



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

WALÉRIA PIMENTA MARTINS SILVA

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DE  
PANDEMIA DE CORONAVÍRUS: uma análise dos  
encaminhamentos nos Conselhos Municipais de Educação de  
Londrina (PR) e Ibiporã (PR)**

---

Londrina  
2022



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

**CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES**  
**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**



---

Londrina  
2022

WALERIA PIMENTA MARTINS SILVA

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DE  
PANDEMIA DE CORONAVÍRUS:** uma análise dos  
encaminhamentos nos Conselhos Municipais de Educação de  
Londrina (PR) e Ibiporã (PR)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliane Cleide da Silva Czernisz

Londrina  
2022

WALERIA PIMENTA MARTINS SILVA

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DE  
PANDEMIA DE CORONAVÍRUS: uma análise dos  
encaminhamentos nos Conselhos Municipais de Educação de  
Londrina (PR) e Ibiporã (PR)**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-graduação em Educação da  
Universidade Estadual de Londrina - UEL,  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliane Cleide da  
Silva Czernisz  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Ferreira Ruiz  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Michelle Fernandes Lima  
Universidade Estadual do Centro Oeste –  
UNICENTRO

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Adriana Medeiros Farias  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 27 de julho de 2022.

Dedico este trabalho ao meu grande incentivador, meu amado pai, Lauro Martins. Ele me encorajou a participar do processo seletivo, celebrou minha entrada no programa, ficou bravo porque perdi alguns momentos de família para estudar, entendeu que eu precisava me ausentar, mas não pôde contemplar a finalização deste trabalho por fazer parte do elevado número de brasileiros vítimas do Coronavírus. Saudade eterna, amor eterno.

## AGRADECIMENTOS

À Prof.<sup>a</sup> Eliane Cleide, minha orientadora e pessoa por quem desenvolvi admiração e carinho. Agradeço pela paciência, pelo incentivo e apoio nos estudos e nos dilemas, que ele e a vida nos impõe.

Às professoras Maria José, Adriana e Michelle, que gentilmente aceitaram o trabalho de participar da minha banca examinadora, agradeço ao tempo disponibilizado para leitura de minha pesquisa, e muito mais pelos apontamentos para o desenvolvimento dela.

Aos professores que ministraram as disciplinas das quais participei. O conhecimento transmitido, os textos sugeridos, as discussões realizadas, tudo é fomento e contribuição para a pesquisa.

Às minhas amigas de trabalho que por tanto tempo, toleraram minha ansiedade, inquietude e dúvidas, e que mesmo assim – ou por isso mesmo – sempre me incentivaram na pesquisa. Agradeço, Francieli, Nilda, Viviane, Luciana Lonni, Marilena e Daniela Rodrigues.

Às minhas irmãs, Juliana e Caroline, obrigada pelo interesse por meio das perguntas sobre este estudo e o desejo de 'se fazer presente' em todos os marcos deste caminho. Obrigada cunhados e sobrinhos também.

Aos meus pais, Lauro Martins (*in memoriam*) e Maria Mercês, pelo incentivo ao estudo que sempre me ofereceram, e às vezes impuseram. Sem vocês eu não teria trilhado muitos dos bons caminhos que trilhei. Obrigada.

Ao meu esposo Rodrigo, que não queria que eu começasse o mestrado, mas que depois que entrei não mediu esforços para ser apoio. Obrigada por suas renúncias, obrigada por fazer a sua parte e mais um pouco, obrigada por ser você.

Aos meus tesouros, Heloisa e Eduardo, obrigada pela compreensão – ou não – de minha ausência, sei que todos os gestos foram expressão de amor. Confio em vocês, espero por vocês e amo vocês.

Por fim, ao Senhor da minha vida, Jesus Cristo, meu sustento quando achei que não conseguiria mais, e por sua mãe Maria Santíssima, pela intercessão de mãe diante dos anseios do meu coração.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

S586g Silva, Waleria Pimenta Martins.  
A gestão democrática no contexto da pandemia de Coronavírus : uma análise dos encaminhamentos dos Conselhos Municipais de Educação de Londrina (PR) e Ibiporã (PR) / Waleria Pimenta Martins Silva. - Londrina, 2022.  
141 f. : il.

Orientador: Eliane Cleide da Silva Czernisz.  
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2022.  
Inclui bibliografia.

1. Gestão Democrática - Tese. 2. Conselho Municipal de Educação - Tese. 3. Sistema Municipal de Educação - Tese. 4. Pandemia de Coronavírus - Tese. I. Czernisz, Eliane Cleide da Silva. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Educação Comunicação e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU 37

SILVA, Waléria Pimenta Martins. **A gestão democrática no contexto de pandemia de coronavírus:** uma análise dos encaminhamentos nos Conselhos Municipais de Educação de Londrina (PR) e Ibiporã (PR). 2022. 141 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

## RESUMO

A presente pesquisa vincula-se ao Núcleo de Políticas Educacionais da Linha de Pesquisa Perspectivas Filosóficas, Históricas, Políticas e Culturais de Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Londrina. Tomando como base as legislações federais relacionadas à gestão democrática, sua obrigatoriedade legal, e ainda de posse das determinações apresentadas para o tempo de Pandemia por parte do Governo Federal, instiga-nos saber como municípios com nuances sociodemográficas distintas realizaram a condução de seus Sistemas de Ensino. Questionamos: as políticas educacionais encaminhadas pelos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã, municípios do norte do Paraná, primaram pelo princípio da gestão democrática no período da Pandemia de Coronavírus? Assim, a presente pesquisa tem por objetivo analisar os encaminhamentos realizados pelos Conselhos Municipais de Educação (CME) de Londrina e Ibiporã, no período da Pandemia do Coronavírus, compreendendo para isso os anos de 2020 e 2021, com especial atenção para as indicações à gestão democrática nas políticas elaboradas. Como objetivos específicos, buscou-se apresentar e contextualizar os princípios e fundamentos, históricos e políticos, da Gestão Democrática no cenário brasileiro; identificar e analisar a criação e a configuração dos CME de Londrina e Ibiporã; localizar e analisar os documentos emitidos pelos CME de Londrina e Ibiporã, referente às orientações para os sistemas de ensino durante a Pandemia de Coronavírus. O tema demanda atenção devido ao período excepcional vivido em decorrência da Pandemia de Coronavírus e a acentuação da descaracterização da gestão democrática frente as políticas públicas educacionais federais e municipais. A pesquisa fundamentou-se no método materialista histórico e como procedimentos metodológicos utilizou a pesquisa bibliográfica e análise de documentos de políticas educacionais das esferas nacional e municipal, com especial atenção aos documentos elaborados para a condução educacional no período da Pandemia de Coronavírus. Apesar de as principais legislações federais firmarem a gestão democrática como princípio educacional, notamos que as agendas governamentais e o interesse da classe dominante, tem desconfigurado o sentido da gestão democrática, ocasionando a descaracterização de seu papel de conquista de espaço democrático, crítico, reflexivo e mobilizador. Ao analisar as legislações elaboradas pelos Conselhos Municipais de Educação, e a condução dos mesmos e seus Sistemas Municipais de Ensino, percebe-se que muitas condicionantes presentes no cenário e na história nacional se repetem no contexto municipal. Conclui-se que os Conselhos Municipais de Educação, Londrina e Ibiporã, conduziram suas políticas educacionais municipais sem grande evidência do princípio da gestão democrática em suas elaborações e execuções.

**Palavras-chave:** Gestão democrática. Política educacional. Conselhos Municipais de Educação. Sistema Municipal de Ensino. Pandemia de Coronavírus.

SILVA, Waléria Pimenta Martins. **The democratic management in the coronavirus context:** an analysis of the referrals in the Municipal Councils of Education of Londrina (PR) and Ibiporã (PR). 2022. 141 s. Dissertation (Master's Degree in education) – State University of Londrina, Londrina, 2022.

## ABSTRACT

The present research is linked to the Educational Policies Nucleus of the Research Line Philosophical, Historical, Political, and Cultural Perspectives of Education, from the Graduate Program in Education at the State University of Londrina. Based on federal legislations related to democratic management, its legal requirement, and also considering the determinations presented for the time of the Pandemic by the Federal Government, it instigates us to understand how municipalities with distinct sociodemographic nuances conducted their Education Systems. We question: did the educational policies forwarded by the Municipal Education of Councils of Londrina and Ibiporã, municipalities in the north of Paraná, prioritize the principle of democratic management during the Coronavirus Pandemic? Thus, this research aims to analyze the proceedings carried out by the Municipal Councils of Education (MCE) of Londrina and Ibiporã, during the Coronavirus Pandemic, encompassing the years 2020 and 2021, with special attention to indications of democratic management in the policies developed. As specific objectives, we sought to present and contextualize the principles and historical and political foundations of Democratic Management in the Brazilian scenario; identify and analyze the creation and configuration of the MCE of Londrina and Ibiporã; locate and analyze the documents issued by the MCE of Londrina and Ibiporã, regarding guidelines for the education systems during the Coronavirus Pandemic. The topic demands attention due to the exceptional period experienced as a result of the Coronavirus Pandemic and the accentuation of the mischaracterization of democratic management in the face of federal and municipal educational public policies. The research was based on the historical materialist method and used bibliographic research and analysis of educational policy documents at the national and municipal levels, with special attention to documents prepared for educational management during the Coronavirus Pandemic. Despite the main federal legislations establishing democratic management as an educational principle, we note that governmental agendas and the interest of the dominant class have distorted the meaning of democratic management, leading to the mischaracterization of its role in achieving democratic, critical, reflective, and mobilizing space. By analyzing the legislations elaborated by the Municipal Councils of Education, and their conduct and Municipal Teaching Systems, it is observed that many conditions present in the national scenario and history are repeated at the municipal level. It is concluded that the Municipal Councils of Education of Londrina and Ibiporã conducted their municipal educational policies with little evidence of the principle of democratic management in their elaborations and executions.

**Keywords:** Democratic Management. Educational policies. Municipal Councils of Education. Municipal Teaching System. Coronavirus Pandemic.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Linha do tempo das legislações no período de Pandemia no âmbito Nacional e do município de Londrina ..... 106
- Figura 2** – Graus e níveis de participação ..... 108

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Regionalização e população dos municípios com Sistema Municipal de Ensino no Paraná.....	11
<b>Quadro 2</b> – Levantamento da produção acadêmica do período de 2014 a 2021 relacionada à gestão democrática – Duas etapas de levantamento .....	18
<b>Quadro 3</b> – Relação dos documentos selecionados para análise documental das esferas federal e municipal envolvendo a temática da presente pesquisa: gestão democrática e encaminhamentos no período da Pandemia de Coronavírus de 2020 e 2021 .....	22
<b>Quadro 4</b> – A presença de temas educacionais nas constituições brasileiras de 1824 a 1967 .....	28
<b>Quadro 5</b> – Principais legislações e orientações emitidas pelo Governo Federal no período de 2020 e 2021 relacionadas à Pandemia de Covid-19.....	58
<b>Quadro 6</b> – Dados populacionais e educacionais dos municípios de Ibiporã e Londrina .....	73
<b>Quadro 7</b> – Órgãos integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Londrina e sua disposição no trajeto das Leis de criação e reorganização do sistema..	75
<b>Quadro 8</b> – Ocupação do cargo da presidência dos Conselhos Municipais de Educação de Ibiporã e Londrina em 2020 e 2021 .....	81
<b>Quadro 9</b> – Síntese da estrutura dos Planos Municipais de Educação de Ibiporã e Londrina em vigência e estratégias voltadas para a gestão democrática .....	87
<b>Quadro 10</b> – Participação de representações da sociedade civil e do Poder Executivo nos Conselhos Municipais de Educação na composição vigente em 2021 .....	88
<b>Quadro 11</b> – Documentos emitidos pelo Sistema Municipal de Ensino de Ibiporã nos anos de 2020 e 2021.....	96
<b>Quadro 12</b> – Comparação do artigo 1º nas Deliberações 01/2020 e 02/2020 de Ibiporã .....	101
<b>Quadro 13</b> – Documentos emitidos pelo Sistema Municipal de Ensino de Londrina nos anos de 2020 e 2021 relacionados à Pandemia de Coronavírus.....	104
<b>Quadro 14</b> – Representações por segmento do Comitê de análise dos encaminhamentos pedagógicos na Rede Municipal de Ensino de Londrina .....	111

