCCS LAGOA DA CONFUSÃO, 2015).

Na prática, conforme os dados analisados e informações absorvidas do estudo em tela, evidencia-se a ausência de práticas que consolidam o processo democrático da gestão numa visão multidimensional no município pesquisado. O estudo revelou que a gestão do SME, em uma perspectiva multidimensional, se apresenta como melhor possibilidade para a conquista de uma educação de qualidade que seja pautada na valorização da participação social como alicerce para atingirmos uma gestão emancipatória; ou seja, conforme defende Carvalho (2011), uma gestão realizadora da autonomia humana, não como dádiva e prescrição hierarquizada, mas, como devir histórico, forjada na luta e disputa nos diversos espaços em que as relações sociais ocorrem, inclusive nos espaços dos SME e das escolas.

Nessa perspectiva, ao final deste estudo, propomos, como sugestão, um plano de ação – numa perspectiva democrática – que será colocado à disposição do SME como uma forma de articular, dialeticamente, no Plano Municipal de Educação, as dimensões de natureza instrumentais (econômico-administrativa e pedagógica) e a dimensão substantiva: política e cultural.

Reconhecemos que este estudo apresenta pontos importantes que podem contribuir com a gestão do SME de Lagoa da Confusão. Contudo, a pesquisa também possui limites a serem superados em estudos futuros no que concerne ao aprofundamento teórico-prático referente à efetivação da gestão democrática do SME estudada no tocante aos elementos de estruturação e organização interna do sistema, garantia do direito à educação e criação das condições de realização (material e humana) do processo educativo na educação municipal.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa.; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p.253-267, jan./abr. 2007.
- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988, In: Oliveira, Romualdo de O.; ADRIÃO, Teresa (Org). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002. P.69-88.
- ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de. **O processo de institucionalização do princípio da gestão democrático do ensino público**. 2011. 301f Tese (Doutorado em Educação) Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- ARAÚJO, A. C. de. **Gestão democrática da educação: a posição dos docentes**. 2000. 220f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2000.
- ARROYO, Miguel Gonzales. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política. In CORREIA, Bianca C.; GARCIA Teise O. (Org.) **Políticas educacionais organizações do Trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008, p.39-56.
- AZEVEDO, Fernando de, et al. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: a reconstrução educacional no Brasil - ao povo e ao governo**. Rio de Janeiro, [s.n.], 1932.
- BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- _____. **Sistema nacional articulado de Educação: O papel dos Conselhos de Educação (mimeo)**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (p. 1-28).
- BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (Org.). Pierre Bourdieu: **Sociologia**. Tradução Paula Monteiro e Alícia Auzmendi SP: Ática, 1983a.
- _____. **Distinção: uma crítica social do juízo de gosto** – Havard University Press, 1984.
- _____. Dossiê Pierre Bourdieu no campo – **Revista de Sociologia e Política** n° 26: 9-12 jun. 2006.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, 1988. (Artigos. 205 a 214).
- _____. Congresso Nacional. **Lei nº 13.415**, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de

agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília - DF: Presidência da República, 2017.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2014.

_____. MEC/INEP. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos** - Resolução nº 24, de 16 de agosto de 2010.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.

_____. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, 2013.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 1934**. Rio Janeiro, 1934.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1937**. Rio de Janeiro, 1937.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil 1946**. Rio de Janeiro, 1946.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil 1967**. Brasília, 1967.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil 1969**. Brasília, 1969.

BRITO, Kátia Cristina C. F. **O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: um estudo no município de Palmas/TO**. 2019. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP, 2019.

BRITO, Katia Cristina C. F; SOUSA, Adaires Rodrigues; CARVALHO, Roberto Francisco. Avaliação, monitoramento e acompanhamento do processo formativo na RCT: aspectos teórico-práticos e operacionais. **Revista Brasileira De Educação Do Campo**, p. 1-20, 2021.

CARVALHO, Roberto Francisco de Carvalho. **Gestão escolar autônoma e compartilhada: gerencialismo ou democratização?** Goiânia: Editora UFT, 2009.

_____. **A gestão da Educação Básica no Tocantins: concepção e lógica do programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada**. 2004. 261 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira. Goiânia, GO: 2004.

_____. **O processo de gestão e participação na universidade: limites, possibilidades e desafios na UFT**. 2011. Tese. (Doutorado em Ciências Humanas) -Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

_____. Esfera pública, democracia e participação nas instituições sociais. In: OLIVEIRA, Antonio Miranda de; FREIRE, Juciley Silva Evangelista. **Educação, participação política e identidade cultural: uma contribuição multidisciplinar para a formação docente no Tocantins**. Palmas/TO: Universidade Federal do Tocantins/EDUFT,2016, p.129-164.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

_____. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Maria Ângela da Silva (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Política e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios** (Parte 3, 4.). São Paulo: Xamã, 2007.