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APM	Associação de Pais e Mestres
BM	Banco Mundial
CE	Conselho Escolar
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEL	Conselho Municipal de Educação de Londrina
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNE/CP	Conselho Nacional de Educação/ Conselho Pleno
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAPE	Conferência Nacional Popular de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional do Secretários de Educação
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC	Emenda Constitucional
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
NGP	Nova Gestão Pública
NRE	Núcleo Regional de Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial de Saúde
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola

PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SME-GAB	Secretaria Municipal de Educação - Gabinete
SMEI	Sistema Municipal de Educação de Ibiporã
SMEL	Sistema Municipal de Educação de Londrina
TCU	Tribunal de Contas da União
TDIC	Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
1.1	ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS.....	13
<b>2</b>	<b>GESTÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA EDUCACIONAL E CONTEXTOS BRASILEIRO .....</b>	<b>26</b>
2.1	CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E LEGISLAÇÕES EDUCACIONAIS: LUTAS POR ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS.....	26
2.2	A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO RESULTADO DE LUTA PELA REDEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO .....	29
2.3	TRÂMITES DA LDB 9.394/96: O DIRECIONAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL .....	33
2.4	A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS LEGISLAÇÕES PÓS LDB 9.394/96 .....	44
2.4.1	A Gestão Democrática no PNE (2001-2011) .....	44
2.4.2	O Plano de Desenvolvimento da Educação (2007).....	48
2.4.3	PNE (2014-2024): Conquistas e Desafios .....	50
2.5	O DIRECIONAMENTO FEDERAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS (2020-2021).....	57
<b>3</b>	<b>OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA E IBIPORÃ... 68</b>	
3.1	SISTEMAS DE ENSINO DE LONDRINA E IBIPORÃ: INSTITUIÇÃO, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	72
<b>4</b>	<b>A GESTÃO DEMOCRÁTICA E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS NO PERÍODO DE PANDEMIA .....</b>	<b>93</b>
4.1	LEGISLAÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IBIPORÃ.....	95
4.2	LEGISLAÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA.....	103
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>121</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>128</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa aborda a gestão democrática no contexto da pandemia do coronavírus a partir de encaminhamentos dos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã. Esse é um assunto importante a ser analisado devido à excepcionalidade dos últimos dois anos, fortemente marcados por momentos vinculados à pandemia, os quais modificaram os rumos das ações escolares, assim como dificultaram ainda mais a gestão educacional.

De acordo com Vieira (2007), a gestão é a materialização das políticas públicas – que são arenas de interesses contraditórios e conflituosos. Justamente por se encarregar desta materialização, é conferida à gestão educacional e/ou escolar dimensionar a intencionalidade das políticas, sua viabilidade e aceitação, considerando a especificidade dos contextos. Ou seja, à gestão educacional é conferida a atribuição de implantação das políticas no contexto macro, seja na esfera federal, estadual ou municipal. As instâncias educacionais desses entes, sejam elas secretarias de educação ou conselhos municipais de educação, organizam seus sistemas para a implementação das políticas educacionais. Já à gestão escolar é conferida a tarefa de efetivamente realizar as organizativas propostas pela gestão educacional dentro do cenário da escola. Quando tratamos da gestão democrática nos referimos a uma ação que “se constitui num eixo transversal” à gestão educacional e escolar.

Compreendemos a gestão democrática regida pelos princípios de participação, autonomia, transparência e pluralidade “[...] como instrumento a que a população deve ter acesso para exercer o seu direito à cidadania. Isto porque, à medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a sociedade” (PARO, 1998, p. 6). Assim, podemos entender que o avanço da gestão democrática indica o avanço de espaços democráticos.

Para que esses espaços pudessem existir foram desencadeadas diversas lutas para a democratização, desde seus primeiros espectros com movimentos como o “Manifesto dos Pioneiros”, que possuía um ideário político de viés liberal, mas que se destaca como pontapé para as manifestações em prol da educação pública, até os dias atuais com o “Plano Nacional de Educação 2014-2024”. Processos esses que podem até não constituir os resultados esperados durante os movimentos de

elaboração, mas que registram as lutas de educadores e pensadores comprometidos com as conquistas para a educação.

Contudo, assumir a gestão democrática numa lógica piramidal, na qual os que ocupam sua ponta pensam e determinam os seus anseios, e os que ocupam a base são apenas informados do que será feito, não se configura como espaço democrático, mas sim como ação centralizadora, direcionadora de afazeres que cumprem mais com a função de desconcentração de tarefas do que com a tomada de decisões coletivas.

O interesse pela temática da gestão democrática, por parte da pesquisadora, se deu justamente neste cenário de desconfiguração do espaço democrático. Ao assumir a função de auxiliar de supervisão<sup>1</sup> numa escola municipal da rede de ensino pública de Londrina, percebi o quão difícil se apresentava garantir uma participação real da comunidade na escola, seja na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), seja na vida cotidiana, ou mesmo nas decisões orçamentárias. Muito do que ocorre poderia ser classificado como participação informacional – Bordenave (1994), e isso em grande parte da relação com a comunidade escolar. Um ano depois, passei a atuar na Secretaria Municipal de Educação de Londrina como apoio pedagógico para as unidades escolares na elaboração do PPP. Nesta instância maior foi perceptível que poucas unidades escolares conseguem efetivamente a participação social na construção do documento. Nessa ocasião, entendi que o pouco envolvimento da comunidade em questões que lhes são conferidas por direito não eram específicas da unidade escolar na qual trabalhei, mas também de muitas outras que passei a atender. Situações como o envolvimento dos pais no Conselho Escolar, nas atribuições de proposições para encaminhamentos escolares, em fiscalização por iniciativa ou deliberações necessárias são práticas muito raras. Com isso, o interesse por desvendar as regras, configurações e possibilidades para gestão democrática e participação social passaram a acompanhar minhas leituras e provocaram inquietações que contribuíram para o desenvolvimento dessa pesquisa.

Ainda nos aprofundamentos envolvendo o histórico da elaboração das legislações que legitimam a gestão democrática, percebemos que a condução dos

---

<sup>1</sup> A função auxiliar de supervisão consistia em um professor da rede municipal de Londrina, atuante na escola e que a convite do diretor atendia todas as questões de incumbência do supervisor escolar devido à escassez de tal profissional no quadro de pessoal das escolas pela ausência de concurso público. Assim, o auxiliar de supervisão respondia por situações pedagógicas sem ter nomeação, designação, portaria ou qualquer gratificação. Essa situação foi redimensionada em 2019 com a instituição da função gratificada para Coordenação Pedagógica por meio de processo de seleção conforme Decreto nº 54/2019 do referido município.

processos são lentos e a todo momento evidenciam a disputa de poder e os jogos de interesse que influenciam estas disputas. Notamos tal fato seja nas artimanhas dos congressistas com as emendas sugeridas nos projetos de lei propostos para educação – Leis de Diretrizes e Bases e Planos Nacionais de Educação –, assim como na morosidade para a aprovação dessas mesmas legislações.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) apresenta o primeiro indicativo da gestão democrática na escola no artigo 206, apontando-a como princípio para o ensino. Em seguida, a Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/1996, nos artigos 8º e 11º, apresenta a organização do ensino e as incumbências dos entes federados, e assim destaca a liberdade de organização dos sistemas de ensino, por parte dos municípios. Ainda, partindo da liberdade de organização, reforça o princípio educativo da gestão democrática nos sistemas de ensino e na escola, como dispõe:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da 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 pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996).

Esse princípio é um valor constitucional, que está presente na LDB nº 9.394/96, e foi contemplado em outras importantes normativas. Destacamos aqui a Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) que estabelece o Plano Nacional da Educação (PNE) e apresenta suas diretrizes, metas e estratégias com vistas à implementação de melhorias no âmbito da Educação. Logo no artigo 2º é apresentado o inciso VI que trata da “promoção do princípio de gestão democrática na escola pública”. Na sequência da organização do PNE, encontramos a meta 19 que trata das condições “para a efetivação da gestão democrática da educação” onde estão apresentadas as estratégias para o cumprimento da meta.

Esse breve percurso abordado mostra um direcionamento democrático em que a sociedade procura valorizar a participação e as práticas democratizantes. Entretanto, é importante destacar que, mesmo com tais direcionamentos vistos na CF de 1988, na LDB 9.394/96 e no PNE em vigor, desde que se deu o “[...] golpe parlamentar-judicial-midiático” que resultou no “*impeachment* da presidenta [...]”, como bem explicou Mancebo, Silva Júnior e Oliveira (2018, p. 3), muitas perdas

ocorreram no campo educacional, especialmente em conquistas democráticas. No governo de Michel Temer, o Ministério da Educação (MEC) atuou no sentido de desmantelar todo o processo que foi construído, como fruto da participação da sociedade civil organizada, para desenvolvimento do Plano Nacional de Educação.

Em face do (des)governo, o Fórum Nacional da Educação (FNE) foi descaracterizado, tendo novamente os movimentos sociais que atuar em defesa da educação e para a qual foi organizada a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), o que resultou em um fórum popularmente constituído, o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). Percebemos esses movimentos de defesa da educação pública como essenciais para constituir avanços que representem conquistas para a efetivação dos espaços democráticos. Assim como ocorrem em âmbito nacional, é possível que aconteçam também em outras esferas e organizações, como por exemplo na gestão educacional e na escolar.

A presente pesquisa versa a respeito da gestão educacional, compreendida segundo Vieira (2007), como campo prático tal como as organizativas para a execução das políticas educacionais pelos órgãos estaduais ou municipais, ou como se apresentam, as secretarias de educação. Essas são compostas de servidores públicos ou pessoas em cargos comissionados. Porém, independentemente da maneira que ocupam seus cargos, configuram-se como servidores a serviço do governo em questão e, assim dizendo, do projeto de governo. Os sistemas de ensino são constituídos nesta esfera, seja ela estadual ou municipal. Com isso, para garantir os preceitos da gestão democrática existem os Conselhos de Educação.

Ao afunilarmos a análise desse colegiado para a esfera municipal, podemos dizer que o primeiro princípio democrático de que ele pode atender se refere à diversidade de sua organização, uma vez que pode ser composto por professores, pais, gestores, entidades e órgãos da sociedade civil ligados à educação, tudo isso tomando como preceito a CF de 1988 e a LDB 9.394/96. Contudo, as determinantes da lei para a configuração de tais representatividades são definidas no ato de seu projeto de criação. Sendo assim, o Conselho Municipal de Educação, no ato de sua constituição, ao dimensionar sua organização sugere um indicativo para um caráter democrático ou técnico, atrelando a isso a realidade que o circunda para atuar.

A apresentação desse órgão se faz importante no contexto desta introdução pois buscamos tratar no decorrer dessa pesquisa de políticas educacionais pensadas nas esferas municipais, no âmbito da gestão democrática. Considerando que além de

um colegiado de instância democrática, os Conselhos Municipais de Educação, com a prerrogativa da LDB, são incumbidos não apenas de fiscalizar o serviço educacional, mas também de deliberar sobre ele. Com isso, as políticas traçadas para municípios com sistema de ensino devem obrigatoriamente possuir, legal e teoricamente, o consentimento desse órgão.

Foi o que ocorreu com a suspensão das aulas presenciais para que os alunos cumprissem com o isolamento e se mantivessem com aulas remotas. Diante disso, em abril de 2020 o Ministério da Educação homologou o Parecer nº 05/2020, que foi elaborado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) com o direcionamento de reorganizar o Calendário Escolar e tratativas sobre a possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da Covid-19.

O documento sinaliza “que a realização das atividades pedagógicas não presenciais não se caracteriza pela mera substituição das aulas presenciais e sim pelo uso de práticas pedagógicas mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação” (BRASIL, 2020b, p. 8). Diante disso, apresenta como recursos para tal ensino os meios digitais, mídias (tv e rádio), material didático impresso, leituras, projetos, pesquisas, atividades e exercícios indicados nos materiais didáticos.

Cabe também apontar que foi editada a Medida Provisória nº 934 em primeiro de abril de 2020, que cumpre o objetivo de estabelecer normas excepcionais no que se refere à dispensa da observância do número de dias letivos obrigatórios determinados pela Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96, ou seja, os sistemas de ensino não necessitam cumprir os duzentos dias letivos anuais indicados para a educação básica devido à urgência da Pandemia. Todavia, tal MP não desobriga da observância do cumprimento mínimo das 800 horas de carga horária anual. Com isso, percebemos que muitos sistemas de ensino se utilizaram das atividades pedagógicas não presenciais para a efetivação da referida carga horária obrigatória.

Como percebemos, o CNE e o MEC utilizaram de seus mecanismos para indicar os procedimentos que poderiam ser adotados pelos sistemas de ensino estaduais ou municipais no período de pandemia de Coronavírus. O Parecer do MEC vem apontando direções e encaminhamentos, porém não se trata de uma legislação normativa, e a MP sancionada busca assegurar normas excepcionais perante legislação maior. Entretanto, as medidas apresentadas não indicam diretamente aos sistemas de ensino o caminho a seguir. Aqui os órgãos federais buscaram fazer valer

a “autonomia” dos entes federados, contudo, ainda não sabemos se para valorizar os artigos da CF 1988 que legislam a respeito de tal autonomia ou para se desvincular de suas responsabilidades e/ou possíveis responsabilizações.

Além disso, como mencionamos brevemente, o direcionamento dado pelo Governo Federal não tem se mostrado democrático, a ponto de ser necessário a constituição de um Fórum Popular para fazer valer a voz da sociedade civil organizada. Esse aspecto se soma às preocupações que deixam em suspeição a autonomia das redes escolares e das escolas.

Fato é que, nesse período de Pandemia, coube aos Sistemas de Ensino estaduais e municipais elaborarem suas estratégias de condução da educação, assim como seus desdobramentos e implicações.

Segundo dados do *site* do Conselho Estadual de Educação (CEE) do Paraná, o estado conta com 4,3% dos municípios com sistema municipal de ensino e os outros 95,7% estão vinculados ao sistema estadual de ensino. Esses municípios possuem uma diferenciação no que tange à população municipal e, por consequência, ao número de estudantes matriculados. O quadro abaixo apresenta alguns números dos dezessete municípios de nosso estado que organizam seus sistemas de ensino.

**Quadro 1 – Regionalização e população dos municípios com Sistema Municipal de Ensino no Paraná**

Município	Núcleo Regional Educação	População estimada [2019]	Matrículas no ensino fundamental [2018]	Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]
Chopinzinho	Pato Branco	19.254	2.634	20
Palmeira	Ponta Grossa	33.877	4.488	30
Jacarezinho	Jacarezinho	39.378	5.528	20
Ibiporã	Londrina	54.558	6.421	26
Palmas	Pato Branco	42.888	7.592	25
Telêmaco Borba	Telêmaco	78.974	10.357	46
Sarandi	Maringá	96.688	11.842	28
Pinhais	Metrop. Norte	132.157	16.898	44
Toledo	Toledo	140.635	17.178	69
Araucária	Metrop. Sul	143.843	21.165	67
Paranaguá	Paranaguá	154.936	23.661	90
Guarapuava	Guarapuava	181.504	25.846	89
Cascavel	Cascavel	328.454	41.150	127
São José dos Pinhais	Metrop. Sul	323.340	45.443	116
Ponta Grossa	Ponta Grossa	351.736	49.646	163
Londrina	Londrina	569.733	65.065	218
Curitiba	Curitiba	1.933.105	218.222	502

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados do IBGE e Núcleo Regional de Ensino do Paraná<sup>2</sup>

Conforme destaque do quadro, na área de atendimento do Núcleo Regional Estadual de Educação – Londrina, existem dois municípios que possuem o sistema municipal de ensino: Londrina e Ibiporã. Podemos observar também que ambos possuem contextos díspares nos dados apresentados. O município de Ibiporã apresenta uma população que representa pouco mais de 10% daquela estimada no município de Londrina, percentual que se reflete quase que igualmente no número de matrículas do ensino fundamental e escolas da mesma etapa. Os números apresentados configuram algumas das possíveis diferenças existentes nestes sistemas, que provavelmente se evidenciam na característica das comunidades escolares que os compõem.

Tomando como base as legislações federais com orientações e determinações relacionadas à gestão democrática, no que se refere a sua instituição e obrigatoriedade legal, e ainda de posse das determinantes apresentadas para o tempo de Pandemia por parte do Governo Federal, instiga-nos saber como municípios com nuances sociodemográficas distintas realizaram a condução de seus Sistemas de Ensino.

Entendemos que a atual conjuntura demonstra ser oportuno questionar: as políticas educacionais elaboradas pelos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã primaram pelo princípio da gestão democrática? Qual foi o direcionamento dos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã no contexto de pandemia? Que documentos foram produzidos? De que maneira os respectivos conselhos contemplaram a gestão democrática para o encaminhamento das políticas educacionais em seus Sistemas Municipais de Ensino?

Nessa perspectiva, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar os encaminhamentos realizados pelos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã, no período da Pandemia do Coronavírus, compreendendo para isso os anos de 2020 e 2021, com especial atenção para as indicações à gestão democrática nas políticas elaboradas.

A problematização e o objetivo geral fomentam diversos questionamentos imbricados nesta temática. No intuito de suprir as inquietações que veem ao encontro

---

<sup>2</sup> Disponível no link [http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/relacao\\_municipios\\_nre.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/relacao_municipios_nre.pdf).

da problematização apresentada à nossa pesquisa, nos propomos atender aos seguintes objetivos específicos:

- apresentar e contextualizar os princípios e fundamentos, históricos e políticos, da Gestão Democrática no cenário brasileiro;
- identificar e analisar a criação e a configuração dos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã;
- analisar as orientações dos Conselhos Municipais para os sistemas de ensino durante a Pandemia de Coronavírus, no período de 2020 e 2021, e encaminhamentos que primam pela gestão democrática.

## 1.1 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

Na esfera da política pública educacional, a qual se propôs esta pesquisa, já nos alerta Schneider (2014) que qualquer investigação deve explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, pois analisar a política pública é investigar o governo em ação, e com isso apresentar os efeitos da política no campo a que se destina, como no nosso caso, no campo educacional.

Considerando o exposto, a análise dos Conselhos Municipais de Educação e sua tomada de decisão no contexto pandêmico também são resultantes do posicionamento dos membros perante a educação, a sociedade e o ser humano.

Conforme apontado anteriormente, temos datado no ano de 1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a qual legitima a participação social no contexto escolar via preceito da gestão democrática. Todavia, o movimento pela participação social é expressivo das lutas sociais dos anos de 1980, período em que percebemos movimentos sociais envolvidos em lutas pela democratização e direitos dos trabalhadores. Há de se perceber que mesmo com o passar de quarenta anos de lutas sociais, contando apenas a história recente, e mesmo com os avanços legislativos e algumas conquistas no que se refere à participação social no contexto público, muitas das práticas autoritárias ainda persistem no cenário educacional.

A presente pesquisa se desenvolve tendo como referência o método materialista histórico-dialético, o qual toma como ponto de partida aquilo que o objeto reflete enquanto aparência para que no estudo de suas vinculações com o real possa ser compreendido em sua essência. Conforme aponta Netto (2011, p. 53), “o método implica, pois, para Marx, uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que

pesquisa: aquela que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele suas múltiplas determinações”.

Para atingir essas múltiplas determinações é fundamental que a aparência do objeto real sofra a negação e assim possa passar pelo processo de abstração, um movimento além do dado, do percebido, e com isso descubra suas determinações. Assim o objeto imediato, através das mediações que ocorrerão neste movimento do conhecimento, passará a ser um objeto mediato.

Masson (2013) é enfática ao afirmar que

A opção por trabalhar com esta perspectiva teórica não é apenas uma definição meramente epistemológica, pois deve estar coerente com a visão de mundo do investigador e com o seu compromisso político pela transformação do real em favor dos interesses da classe trabalhadora. (MASSON, 2013, p. 59).

Entendemos que o método materialista histórico-dialético contribui para a análise da política educacional e sua manifestação no contexto econômico, social, político e educacional. Elencamos como categoria de trabalho da presente pesquisa a hegemonia, a reprodução, a totalidade e a contradição. Presente neste movimento, elencamos como categoria de trabalho da presente pesquisa, conforme citado por Cury (1995), a hegemonia, a reprodução, a totalidade e a contradição.

Considerando os apontamentos de Schneider (2014) e o método materialista histórico-dialético, é importante quando verificamos que no cenário econômico e político as orientações diferentes das conquistadas em lutas pela gestão democrática tomam a cena, isso muito direcionado pelo que correspondem à matriz neoliberal, orientação imbricada às necessidades de reprodução capitalista, que cumpre com uma função ideológica conformadora de que os direitos sociais precisam ser negociados, mediados por ações de parcerias entre entes públicos e privados, característica atual das mediações entre a sociedade civil e o Estado. Percebe-se a lógica econômica minando as possibilidades democráticas postas num contexto reivindicativo de políticas públicas de Estado, mantidas pelo Estado, fato que entendemos contribuir para o enfraquecimento do sentido político da gestão democrática. Podemos encontrar alguma explicação para essa realidade ao apoiarmos nossa análise na hegemonia difundida pelo atual sistema dominante, pois a escola, em parte, acaba por reproduzir tal hegemonia.

Considerando os apontamentos de Cury (1995, p. 58), “a hegemonia, enquanto direção intelectual da sociedade, é o momento consensual das relações de dominação” e tomando por princípio a hegemonia do sistema capitalista teremos por direcionamento uma ideia de produção para a acumulação de capital. Com isso, a lógica configurada na escola é a reproduzida por essa sociedade, que terá como visão uma educação que promova a formação de “capital humano”<sup>3</sup>, tendo sempre algo ou alguém para tornar-se depositário e numa perspectiva eficientista.

Com base nesse entendimento, Cury (1995, p. 59) aponta para a reprodução desta hegemonia na educação, afirmando que “não se trata apenas de relacionar a educação com a reprodução dos meios de produção, mas, fundamentalmente, com a reprodução das relações de produção”. Neste aspecto de reprodução, o autor destaca como o capitalismo a opera, e discorre sobre a função técnica e a função política da educação. Referente à função técnica, podemos defini-la como o aspecto instrumental da educação, aspectos esses que preparam o sujeito para a vida, mas numa perspectiva produtiva. Todavia, essa função técnica não é desassociada da função política, e quando educativamente trabalhadas juntas, podem levar o sujeito a questionamentos quanto à hegemonia vigente.

Aqui podemos traçar um paralelo com Duarte (2014), quando afirmamos que a escola ao realizar o seu trabalho “de maneira bem-feita” está dando o primeiro passo para a emancipação do sujeito. Contudo, cabe questionar se a escola percebe os mecanismos que pode utilizar para, formal e efetivamente, dar esse primeiro passo e continuar o caminho. Aqui percebemos intrinsecamente as funções técnica e política da reprodução, quanto à categoria da mediação que “tanto funciona, embora em graus diferentes, para a afloração da consciência, como para impedi-la, tanto para difundir, como para desarticular” (CURY, 1995, p. 66). A mediação no contexto da escola realiza esse duplo movimento, assim como as categorias anteriormente elencadas, ora prepara o sujeito para essa reprodução hegemônica capitalista, ora desvela as relações de poder de modo a promover a transformação social.

---

<sup>3</sup> “Embora seja óbvio que as pessoas adquiram capacidades úteis e conhecimentos, não é óbvio que essas capacidades e esses conhecimentos sejam uma forma de capital, que esse capital seja, em parte substancial, um produto do investimento deliberado, que têm-se desenvolvido no seio das sociedades ocidentais a um índice muito mais rápido do que o capital convencional (não-humano), e que o seu crescimento pode muito bem ser a característica mais singular do sistema econômico. Observou-se amplamente que os aumentos ocorridos na produção nacional têm sido amplamente comparados aos acréscimos de terra, de homens-hora e de capital físico reproduzível. O investimento do capital humano talvez seja a explicação mais consentânea para esta assinalada diferença.” (SCHULTZ, 1973, p. 31).