FONSECA, M.; TOSCHI, M.S.; OLIVEIRA, J.F. **Educação, gestão e organização escolar: concepções e tendências atuais**. In: FONSECA, M.; TOSCHI, M.S.; OLIVEIRA, J.F. (Org.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: UCG, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, jan/abr. 2011. p. 235-254

_____. Educação, trabalho e desenvolvimento: contradições da atual política educacional. **Revista da DIRENG – Diretoria de Engenharia da Aeronáutica**, v. 10, n. 18, nov. 2000.

FERREIRA, Naura S. C. A .Gestão democrática na formação do profissional da educação: a imprescindibilidade de uma concepção. In FERREIRA, Naura S. C. (org). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análise**. Brasília: liber Livro Editora, 2007, pag.157-176.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. **Autonomia da Escola**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

GRACINDO, Regina Vinhaes; KENSKI, Vani Moreira. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisa no Brasil. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coords.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Campinas: Autores Associados, 2001.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. v. 1. Antônio Gramsci. 4. ed. Trad.: Carlos Nelson Coutinho *et al.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Censo Brasileiro de 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

_____. **Censo Brasileiro de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

HORKHEIMER, Max. Materialism and metaphysics. In: **Critical theory: selected essays**. New York: Continuum, 1972a. p. 10 - 46. [Materialismus und Metaphysik, 1933].

KRIPKA, Rosana M.; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigação UNAD**, vol.14, nº2, julho-dezembro de 2015.

LAGARES, Rosilene. Arranjos para os municípios no campo das políticas públicas e gestão educacional. **DESAFIOS: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins** – V. 1, n. 01, p. 93-113, jul/dez, 2014. Recuperado de <http://www.uft.edu.br>

_____. **Organização da Educação Municipal no Tocantins: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas**. 2008. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

LAGARES, Rosilene; OLIVEIRA, J. F. & ROCHA, J. D. T. (Orgs.). **Educação no território municipal**. Goiânia: Editora Acadêmica, 2015.

LAGARES, Rosilene, CARVALHO, Roberto Francisco de. F.; OLIVEIRA, Ney Cristina C. M. Dossiê temático: Política e Gestão da Educação em Tempos de Retrocessos nos Direitos Sociais e Liofilização da Esfera Pública. **Revista Brasileira Educação do Campo**, Tocantinópolis, v. 5, e11142, 2020. [http:// dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e11142](http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e11142)

LAGARES, Rosilene; CARVALHO, Roberto Francisco de; BRITO, Katia. Cristina. C. F; CURY, Carlos. Roberto. Jamil. DOSSIÊ Gestão da Educação Municipal na crise da COVID-19: diretrizes, regulação e processo formativo materializados pela Rede Colaboração Tocantins. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, Tocantinópolis/Tocantins, 2021.

LAGOA DA CONFUSÃO. **Lei nº 461/2008**. Altera a Lei Municipal nº 447/2007 a qual institui o Sistema Municipal de Educação de Lagoa da Confusão. Lagoa da Confusão, 2008.

_____. **Lei nº 681/2015, de 13 de abril de 2015**. Dispõe sobre a Reforma do Plano de Cargo, Carreira e Subsídio dos Profissionais do Magistério. Lagoa da Confusão, 2015.

_____. **Lei nº 688/2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Lagoa da Confusão/TO. Lagoa da Confusão, 2015a.

_____. **Lei nº 770/2017** - Revoga a Lei Municipal nº584/2012 de 10 de dezembro de 2012 e institui a nova Lei que disporá sobre o Sistema Municipal de Educação. Lagoa da Confusão, 2012.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da Economia Política**. Livro I. 32. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MEC/INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica (2020)**. Instituto brasileiro de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Brasília – DF.

MORGADO J. C., & PACHECO, J. A. Culturas curriculares: subsídios para uma abordagem teórica. In M. P. Alves & J. M. De Ketele (Org.). **Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo** (pp. 41-58). Porto: Porto Editora, 2002

MORGADO, José Carlos Bernardino. Identidade e profissionalidade docente: sentidos e (im) possibilidades. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 793-812, out./dez. 2011a.

_____. **Projecto curricular e autonomia da escola: possibilidades e restrições** Universidade da Corunha, 2003.

NASCIMENTO, Maurício Reis do. **O Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada: descentralização ou desconcentração nas escolas públicas estaduais de Miracema do Tocantins?** 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008.