Como educadores que somos, trabalhadores da educação, também precisamos compreender as políticas educacionais no desenvolvimento histórico, de modo a perceber as mediações que levam à reprodução social, como é o caso em que podemos verificar a utilização da gestão democrática como discurso, somada à realização de parcerias que concretizam o projeto neoliberal que objetiva desmerecer a imprescindibilidade das políticas públicas.

Esses apontamentos mostram ser necessário lembrar e reforçar que “a educação é uma totalidade de contradições atuais ou superadas, aberta a todas as relações, dentro da ação recíproca que caracteriza tais relações em todas as esferas do real” (CURY, 1995, p. 67). Conforme apontado, a educação é envolvida pelas relações que estabelece, e tais relações não se restringem aos temas prefigurados como educativos, pois o todo educa, educa para a reprodução inquestionável ou para o questionamento da reprodução. Assim, a totalidade que circunda a educação está configurada pelas relações econômicas, políticas e ideológicas, pois seus contextos diários estão impelidos destas relações e das condições muitas vezes impostas por estas. Por isso,

[...] uma visão de totalidade a respeito da educação implica a contínua dialetização entre as relações sociais de produção e a (re)produção de (velhas) relações sociais. É na interação desses elementos determinantes e determinados (entre os quais a educação) que a totalidade se faz e cria. (CURY, 1995, p. 70).

A educação, como dito anteriormente, é um espaço de luta de classes, de luta entre a classe dominante e a classe explorada, porém, trata-se de uma luta que necessita ser mais provocada para que o público possa se reconhecer com os que batalham e tomar parte de seu lado. Assim, ao discutirmos a contradição presente na educação precisamos ter em mente que “Se ela [educação] é expressão do domínio de classe, é porque antes de mais nada é expressão de luta de classe” (CURY, 1995, p. 76). Contudo, para se fazer valer o papel de “expressão de luta” a realidade precisa ser desvelada, conhecida ou reconhecida. Referido reconhecimento pode ser dado à medida que pesquisas investiguem e evidenciem a realidade imposta pelas políticas públicas educacionais, por exemplo, e assim sejam percebidas as contradições que desvelem a superficialidade, a aparência, para o conhecimento da essência.

Além das categorias do método, destacamos as categorias de conteúdo consideradas importantes por estabelecer recortes particulares. De acordo com

Kuenzer (1998, p. 6), “a investigação e o contato com o conteúdo na compreensão de um objeto tomado na especificidade de sua relação com outros objetos e com a totalidade”, necessitam ser “definidos a partir do objeto e da finalidade da investigação” (KUENZER, 1998, p. 66). Nessa pesquisa elencamos como categoria de conteúdo a política educacional, a gestão democrática e a gestão educacional. Entendemos tais categorias como primordiais pelo fato de a gestão democrática perpassar transversal e necessariamente as políticas educacionais e sua condução por parte da gestão educacional.

Para o desenvolvimento do estudo nos utilizamos da pesquisa bibliográfica, tomamos por base a análise de livros, artigos científicos, dissertações e teses. A pesquisa bibliográfica “é sempre realizada para fundamentar teoricamente o objeto de estudo, contribuindo com elementos que subsidiam a análise futura dos dados obtidos” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 44).

#### Segundo Netto

Neste processo, os instrumentos e também as técnicas e pesquisa são os mais variados, desde a análise documental até as formas mais diversas de observação, recolha de dados, quantificação, etc. Esses instrumentos e técnicas são meios de que se vale o pesquisador para “apoderar-se da matéria [...]”. (NETTO, 2011, p. 25).

O fato de pesquisarmos as proposições de políticas de gestão democrática por meio da gestão educacional no período da pandemia do Coronavírus, e vivenciando este momento concomitantemente, houve certa dificuldade em encontrar pesquisas que especificamente tratem do assunto. Contudo, a temática da gestão democrática e sua implementação nas esferas da gestão já foram anteriormente objeto de estudo de outros pesquisadores. Diante disso, optamos por buscar teses e dissertações que tiveram essa temática como objeto de pesquisa. Realizamos o levantamento de produções em duas etapas.

Na primeira etapa, utilizamos para levantamento o *site* da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e como delimitação temporal consideramos o período a partir do ano de 2014, devido o ano de aprovação do Plano Nacional de Educação Lei nº 13.005/2014, pelo fato de tal Lei ampliar as estratégias para a implementação da gestão democrática no cenário nacional. Nossa busca concentrou-se nas palavras-chave ‘Gestão Democrática’ e ‘Conselhos Escolares’. Como resultado obtivemos os dados apresentados no Quadro 2.

A segunda etapa do levantamento de obras também ocorreu no *site* da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, porém, agora com enfoque para a gestão democrática no bojo do Conselho Municipal de Educação, tendo direcionamento específico para as pesquisas que desenvolveram sua temática envolvendo a análise dos documentos produzidos por tal/tais colegiados. Devido à dificuldade de resultados pelos filtros selecionados, definimos realizar a busca utilizando os termos ‘Conselho Municipal de Educação’; ‘Gestão democrática’ e ‘Participação’ com o critério ‘todos os campos’. Como período de pesquisa, permanecemos com a delimitação temporal entre os anos de 2014 e 2021, balizando como marco final o ano de 2021, por tratar-se do ano fim de coleta de documentos municipais elaborados no contexto de pandemia, momento este tratado pela presente investigação.

Também na segunda etapa, tendo o objetivo de encontrarmos pesquisas que contemplassem a realidade regional, consultamos o repositório de Dissertações e Teses das Universidades públicas do Paraná, Programas de Pós-Graduação em Educação, sendo elas: Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO) e Universidade Federal do Paraná (UFPR). Nelas buscamos títulos que mencionavam os termos “Conselho Municipal de Educação” e “Gestão democrática” e “Participação”, contemplando também o período de 2014 a 2021. Como resultado, obtivemos os dados apresentados no Quadro 2, elencado a seguir. Dentre as pesquisas selecionadas, realizamos leitura do resumo para verificação de afinidades ao objeto. Vale reforçar que o repositório das universidades não conta com sistema de busca eletrônica/automática, e por isso ela se fez pela leitura dos títulos das obras.

**Quadro 2** – Levantamento da produção acadêmica do período de 2014 a 2021 relacionada à gestão democrática – Duas etapas de levantamento (continua)

Etapa	Repositório	DISSERTAÇÃO		TESE	
		Retorno da busca	Selecionada (aproximação do objeto)	Retorno da busca	Selecionada (aproximação do objeto)
1ª	Site BDTD	11	2	2	2
2ª	Site BDTD	58	2	8	0
	Site PPGE UEL	0	0	0	0

**Quadro 3** – Levantamento da produção acadêmica do período de 2014 a 2021 relacionada à gestão democrática – Duas etapas de levantamento (conclusão)

Etapa	Repositório	DISSERTAÇÃO		TESE	
		Retorno da busca	Selecionada (aproximação do objeto)	Retorno da busca	Selecionada (aproximação do objeto)
	Site PPGE UEM	0	0	0	0
	Site PPGE UEPG	1	0	2	2
	Site PPGE UNIOESTE	2	0	0	0
	Site PPGE UNICENTRO	0	0	0	0
	Site PPGE UFPR	3	0	0	0

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022) com base no levantamento realizado nas plataformas elencadas no quadro.

Diante do exposto, apresentamos as obras selecionadas em cada uma das etapas, sendo 4 obras na primeira etapa e 4 obras na segunda etapa. Reforçamos que consideramos para a seleção sua aproximação com o objeto e temática em cada etapa do levantamento – tendo em vista que estes se complementam. Importa destacar que, partindo da leitura do resumo das obras, buscamos selecionar as obras que, além da temática principal aproximar-se da presente pesquisa, selecionamos as que utilizaram, pelo menos em parte, metodologia de pesquisa semelhante à nossa como forma de contribuição para investigação e análise.

Silva (2016), autor da primeira tese analisada, realiza sua pesquisa em Belo Horizonte, trazendo como plano central uma legislação criada no município em questão que acaba centrando a gestão escolar na figura do diretor. Contudo, para conduzir a discussão, o autor realiza aprofundada investigação e apontamentos no que se refere à participação da comunidade nas instituições e órgãos colegiados para que a gestão democrática realmente se efetive. Somado a isso, sua tese percorre caminhos no intuito de conceituar elementos que alicerçam a política pública brasileira, dentre eles a democracia e os modelos de gestão e participação, contribuindo com a reflexão no que se refere aos mecanismos necessários para a efetividade da gestão democrática.

A tese de Silva (2018) tem como foco central as práticas democráticas em duas escolas públicas do município de João Pessoa na Paraíba. Tal pesquisa nos chama a atenção no que concerne às definições de tais práticas, pois esses elementos

podem nos ajudar na categorização no momento dessa pesquisa que se inicia. Outras contribuições estão relacionadas ao fato de a tese dedicar um capítulo para a caracterização do Sistema Municipal de Ensino da Paraíba, ou seja, a apresentação da gestão educacional do município. A pesquisa também contribui ao realizar análise histórica da Gestão Democrática no contexto brasileiro, assunto presente em nossa pesquisa e que nos aponta caminhos iniciais.

A tese de Luz (2021), pesquisa selecionada na segunda etapa, apresenta discussão aprofundada e específica sobre a luta de classes presentes nos Conselhos Municipais de Educação do Paraná. Essa tese, respaldada nos pressupostos teóricos de Gramsci, embrenha-se na análise da ocupação do espaço democrático dos Conselhos Municipais de Educação, quem são esses sujeitos e as classes que eles representam, assim como a hegemonia burguesa se faz presente em grande parte das decisões dos colegiados. Tal pesquisa contribui para a presente discussão ao nos respaldar, despertar e instigar para a investigação que demonstre os sujeitos que ocupam esses espaços participativos e suas representações.

Também levantada na segunda etapa, a tese de Jensen (2021) vem ao encontro de nossa pesquisa por configurar-se no mesmo recorte temporal, a pandemia de coronavírus, além de investigar as ações dos Conselhos Municipais de Educação em suas deliberações neste período, sendo sua pesquisa de âmbito dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE). A pesquisa apresenta os limites e as possibilidades da atuação da classe trabalhadora nos CEE, e em seu desenvolvimento apresenta as Atas das reuniões de votação para aprovação de legislações no período da Pandemia. Ao analisar a composição dos conselhos, discute as representatividades e os consensos gerados nas aprovações das legislações. Apontamentos esses que nos impelem também a investigar.

A dissertação de Clemente (2015) traz com detalhes a discussão do percurso histórico da gestão democrática, e nele situa o gerencialismo. Em sua pesquisa, o autor resgata conceitos e concepções presentes na Administração Escolar, e percorre as mudanças de terminologia por meio de documentos e contexto histórico-social. Considerando que o caminho para a gestão democrática perpassa os conceitos apresentados pelo autor, a contribuição de sua obra para a presente pesquisa está no esclarecimento e discussão dos conceitos.

Lopes Soares (2016) enriquece nossa análise ao apresentar a realidade dos Conselhos Escolares de três escolas estaduais da cidade de Ji-Paraná. Apesar dos

conselhos escolares estarem concentrados em esfera estadual, o que se diferencia de nossa pesquisa que está encaixada no contexto municipal, interessou-nos o levantamento que o autor realizou com os pesquisados, assim como as entrevistas, pois essas podem auxiliar nossa análise. Somado a isso, a discussão bastante centrada no Conselho Escolar favorece a reflexão para embasamento teórico da presente pesquisa.

Santos (2020) apresenta em sua pesquisa estudo sobre os Conselhos Municipais de Educação da Mesorregião do centro Maranhense, com olhar específico para as atribuições desses colegiados. Na dissertação, a autora discorre sobre a importância da paridade de membros, assim como a necessidade de fazer valer tal paridade, primando pelo debate plural e diversidade das pautas. Contudo, ao discutir as atribuições dos Conselhos, Santos aponta que o papel dos colegiados acabam por evidenciar sua função de controle social, prevalecendo assim o atendimento das normas do que as deliberações envoltas a elas.

Também com o olhar investigativo para os Conselhos Municipais de Educação, Almeida Baraúna (2019) pesquisou os municípios do sudoeste goiano com sistema municipal de ensino. A autora utilizou-se de questionário virtual destinado aos conselheiros atuantes nos Conselhos Municipais de Educação pesquisados. Dentre a coleta de dados apresentada, constatamos questionamentos mais técnicos voltados para a formação dos conselheiros e a experiência profissional na área educacional, e outros que envolviam o entendimento destes em relação ao trabalho desenvolvido, com perguntas como definição de gestão democrática e os entendimentos sobre mobilização social. Algo que destacamos nas respostas coletadas nessas perguntas “abertas” é que elas se direcionam para as constatações das pesquisas aqui anteriormente apresentadas, no que se refere à representação das classes e o discurso hegemônico. Desse modo, tal pesquisa contribui ao nos fazer refletir a respeito do posicionamento direto de um grupo de conselheiros.

As pesquisas encontradas possibilitam uma análise mais aprofundada do objeto da presente pesquisa, ao mesmo tempo traz a atualidade da discussão que somada à análise de documentos permitirão tecer considerações sobre o assunto aqui tratado.

A análise de documentos é uma importante etapa nas pesquisas que tratam de políticas educacionais, etapa metodológica que utilizaremos nessa pesquisa. Entendemos que as políticas se expressam por normativas e legislações que são instrumentos primordiais, demarcadores do tempo, das intencionalidades e relações

de poder. Esses nossos argumentos têm como base a análise documental conforme reflexões de Evangelista ([2009?]), segundo a qual “documento é história”. Com isso, buscaremos a análise dos mesmos em sua totalidade, pois “trabalhar com eles supõe, portanto, considerá-los resultado de práticas sociais e expressão da consciência humana possível em um dado momento histórico” ([2009?], p. 5).

Corroborando com esta perspectiva de análise, Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 2<sup>4</sup>) apontam que “[...] documentos são relevantes tanto porque fornecem pistas sobre como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades, quanto pelos mecanismos utilizados para sua publicização”. É bem verdade, conforme se verifica na discussão das autoras, que um documento vem carregado de história, assim como, por diversas vezes, busca difundir uma hegemonia, uma visão de mundo, porém nem sempre uma determinada hegemonia reflete o interesse de todos. Evidencia-se assim a intensa disputa que ocorre no campo das políticas, que por sua vez necessita ser deslocada também para o documento.

Mediados por tais considerações, trabalhamos com os documentos, levantando as informações sobre: os objetivos das proposições, a quem são destinados e o resultado esperado com sua aplicação. Assim, buscamos discutir as intencionalidades presentes nos documentos abaixo relacionados.

**Quadro 4** – Relação dos documentos selecionados para análise documental das esferas federal e municipal envolvendo a temática da presente pesquisa: gestão democrática e encaminhamentos no período da Pandemia de Coronavírus de 2020 e 2021 (continua)

<b>Instância Federal</b>	<b>Município de Londrina</b>	<b>Município de Ibiporã</b>
CF de 1988	Lei nº 9.012/2003	Lei nº 1.808/2003
LDB 9.394/96	Lei nº 10.272/2007	Lei nº 1.891/2004
PNE 13005/2014	Resolução 20 de 20/03/2020	Deliberação 01/2020 em 07/05/2020
Medida Provisória 934, de 1º de abril de 2020	Decreto 208/2019	Instrução Normativa 01/2020 de 07/05/2020
Parecer CNE/CP 05/2020 de 28/04/2020	Deliberação 01/2020 de 06/04/2020	Deliberação 02/2020 em 08/05/2020

<sup>4</sup> Apesar de constar na referência as páginas de publicação da revista, o site em que o arquivo se encontra disponível não obedece à paginação da publicação.

**Quadro 5 –** Relação dos documentos selecionados para análise documental das esferas federal e municipal envolvendo a temática da presente pesquisa: gestão democrática e encaminhamentos no período da Pandemia de Coronavírus de 2020 e 2021 (continua)

<b>Instância Federal</b>	<b>Município de Londrina</b>	<b>Município de Ibiporã</b>
Parecer CNE/CP 09/2020 de 08/06/2020	PORTARIA SME-GAB nº 35, de 09 de abril de 2020	Deliberação 03/2020 em 26/05/2020
Parecer CNE/CP 11/2020 de 07/07/2020	PORTARIA SME-GAB nº 36, de 15 de abril de 2020	Instrução Normativa 02/2020 de 26/05/2020
Lei nº 14.040 de 18 de agosto de 2020	Resolução 25 de 27/05/2020	Resolução 01/2020 de 02/06/2020
Parecer CNE/CP 15/2020 de 06/10/2020	Deliberação 02/2020 de 25/08/2020	Instrução Normativa 03/2020 de 16/06/2020
Parecer CNE/CP 16/2020 de 09/10/2020	PORTARIA SME-GAB nº 65, de 02 de setembro de 2020	Portaria 475 de 07/07/2020
Parecer CNE/CP 19/2020 de 08/12/2020	PORTARIA SME-GAB nº 66, de 02 de setembro de 2020	Instrução Normativa 04/2020 de 08/07/2020
Resolução CNE 02/2020 de 10/12/2020	PORTARIA SME-GAB nº 72, de 29 de setembro de 2020	Instrução Normativa 05/2020 de 08/07/2020
Parecer CNE/CP 06/2021 de 06/07/2021	Deliberação 03/2020 de 20/11/2020	Instrução Normativa 03/2021 de 09/02/2021
Resolução CNE 02/2021 de 05/08/2021	Decreto 117/2021	Instrução Normativa 04/2021 de 27/02/2021
	Deliberação 02/2021 de 13/05/2021	Instrução Normativa 05/2021 de 06/03/2021
	Ata de 22/01/2021 do Conselho Municipal de Educação de Ibiporã	Instrução Normativa 06/2021 de 19/04/2021
	Ata de 03/02/2021 do Conselho Municipal de Educação de Ibiporã	Decreto 271 de 14/05/2021
		Instrução Normativa 07/2021
		Instrução Normativa 09/2021 de 11/06/2021
		Instrução Normativa 10/2021 de 16/06/2021
		Ata 02/2020 1ª Reunião Especial do CMEL
		Ata da Sessão Plenária da 1ª Reunião Extraordinária do CMEL

**Quadro 6** – Relação dos documentos selecionados para análise documental das esferas federal e municipal envolvendo a temática da presente pesquisa: gestão democrática e encaminhamentos no período da Pandemia de Coronavírus de 2020 e 2021 (conclusão)

Instância Federal	Município de Londrina	Município de Ibiporã
		Ata da Sessão Plenária da 1ª Reunião Especial do dia 19/02/2020 do CMEL
		Ata nº 05/2020 de 18/03/2020 do CMEL

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022) com base nas legislações utilizadas na pesquisa e acima listadas.

Para alcançar os objetivos propostos, essa pesquisa está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo, refere-se à Introdução do trabalho, sendo ocupado pelas informações apresentadas anteriormente, tais como a problematização, os objetivos que desejamos alcançar e breve exposição do contexto histórico educacional e da Pandemia de Coronavírus, período de 2020 a 2021, visando contextualizar o leitor da importância e necessidade da presente pesquisa.

No segundo capítulo, realizamos uma análise da dimensão legal com base na legislação, desenvolvemos um percurso de reflexões pelas Constituições Brasileiras, Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) 9.394/96, Planos Nacionais de Educação – Lei nº 10.172/2001 e Lei nº 13.005/2014 –, Plano de Desenvolvimento da Educação – Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007) –, até as orientações e legislações dos anos de 2020 e 2021. Neste tivemos o olhar direcionado para as determinações direcionadas ao princípio da gestão democrática para a educação brasileira, buscando encontrar o caminho democrático conduzido pelas mesmas, as implicações que conduziram as políticas educacionais advindas dos textos legislativos e os contextos em que essas se produziam ou reproduziam. Para isso, discutimos a correlação de forças presente na elaboração dos textos legais, a influência dos governos e do sistema neoliberal na condução das políticas educacionais e suas interpretações.

Apresentamos no terceiro capítulo os aspectos gerais de definições acerca dos Sistemas Municipais de Ensino e Conselhos Municipais de Educação, aprofundando a discussão com a apresentação dos Sistemas Municipais de Ensino dos municípios de Londrina e Ibiporã e da legislação de instituição deles, assim como de seus Conselhos Municipais de Educação (CME). Neste espaço buscamos analisar as configurações da composição dos membros dos CME e suas representatividades,

assim como as marcas hegemônicas presentes no colegiado. Por meio da investigação, buscamos também apresentar as atribuições e funções que se destacam aos CME, perpassando pelo controle social e instância deliberativa local.

No quarto e último capítulo exploramos e analisamos as legislações produzidas pelos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã, tendo em vista os encaminhamentos realizados durante a Pandemia de Coronavírus, nos anos de 2020 e 2021. Ainda, exploraremos os desdobramentos de tais legislações por parte das Secretarias de Educação dos referidos municípios. As análises se propõem à verificação da legislação no que tange a gestão democrática, utilizando como princípio a participação social, impregnada do caráter de descentralização provocadora do poder decisório do grupo e catalisado do gerencialismo economicista, marca evidente do sistema neoliberal.

## **2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA EDUCACIONAL E CONTEXTOS BRASILEIRO**

Para que o atual contexto da Gestão Democrática seja entendido, faz-se necessário que recorramos, ao menos brevemente, ao caminho percorrido pela educação em nosso país. Consultar os referenciais legais e constitucionais da educação, da escola e da gestão é passo essencial para entendermos as políticas que vigoram atualmente. Tendo em vista esses aspectos, discorreremos o presente capítulo tratando das legislações nacionais que abrangem a história da educação e que, por sua vez, remontam à trajetória para a conquista de espaços democráticos em nosso país.

Assim sendo, o presente capítulo apresenta e contextualiza os princípios e fundamentos, históricos e políticos, da Gestão Democrática no cenário brasileiro, de maneira a revelar os impactos políticos, econômicos e sociais na definição do modelo de gestão democrática exercido em nosso tempo. Com isso, discutimos a respeito de algumas políticas públicas educacionais elaboradas no percurso histórico democrático e elucidamos o impacto das políticas de governos nas organizações estabelecidas e as influências imbricadas historicamente.

Ainda, aqui apresentamos e analisamos os documentos emitidos pelos órgãos normativos da esfera federal no que tange às orientações para os sistemas de ensino durante a Pandemia de Coronavírus, no período de 2020 e 2021. Tendo sempre em vista o modelo de gestão imposto e os impactos na perspectiva democrática de participação social.

### **2.1 CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E LEGISLAÇÕES EDUCACIONAIS: LUTAS POR ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS**

Como bem sabemos, a participação social na educação, configurada como Gestão Democrática, tem seus moldes instalados como política pública a partir da Constituição Federal de 1988. Contudo, a luta para que tal política seja instituída caminha com os movimentos e lutas específicas na elaboração das constituições que vigoraram em nosso país, possuindo as características presentes em cada uma delas. É nítido que nenhuma das Cartas Magnas anteriores expõem o termo Gestão

Democrática, mas, faz-se interessante perceber o movimento histórico, as configurações educacionais e o despontar para participação social.

Podemos constatar que a elaboração de uma política educacional vem permeada de intencionalidades. Essas políticas derivam das legislações que as constituem, com isso é correto dizer que nas normas apresentadas pelas legislações encontraremos em sua essência os jogos de interesse das sociedades de classe, projetos de sociedade, acomodação de conflitos e necessidades históricas de seu contexto (VIEIRA, 2007; CURY, 2005; FRIGOTTO, 2011).

Conforme define Vieira (2007, p. 293),

[...] os textos das constituições merecem ser interpretados à luz dos contextos em que são produzidos. Neles, não raro estão razões que ultrapassam a vontade dos legisladores, assim como explicações para mudanças (ou permanências) macroestruturais que determinam boa parte das circunstâncias do fazer educativo.

Cury (2005, p. 17) define que as leis se aplicam como “[...] a construção de um sistema de normas como regras estruturantes a fim de tornar possível a existência social em todas as dimensões”. Tal movimento se faz perceptível no decorrer histórico de nossas legislações.

A primeira Constituição do Brasil data de 25 de março de 1824. Após o anúncio da Independência do Brasil, em 1822, D. Pedro I convocou um Conselho de Estado a fim de efetuar a elaboração desta. Nessa primeira constituição constatamos as organizações do Império independente de Portugal, desde definições sobre a cidadania brasileira até as estruturas e atribuições dos poderes políticos do país. Além disso, consta nesta carta magna as regras e atribuições para a composição dos Conselhos Gerais das Províncias, que tem como descrição específica a função de discutir e deliberar sobre negócios das suas províncias. Aqui podemos considerar um despontar para uma descentralização, o que de todo não seria errado, porém, possui a característica de uma descentralização de tarefas, pois não podemos perder de vista o período imperial.