NEVES, Lucia Maria Wanderley (Org). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005.

NUNES, Elaine Aires; CARVALHO, Roberto Francisco de; VIZOLLI, I. **Direito à Educação: Gestão Democrática e Políticas Públicas em Tempo de Pandemia/Covid-19 no Estado do Tocantins.** *Revista Brasileira Educação do Campo.*, Tocantinópolis, v. 5, e10680, 2020. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.rbec.e10680>.

NUNES, M.L.F. **Educação Física e esporte escolar: poder, identidade e diferença.** Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, D.A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, 2000.

OLIVEIRA, Dalila A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. IN Oliveira, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima F.(org.) **Política e Gestão da Educação.** 2.d. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Princípios do Direito Administrativo.** 2 ed., rev., atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

_____. São Bernardo e a Avenida Paulista. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 dez. 2002.

PASSADOR, C. S., & SALVETTI, T. S. Gestão Escolar Democrática e Estudos Organizacionais Críticos: Convergências Teóricas. **Educação e Sociedade**, 2013, p. 480.

PIZZANI, L.; SILVA, R. C. da; BELLO, S. F.; HAYASHI, M. C. P. I. A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 10, n. 1, p. 53-66, 2012.

RCT/TO/Caderno 2. **Gestão da educação na conjuntura da pandemia – Com a palavra, cursistas e formadores.** Palmas/TO, Undime, 2020b.

RCT/TO/Caderno I. **Gestão da Educação: validação das ações administrativas e pedagógico-curriculares e finalização do ano letivo de 2020.** Palmas/TO, Undime, 2020a.

RCT-TO/Caderno 3. **Gestão das redes e dos sistemas educacionais: afirmação dos direitos à vida e a educação no retorno às atividades escolares em 2021.** Palmas/TO: Undime, 2021.

ROCHA, Marlos B. M. da. **Matrizes da Modernidade republicana: cultura política e pensamento educacional no Brasil.** Campinas/SP: Editora Plano, 2004.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, São Paulo: autores associados, 1995.

SANTOS, Clovis Roberto. **O gestor educacional de uma escola em mudança**. São Paulo: Thonson, 2002.

SANTOS Maria Escolástica de Moura; JIMENEZ, Susana GONÇALVES Ruth Maria de Paula. A. In.: NOMERIANO, Aline Soares; SILVA, Renalvo Cavalcante produção e a gestão da pobreza: das relações entre capital, Estado e educação. In: GUIMARÃES, Vicente José Barreto. **As Políticas Educacionais no Contexto dos Limites Absolutos do Estado e do Capital em Crise**. Maceió: Coletivo Veredas, 2017 (p. 55-74).

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010, p. 380-393.

_____. **Sistema de educação: subsídios para a conferência nacional de Educação**. 2009. Brasília/DF: Subsídio para a CONAE/2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2022.

_____. **Educação brasileira- estrutura e Sistema**.9. ed. SP, Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. **Educação brasileira: Estrutura e Sistema** 7ªed. SP, Campinas: Autores Associados, 1996.

SOUZA, A. R. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2006. 302f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.

SOUZA, A.R.D. Os caminhos da produção científica sobre a gestão escolar no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 13-39, 2006.

SOUZA, Cezar Amario Honorato de; ASSUNÇÃO, Jéssica Rodrigues; OLIVEIRA, Daniele Kelly Lima de; GOMES, Valdemarin Coelho. Plano Nacional de Educação entre o público e o privado: notas críticas. In.: NOMERIANO, Aline Soares; SILVA, Renalvo Cavalcante; GUIMARÃES, Vicente José Barreto. **As Políticas Educacionais no Contexto dos Limites Absolutos do Estado e do Capital em Crise**. Maceió: Coletivo Veredas, 2017 (p. 35-54).

TOCANTINS: **Lei Estadual nº 251 de 20 de fevereiro de 1991**. Assembleia legislativa do Tocantins- publicado no diário Oficial nº 60, 1991.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro de Educação**. 21. Ed. Brasília: Fundação Santillana, 2021.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org). **As dimensões do Projeto Político-Pedagógico**. 15 ed. Campinas: Papyrus, 2002.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de (Org.). In: **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 27-42.

_____. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBP**AE – v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VASCONCELOS, Celso S. **Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula**. São Paulo: Libertad, 2004.

VOIGT, Jane Mery Richter. O Projeto Político-Pedagógico da Escola Brasileira e a Construção da Autonomia Curricular: Possibilidades e Desafios. **Revista de Estudos Curriculares**, vol. 9, Nº 2, 2018.