Contando com a atual Constituição Federal, nosso país já foi regido por sete. Algumas destas Constituições originaram também Leis específicas para a educação, antes disso, as determinações para tal campo mencionavam-se, ou não, na lei maior.

**Quadro 7 – A presença de temas educacionais nas constituições brasileiras de 1824 a 1967 (continua)**

Constituição	Abordagens para a educação	Pontos contraditórios
CF de 1824	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afirma que a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos;</li> <li>- Criação do Ato Adicional de 1834 no qual a educação primária e secundária passa a ser responsabilidade das províncias e o Império fica encarregado do ensino superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O conceito de cidadão é bastante restrito neste período devido (negros, mulheres, doutrina diferente da fé católica não possuem todos os direitos da sociedade);</li> <li>- Devido ao sistema falho de tributação as províncias não possuem recursos para garantir a educação, com isso o ensino secundário fica em grande parte com a iniciativa privada.</li> </ul>
CF de 1891	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresenta o princípio da laicidade;</li> <li>- Retira os termos obrigatoriedade e gratuidade da educação;</li> <li>- Reforça a responsabilidade dos estados (antigas províncias) sobre o ensino primário;</li> <li>- É instituído o Ministério de Instrução, Correios e Telégrafos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Igreja Católica e as elites não apoiam as reformas do ensino que promovem a laicidade;</li> <li>- A União não realiza repasses para os estados atuarem com a educação;</li> <li>- A responsabilização dos estados pelo ensino reforçou as diferenças presentes na administração dos estados devido as disparidades de arrecadação destes.</li> </ul>
CF de 1934	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Define a educação como direito gratuito a todos os cidadãos, com responsabilidade da família e do poder público para sua execução;</li> <li>- Determina o princípio da laicidade;</li> <li>- Encarrega o Conselho Nacional de Educação da elaboração do Plano Nacional de Educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Torna obrigatório o ensino religioso na escola;</li> <li>- Tempo curto para realização das propostas devido ao Golpe de estado sofrido por Vargas.</li> </ul>
CF de 1937	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garante a educação gratuita apenas para os pobres;</li> <li>- Reformas de ensino em forma de decretos-lei (Leis Orgânicas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dualidade do ensino reforçada obrigando as empresas de determinado porte oferecer o ensino profissionalizante.</li> </ul>
CF de 1946	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afirma o ensino como gratuito e obrigatório a todos;</li> <li>- Cobra a sistematização da educação no país;</li> <li>- Dá origem ao Projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 4.024/61;</li> <li>- Aborda o Financiamento da educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divergências de responsabilidades quando comparadas à CF de 1946 e à LDB 4.024/61 (exemplo cobrança da frequência escolar para empregos aos pais, mas se eximem da obrigação se o pai reside longe de escolas e sem criar 'amarras legais' para a construção destas).</li> </ul>

**Quadro 8 – A presença de temas educacionais nas constituições brasileiras de 1824 a 1967 (conclusão)**

<b>Constituição</b>	<b>Abordagens para a educação</b>	<b>Pontos contraditórios</b>
CF de 1967	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplia a obrigatoriedade e gratuidade do ensino (7 aos 14 anos);</li> <li>- Lei de reforma do ensino de 1º e 2º grau, Lei nº 5.692/71.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amparo técnico e financeiro por parte do poder público para instituições particulares;</li> <li>- Instituição dos Conselhos Municipais de Educação.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022), com base em Aranha (1996) e Romanelli (2014).

Esse trajeto histórico das Constituições reforçam as percepções dos movimentos de luta em defesa da educação presente nelas. Podemos constatar que ao passar dos anos a visibilidade dada para a educação nos textos corresponde com as necessidades que a educação atende em determinado contexto político ou econômico. Os movimentos sociais que envolveram intelectuais e pesquisadores no decorrer dos anos, desde 1932 com o Manifesto dos Pioneiros<sup>5</sup> até nos anos de 1980 com as greves e reivindicações de classes, desnudaram as contradições e reproduções presentes nos textos que lhes regiam. A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada o resultado de um jogo de forças para a democratização do Estado.

## 2.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO RESULTADO DE LUTA PELA REDEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO

Na década de 1980, por meio de movimentos e lutas sociais, a população conseguiu a retomada de seu poder político representativo e assim restitui-se o Estado Democrático de Direito, configuração essa na qual “se tem a soberania da lei, a legitimidade do sistema representativo baseado no voto popular e nas regras do jogo e a defesa dos direitos subjetivos contra o poder arbitrário” (CURY, 2005, p. 18).

<sup>5</sup> Entendemos prudente destacar, mais uma vez, que o destaque realizado ao Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, não intenciona elencá-lo no mesmo patamar dos movimentos que lutam na perspectiva de classes. Contudo, se faz necessário tal apontamento por tal movimento ser apontado por historiadores (Aranha, 1996; Romanelli, 1970) como o primeiro movimento reunindo grupos de educadores, e externos a educação, para a causa da qualidade da educação pública e a defesa de sua organização nacional.

Para legitimar esse Estado chegamos à elaboração, por uma Assembleia Constituinte, de nossa sétima Carta Magna, a atual Constituição Federal de 1988, nomeada por muitos como a Constituição Cidadã. Ela procura dar conta do que foi perdido no processo ditatorial, dos interesses de grupos sociais que ficaram à margem da sociedade, de rever as instituições sociais de forma a atender as necessidades de um país que se pretende democrático. Isso não se deu sem luta política, com movimentos que não eram homogêneos, mas forças sociais que definiram propostas e estratégias no âmbito do enfrentamento das relações sociais em vigor no contexto histórico.

Com isso, a CF 1988 vela pelos direitos sociais, primando pelos direitos humanos, em todos os seus aspectos, os civis, políticos, econômicos, culturais e sociais. Todavia, é importante lembrarmos que essa CF foi elaborada por uma assembleia constituinte composta por pessoas que defendiam os interesses e ideologias dos grupos que representavam, e neste aspecto podemos dizer que o de sempre ocorreu, ou seja, conflitos de interesse e jogos de poder. Ou seja, um processo de lutas sociais que expressam a luta de classes da sociedade brasileira naquele período.

No campo educacional, como também se registra ao longo da história das Constituições, fizeram-se presentes nos debates de interesses das constituintes o setor privado e a Igreja. É verdade que contamos com representantes que defenderam com esmero a escola pública. Com isso, o embate de forças dos grupos acabou definindo um texto constitucional, por vezes, conciliatório, mas com maiores garantias para a esfera pública do que os textos constitucionais anteriores.

A Carta Magna de 1988 recuperou a gratuidade e obrigatoriedade do ensino e com a ampliação das condições para o ensino médio, extensão do ensino fundamental – antes 1º grau. Além disso, passa a ser contemplado na lei o atendimento em creche pré-escola, que com a emenda constitucional de 2009, passou a atender como também obrigatoriedade. Ainda no artigo 208, que contempla todas essas competências, fica registrado a determinação de que a responsabilidade de atendimento destas é exclusiva do Poder público, sem nenhuma ressalva sobre a parceria privada como costumávamos ver nos textos anteriores, dado esse explícito no artigo 206: “IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”.

O financiamento da educação, artigo 212, e a destinação dos recursos públicos, artigo 213, que nesta passa a ter como foco a escola pública, é outra marca

muito celebrada na CF de 1988. A educação ainda pode ser oferecida pelo setor privado, contudo, cabe ao Poder Público a autorização e avaliação de sua qualidade. Neste ponto registramos uma política conciliatória, quando o artigo 213 apresenta que o recurso público pode ser destinado a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, notaremos que os incisos criam amarras para evitar que tal recurso reverbere em lucros.

A Constituição Cidadã, no artigo 206, apresenta como um dos princípios da educação a gestão democrática, garantindo assim a participação social na gestão da escola, que depois na LDB 9.394/96 será definida como a participação em conselhos e na elaboração da proposta pedagógica da escola. Concomitante a isso, o primeiro artigo da CF de 1988 estabelece que a República Federativa do Brasil é constituída “pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, assim os municípios passam a configurar-se como membros federativos da República e adquirem autonomia para algumas organizações, dentre elas a de seus Sistemas de Ensino. Colegiados como o Conselho Municipal de Educação, criados em 1971 e que exerciam apenas obrigações delegadas pelos Conselhos Estaduais, passam a ter voz e liberdade para deliberar dentro de suas especificidades.

Assim como a CF de 1946 caminhou para a LDB 4.024/61, da criação da CF de 1988 surgiu a necessidade de uma nova Lei de Diretrizes e Bases que correspondesse à nova Lei Maior. Devido ao contexto vivido, de participação das diferentes esferas da sociedade nas lutas pela democratização, e tendo como pano de fundo, a superação de um Estado autoritário e conservador, a Constituição Federal de 1988 estabelece como princípio educativo no artigo 206 “VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Interessante notar que somado à “gestão democrática do ensino” temos acrescido o adjetivo público, explicitando tal obrigatoriedade de gestão apenas para a o ensino público.

Segundo Adrião e Camargo (2007), as divergências presentes para a inserção da gestão democrática no texto da CF de 1988, especificamente no Campo Educação e Cultura, provinham de dois grupos, sendo que um destes desejava uma gestão com a participação de todos os envolvidos no contexto escolar e de maneira que se envolvessem nos processos decisórios e o outro grupo ansiava por uma gestão tutelada de apenas apoio à instituição de ensino. Conforme definem os autores “as diferenças entre as duas orientações expressavam-se tanto na qualidade da participação, como na forma de intervenção dos processos decisórios” (ADRIÃO;

CAMARGO, 2007, p. 66). Ainda segundo os autores, o texto encaminhado para aprovação foi o do grupo favorável à ampla participação, contudo, numa das muitas manobras parlamentares, tendo em vista os grupos de interesse, com a apresentação de uma emenda o texto foi alterado e apresentado, e aprovado o do grupo da “gestão tutelada”.

Considerando que o grupo contrário à participação efetiva e qualitativa era composto por representantes de setores conservadores e de instituições privadas de ensino, parece óbvio o desinteresse por uma formação democrática, na qual os cidadãos deixam de ser meros executores de políticas, mas passam a entender o processo de elaboração destas. Especialmente por considerar que tais segmentos são provenientes de uma elite que visava (visa) a perpetuação da dualidade de ensino tão questionada, e presente, no decorrer da história da escola brasileira.

Ocorre ainda que no inciso apresentado anteriormente o texto é finalizado com o trecho “na forma da lei”. Conforme explicam Adrião e Camargo (2007), essa expressão indica que os detalhamentos de como executar tal tipo de gestão deverá ser explicitado em lei específica. Portanto, partindo desses indicativos, surgiu a necessidade que culminou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9.394/96.

Um ponto importante a se considerar é que o período entre a elaboração do primeiro projeto e a aprovação final da referida lei contabilizam aproximadamente oito anos. Neste tempo de tramitação nas casas da Assembleia e do Senado ocorreram trocas de parte de seus representantes, por ela ter ultrapassado um período vigente legislativo. Assim também, neste mesmo período, a lei enfrentou a troca de quatro presidentes, ou seja, ela foi adequada conforme o fluxo de trabalho das casas em questão, mas também encaminhada segundo o governo e a governança que se configurava em cada período.

No que tange ao contexto da aprovação da LDB de 1996, a ideia da democratização e da participação comungam de um sentido voltado aos interesses econômicos vigentes no período de início dos anos de 1990. No período da aprovação da CF de 1988, a gestão democrática pela qual os educadores lutaram não possui o mesmo conceito/finalidade que a gestão democrática apresentada no texto da LDB 9.394/96, isso justamente pela conjuntura do sistema econômico proposto pelos governos e as ideologias presentes nos mesmos.

Perceberemos que cada vez mais se acentua nos textos das leis a característica da gestão democrática como “apoio à instituição de ensino”,

prevalecendo a lógica da terceirização à comunidade escolar de funções e ações que competem ao Estado, e o esvaziamento do sentido da gestão democrática como participação para a decisão, formação e planejamento pela comunidade escolar. Muitas dessas implicações surgem como fruto da lógica mercantilista dada à educação e muito fomentada pelos planos econômicos de governo presentes no sistema neoliberal<sup>6</sup>.

### 2.3 TRÂMITES DA LDB 9.394/96: O DIRECIONAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Em dezembro do mesmo ano da promulgação da CF de 1988, o deputado Octávio Elísio apresentou na Câmara Federal dos Deputados um Projeto de Lei das Diretrizes e Bases da Educação, que foi aprovado em 1996, não sendo exatamente o texto posto em tal projeto. Apesar de o projeto da LDB ter passado por diversas frentes de participação social, o texto aprovado não preservou muito das discussões, ao contrário, visou atender as demandas do governo da época. Com isso, notamos que a Lei nº 9.394/96 possui uma conotação do ideário difundido naquele período, ou seja, o neoliberalismo.

Durante o trâmite do projeto da LDB nosso país passou pela alternância de três presidentes, sendo um com recondução do mandato, e além dos contextos nacionais pelos quais ela caminhou, situações do contexto global também impactaram em alguns encaminhamentos no projeto de lei. Como é o caso do ano de 1990, que possui uma marca emblemática para a educação por referendar a conhecida Conferência Mundial da Educação para Todos em Jomtien, que contou com a presença de representantes de diversos países, dentre eles o Brasil, com o firmamento de compromissos a respeito da universalização do ensino como direito de todos. Marcam presença na Conferência diversos organismos internacionais, tais como UNESCO e UNICEF, assim como o Banco Mundial (BM) que iniciou ou reforçou sua parceria financeira com diversos países para a efetivação dos referidos acordos.

---

<sup>6</sup> O neoliberalismo surge na Europa e América do Norte logo após a Segunda Guerra Mundial. Seu surgimento vem em oposição ao Estado intervencionista e de bem-estar social. O texto precursor desta corrente encontra-se no livro "O Caminho da Servidão" de Friedrich Hayek. Além deste intelectual outro que muito se destaca na dispersão deste ideário é Milton Friedman. Estes, junto de outros intelectuais, intencionavam preparar as bases para "um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras", quando comparado ao keynesianismo muito evidente na época. Nos anos de 1970, após a crise econômica do pós-guerra, as ideias neoliberais ganharam força. (ANDERSON, 2005).

Entretanto, é importante registrar que todas as parcerias eram regidas por contrapartidas vindas destes organismos, seja financeira, seja de planejamento.

Conforme aponta Arelaro (2000), era evidente a falta de projetos do governo Collor para o campo educacional e essa área não foi prioridade em seu período de governo. Contudo,

[...] é neste governo que os organismos internacionais vão pressionar o Brasil, em razão de seu atraso evidenciado por estatísticas educacionais, e propor o compromisso de priorização da melhoria do desempenho educacional, cujo lema “Educação para Todos” se constituiria critério para recebimento prioritário de empréstimos internacionais. (ARELARO, 2000, p. 97).

Sabemos que logo em 1992 o presidente Fernando Collor sofreu processo de impedimento e foi destituído do cargo, assumindo Itamar Franco a presidência. Neste governo existiu uma continuidade do modelo neoliberal muito impulsionado pelas agências que monitoravam os empréstimos financeiros realizados pelo Brasil. Na educação também notaremos tal fato ao nos atentarmos para a organização das agendas para cumprimento das metas da Declaração de Jomtien.

Começamos 1995 sob o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Se Collor inicia um projeto de neoliberalismo no Brasil, FHC realmente o incorpora em nosso modelo de Estado. Sua equipe ministerial é cercada de especialistas convergentes com tal proposta, o que não é de se estranhar, afinal, para garantir a investidura deste modelo socioeconômico no país, como o foi em seu período de governança, o mínimo exigido seria o alinhamento ideológico da equipe que o implantaria de fato.

O neoliberalismo apresenta como característica principal o Estado mínimo, pois sua meta suprema é a estabilidade monetária (ANDERSON, 2005). Ao utilizar do adjetivo mínimo para caracterizar o Estado, busca-se realmente significar todo o ideário deste modelo, pois neste o Estado é ‘convidado’ a rever todas as suas bases sociais e elencar as que ‘são realmente essenciais’, pois esse mínimo é o que deve ser mantido pelo Estado. Para atingir tal proeza, o modelo socioeconômico em questão implica ao contexto empregado as Reformas do Estado.

De maneira mais completa, Harvey (2005) nos explica que

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se das liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integralidade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. (HARVEY, 2005, p. 12).

Logo nos primeiros meses de mandato, o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira encarregado do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, apresentou à sociedade o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Ocorre que as organizativas planejadas para o Estado versavam dentro dos princípios neoliberais, conforme apresentamos, porém, o governo alegava que suas proposituras não correspondiam à agenda de um Estado mínimo, por isso denominam o ideário socioeconômico do Plano Diretor de social-liberal.

Entendemos ser prudente resgatar o ponto propulsor para a configuração e adoção deste modelo neoliberal, ou social-liberal, presentes no governo FHC. Sendo assim, torna-se necessário mencionar o Consenso de Washington. Esse título foi um termo mais informal para referir-se à reunião, ou ao documento final produzido, convocada pelo Instituto de Economia Internacional, em 1989. Tal encontro contou com a participação de muitos intelectuais do neoliberalismo, dispondo da presença de acadêmicos, pensadores e empresários influentes desta vertente, incluindo especialistas do Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

A reunião consistia em analisar e avaliar o cenário econômico dos países da América Latina, apresentando especialmente as reformas econômicas empreendidas nos países dessa porção do continente, com especial atenção ao sucesso destas. Neste período, conforme aponta Batista (2009), excetuavam-se ao contexto das reformas o Brasil e o Peru. Notemos que o Consenso de Washington data de 1989, período do governo Sarney, e em 1990 perceberemos as primeiras investidas de reforma no governo Collor e Itamar, mas é em 1995, no governo FHC, que os pontos apresentados no Consenso são integralmente incorporados à agenda governamental nacional.

Ao constatarmos as definições propostas no Consenso de Washington, somado ao título dado ao documento – Consenso –, fica explícita a relação da hegemonia que neoliberalismo busca firmar por meio do referido encontro.

A hegemonia é a capacidade de direção, de conquistar alianças, capacidade de fornecer uma base social ao Estado proletário. Nesse sentido, pode-se dizer que a hegemonia do proletariado realiza-se na sociedade civil, enquanto a ditadura do proletariado é a forma estatal (sociedade política) assumida pela hegemonia (GRUPPI, 1978, p. 5).

De acordo com Gramsci, para ocorrer o estabelecimento de uma hegemonia existe uma relação entre a infraestrutura e a superestrutura. Na superestrutura teremos a sociedade política, ou o Estado, e a sociedade civil, aqui presentes os mecanismos ideológicos que desenvolvem na sociedade determinados consensos. Contudo, os mecanismos ideológicos – religião, educação, imprensa, por exemplo – necessitam de seus articuladores, os intelectuais.

Os intelectuais orgânicos, na perspectiva de Gramsci, participam da luta pela hegemonia e para ele é impossível uma luta hegemônica sem a atuação destes. Os intelectuais orgânicos da classe trabalhadora teriam a função de “[...] fazer pensar concretamente, transformar, homogeneizar de acordo com um processo de desenvolvimento orgânico que conduza do simples senso comum ao pensamento coerente e sistemático” (GRAMSCI, 2001, p. 201). Ainda segundo o autor,

[...] uma massa humana não se “distingue” e não se torna independente “por si”, sem organizar-se; não existe organização sem intelectuais, isto é, sem organizadores e dirigentes, sem que o aspecto teórico da ligação teoria/prática se distinga concretamente em um estrato de pessoas “especializadas” na elaboração conceitual e filosófica. (GRAMSCI, 1986, p. 21)

Podemos então perceber que, conforme apresenta Macciocchi (1976), a hegemonia vigente é a ponta visível de um iceberg. Pois para a construção da hegemonia, no campo da superestrutura, ocorre a necessidade de mobilização de, ou para, uma ideologia, tornando aqui necessário o papel do intelectual orgânico. Por sua vez, a sociedade civil e a sociedade política têm a sua parte nessa consolidação ao realizar o trabalho de difusão, e às vezes de convencimento, para o estabelecimento da hegemonia.

Contando com a presença dos intelectuais, muitas vezes financiados pela elite capitalista, fração da sociedade civil, e o consentimento do Estado, sociedade política, a conclusão da reunião de avaliação das reformas da América Latina, constituem o documento intitulado Consenso de Washington.

A avaliação objeto do “Consenso de Washington” abrangeu 10 áreas: 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma Tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização Comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulação; e 10. Propriedade Intelectual. (BATISTA, 2009, p. 134).

Os dez itens apontados no documento eram como uma agenda para a organização econômica dos países em desenvolvimento. Percebemos que os intelectuais presentes no Consenso, por meio dos itens da agenda anteriormente apresentados, procuram favorecer o discurso e a prática para os detentores do capital ao reforçarem a necessidade da reformulação – diminuição – de arrecadação de impostos das empresas; a privatização das estatais – garantindo um predomínio da iniciativa privada; abertura econômica – endossando o investimento estrangeiro; a disciplina fiscal e priorização de gastos com o corte de gastos – tendo em vista diminuir as dívidas do Estado (BATISTA, 2009; SILVA, 2005).

Entendemos que tal agenda provém do ideário neoliberal e a partir do Consenso de Washington ganha notoriedade, pois o FMI adota esse direcionamento para verificar as condições de endividamento dos países e a capacidade de saldá-los para a concessão de novos financiamentos. Algo que podemos notar é que ao adotar essa lista como política de concessão, o FMI e os organismos multilaterais envolvidos em sua elaboração criam uma camisa de força para a imposição do sistema neoliberal, assim como reforçam a ideia de uma superioridade do setor econômico o dissociando, de certo modo, de sua função política. Afinal, conforme aponta Batista (2009), não existe no Consenso uma preocupação com as políticas sociais, apenas o reforço do controle dos gastos públicos, priorizando a preocupação com os interesses do capital.

Interessa-nos aqui destacar que os mesmos organismos multilaterais presentes no Consenso de Washington (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional) são os patrocinadores da Conferência Mundial Educação para Todos, em Jomtien, no ano de 1990. Com isso, podemos perceber a articulação do capital e sua organização por meio de seus intelectuais. Desta maneira, podemos entender

com maior clareza a configuração da educação, a partir daquela Conferência, voltada para a competitividade. Afinal, a educação aqui se faz importante para uma manutenção do capital, ou, conforme descreve Silva (2005, p. 258), “a proposta desses homens de negócio é tornar a educação um serviço comercial subordinado às leis do mercado internacional”.

Ugá (2004) nos leva a refletir sobre essas políticas direcionadas pelo FMI e BM subordinadas às leis do mercado. Nos aponta que as regras desenhadas por esses organismos possuem sempre um discurso alicerçado no combate à pobreza, contudo, com muitos pormenores para a definição da “classe pobre”, que são definidas basicamente por uma capacidade ou incapacidade de desenvolver-se no mercado através da conquista de empregos.

Assim sendo, as políticas desenvolvidas que têm como referência os documentos do BM, por exemplo, têm como prioridade essa linha de pobreza, dos pobres sem emprego, e com isso desenvolvem políticas para “habilitar” essa camada para a empregabilidade. Compreendemos que temos aqui a configuração então de políticas para preparar o indivíduo para o mercado, ou seja, a lógica da formação de capital humano.

Percebemos, junto ao auxílio reflexivo da autora, que uma das implicações de tal visão se faz pelo fato de que ao direcionar políticas e planos para a saúde, educação e assistência social, apenas para essa configuração de camada de “pobres”, o Estado acaba por desconfigurar o conceito de cidadania no qual deveria garantir políticas sociais a todos os cidadãos. Afinal, “cidadania social, em sua essência, sempre esteve relacionada à garantia de direitos e não com programas compensatórios” (UGÁ, 2004, p. 61). O que desconecta, mais uma vez, as políticas de efetivação da lei maior, no caso a CF de 1988.

Ao consultarmos o documento “*Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe – Síntesis*” produzido pela *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL) percebemos novamente as premissas de eficiência e eficácia; a utilização da tecnologia de informação para controle e monitoramento e o conceito de responsabilização. Todos estes presentes e expressos explicitamente para a educação.

Esse documento se mune da ineficiência financeira que os países desse bloco possuem, reforçando com isso a descentralização da gestão educacional. Porém, a descentralização sugerida não é apresentada numa perspectiva democrática de

participação decisória, mas sim configurando a distribuição de tarefas e responsabilização da comunidade envolvida, assim como a sugestão do envolvimento do empresariado em ações de responsabilidade social que favoreceriam a manutenção educacional.

Conforme aponta Nardi (2010) em análise a outros documentos emitidos pela CEPAL para a educação, esse direcionamento voltado a um viés empresarial na gestão educacional se faz presente desde 1992. “Trazendo para si a tarefa de influenciar profundamente as políticas educacionais dos países latinoamericanos, a Cepal insiste que o caminho para transformações positivas no setor passa pelas reformas.” (NARDI, 2010, p. 211). Como também aponta o autor, um ponto reforçado nas reformas propostas no documento de 1992, também trata da reorganização da gestão por meio da descentralização. Ou seja, desde 1992 o modelo de descentralização nos moldes de esvaziamento de responsabilidade do Estado.

Assim podemos constatar que o modelo de gestão educacional proposto pela CEPAL reforça a lógica da educação para o mercado e acentua sua organização no modelo econômico já utilizado pelo Estado brasileiro na década de 1990.

Destarte, com base em todo esse referencial e contextos mencionados é que emerge no governo FHC de 1995 as ideias apresentadas por Bresser Pereira no Plano Diretor. Assumindo a lógica de redimensionamento do papel do Estado na economia de mercado, o então ministro apresenta no documento do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado como seriam realizadas as regras definidas no Consenso de Washington.

Neste sentido, vale lembrarmos, mesmo que sucintamente, dois alicerces do Plano Diretor; os eixos básicos e a gestão pública. O primeiro trata de como foram organizados os eixos básicos voltados à privatização, publicização e terceirização. Já o segundo faz referência à maneira de gestar a máquina pública.

Iniciando pela privatização, Pereira argumenta que “no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. [...] Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes, se controladas pelo mercado e administradas privadamente” (PEREIRA, 1997a, p. 26-27).

Para além da apresentação da privatização pelo idealizador da reforma, podemos entendê-la como a oportunidade de arrecadação de recursos com vistas na economia do mercado, infelizmente não se percebe interesse na preservação do bem público, pelo contrário, ocorre uma super desvalorização moral, conceitual e

organizacional da coisa pública, manipulando o consenso da sociedade ao apoio social para a privatização das entidades.

Aliás, essa característica de desvalorização do bem público é um traço muito evidente para tudo que proveem e/ou é realizado pelo Estado neste período de reformas. Esse discurso é necessário para que, de alguma forma, se legitime as ações de privatização, publicização e terceirização. Pois, para que tais realizações sejam efetivadas, é mais provável o apoio popular ao propagar um discurso de ineficiência e falta de qualidade do Estado e de suas ações, que o contrário.

A publicização é uma marca muito latente no governo FHC. Ela, que pode ser também traduzida por terceiro setor, trata-se de serviços sociais, prestados por instituições sem fins lucrativos, mas que são financiadas pelo Estado. Nos escritos de Pereira pode-se verificar

[...] “programa de publicização”, que não deve ser confundido com o programa de privatização, na medida que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização deverá preservar a finalidade pública da nova entidade, que será, contudo, regida pelo direito privado proporcionando-lhe, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. (PEREIRA, 1997a, p. 29).

A organização para o programa de publicização contou com a elaboração de “contratos de gestão” e de “termos de parceria” com as instituições interessadas e estimuladas a se interessar por tal política. Esse movimento foi tão intenso que o ano de 1999 ficou conhecido como marco legal do terceiro setor, devido à legislação aprovada a fim de superar os obstáculos legais que se impunham ao programa de publicização. Para que tal marco acontecesse, foram organizados movimentos internos no governo com pesquisas e elaboração de documentos, com participação da sociedade civil, aqui representada pelo Comunidade Solidária<sup>7</sup>, e sendo apoiado pela UNESCO e financiado pelo Banco Mundial (MARTINS, 2009).

Dois dos pontos da legislação do terceiro setor que favoreceram a maior participação de organizações no processo de parceria foram a simplificação dos procedimentos para qualificação institucional e a ampliação de áreas sociais cobertas para parcerias. Em quadro apresentado por Martins, elaborado com dados do

---

<sup>7</sup> “[...] o decreto presidencial nº 1366 de janeiro de 1995 definiu a Comunidade Solidária como um Programa vinculado à Presidência da República, através da Casa Civil, com a função de coordenar o conjunto das ações sociais do governo” (MARTINS, 2009, p. 189).

Ministério da Justiça (MARTINS, 2009, p. 201), perceberemos que o total de pedidos para qualificação de OSCIP de 1999 – data da promulgação da lei do terceiro setor – para o ano de 2002 apresentou um aumento de 900%, saltando de 131 para 1188 pedidos. Com isso, cumpriu uma de suas tarefas que se destinava a “uma maior projeção da noção de público ‘não-estatal’” (MARTINS, 2009, p. 201).

Contudo, esse discurso acaba por mascarar uma intencionalidade do governo que, como melhor define Montañó

[...] funciona ideologicamente para encobrir um fenômeno real e muito caro ao cidadão brasileiro: o desmonte do padrão de intervenção social estatal, construído historicamente e configurado na Constituição de 1988, e a confecção de uma nova modalidade de resposta social orientada nos moldes neoliberais. (MONTAÑO, 2021, p. 134).

Afinal, o programa de publicização, acaba por garantir ao Estado o caráter de regulador das políticas sociais que são realizadas por empresas. “O problema é que o Estado vai delineando seu novo perfil, com uma orientação desregulamentadora na qual deixa de ser um provedor e passa a ser o avaliador, o controlador, o que efetiva as punições.” (VIRIATO, 2001, p. 7).

Já a terceirização refere-se à contratação de empresa prestadora de serviços auxiliares ou apoio do/para o setor público, transferindo esses serviços para o setor privado. Podemos constatar que cada eixo, a seu modo, retira recursos e responsabilidades do Estado, que é público, para depositar no setor privado, ocasionando a redução de seu papel executor e garantindo o papel de regulador ou promotor no atendimento ao cidadão (SILVA, 2001).

Diante desses eixos, o Estado, muito direcionado pelo Banco Mundial e suas prerrogativas de contrapartida, organiza uma nova forma de gestão do bem e recurso público, uma vez que seu papel é de regular e promover, este acaba por assumir um perfil gerencialista. A Nova Gestão Pública, ou NGP, vem de encontro a este perfil e é alicerçada ao modelo de gestão de produção do setor privado.

Interessante notar que no Plano Diretor (Brasil, 1995) ou nos Cadernos 1 e 3 do MARE (PEREIRA, 1997a; 1997b), Bresser Pereira tece críticas ao modelo neoliberal, e ampara tais críticas sempre na questão da defesa do Estado mínimo por tal modelo. Com isso, utiliza-se do discurso que os Planos de Reforma para o Estado brasileiro baseiam-se em outro modelo, o Estado Social-Liberal

[...] social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (PEREIRA, 1997b, p. 18).

Porém, são nestes mesmos documentos que Pereira (1997b) defende a administração pública gerencial, conceito da NGP, e a assume como importante decisão para contribuir com a governança do país justamente pela sua característica de controle de resultados, verificando especialmente a eficiência das ações executadas, sendo que as estratégias dos eixos do Plano Diretor – publicização, privatização e terceirização – visam especialmente o enxugamento dos custos do Estado, evidenciando assim os encaminhamentos para um Estado mínimo.

Assim o Estado passa a se organizar pelos pilares do planejamento estratégico, eficiência e eficácia, controle social e responsabilização, tal como as cadeias produtivas do setor privado. Utilizando-se do mesmo discurso de ineficiência do setor público e disseminando a lógica de tudo o que é bom, de qualidade e de sucesso provém da esfera privada, a NGP apoia-se na gestão por resultados. Sabendo que esse modelo de gestão está configurado sob a égide do neoliberalismo, o principal resultado a ser alcançado é a redução de custos para a garantia de um Estado enxuto (SILVA; CARVALHO, 2014).

Envolto em todo esse contexto neoliberal e de orientação de reforma do Estado é que a LDB 9.394/96 foi aprovada. Em seu texto, mantém-se a determinação como princípio educativo à gestão democrática do ensino público, contudo, não podemos afirmar que os legisladores mantiveram tal princípio imbuídos da mesma intencionalidade da qual os educadores lutaram para a presença deste modelo de gestão no texto na CF de 1988.

Ao ampararmos o sentido de gestão democrática como nos apresenta Cury (2007) voltado para a acepção da formação do sujeito para a cidadania, para a compreensão da vida em sociedade, alicerçados nos princípios da igualdade e pluralidade presentes na CF de 1988, cabe-nos questionar se o sistema capitalista, de cunho neoliberal, teria interesse em despertar tal consciência em toda massa.

Viriato (2001) aponta que a descentralização proporcionada pela proposta de gestão democrática com a conotação neoliberal apresenta um esvaziamento do

Estado, traz consigo a característica de terceirização e responsabilização da comunidade escolar de funções natas do Estado, seja por meio das arrecadações financeiras ou processos decisórios meramente burocrático.

Entendemos, nessa perspectiva, que a CF de 1988 realiza a proposta de descentralização para que mais pessoas tomassem parte em decisões, mas o que ocorreu, diante da ideologia dominante de cunho neoliberal, foi a desconcentração para que as pessoas executassem as tarefas e não necessariamente tomassem parte no poder.

Tomando como referência os estudos aqui apresentados, identificamos que a gestão democrática proposta na década de 1980 não ignora a descentralização, ao contrário, é favorável à mesma, porém, concebendo-a em sua essência democrática-participativa, a descentralização para a participação social em processos decisórios e competentes à real autonomia da escola, ou, da educação escolar.

Conforme nos aponta a pesquisa de Nardi (2009), a descentralização pode utilizar-se de um caráter democrático.

Nesse sentido, a dinâmica gerada por um projeto local pautado pela democratização da gestão pública municipal pode ser relacionada à idéia de alternativa à descentralização de ênfase economicista-instrumental, na medida em que, pautando-se por princípios democráticos, essa dinâmica promove relações mais horizontais entre o governo local e a sociedade civil, em favor dos interesses coletivos. Aqui, nos referimos à descentralização democrático-participativa. (NARDI, 2009, p. 5).

Assim, a depender do projeto de sociedade, o reforço legitimatório que a LDB 9.394/96 oferece aos Sistemas de Ensino e Conselhos de Educação pode configurar ainda uma gestão democrática com foco em sua intenção inicial, fortalecendo a participação social em processos decisórios e não apenas regulatórios.

Entendemos que ao assumir sua função deliberativa no intuito de refletir o processo educacional, o Conselho Municipal de Educação pode tomar um papel-chave ao elaborar políticas que fomentem verdadeiramente as práticas de participação e envolvimento das comunidades nas unidades escolares. Possuir esse reconhecimento, por parte da comunidade educacional, fortalece a efetiva participação social. Contudo, quando o CME se preocupa em assumir, com maior ênfase, seu papel normativo/fiscalizador, acaba por propagar um caráter burocrata de órgão que se ocupa em “apenas” fazer valer as regras impostas.

Apoiados na autonomia outorgada pela CF de 1988, quando os municípios passam a ser entes federados da União, a LDB 9.394/96 pode ser vista como propulsora da importância desse colegiado. No entanto, caberá ao sistema de ensino, na realização de sua gestão e nas relações que estabelece, permanecer como um mero colegiado tutelado, da maneira que se configurava no período da ditadura militar, ou fazer valer o seu papel de colegiado de efetiva participação social com poder deliberativo, consultivo e fiscalizador.

## 2.4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS LEGISLAÇÕES PÓS LDB 9.394/96

A gestão democrática apresentada na CF de 1988 foi um pouco mais explorada na LDB 9.394/96. Apesar de maior menção na referida Lei, ainda faltaram apresentação de mecanismos para a efetivação desse modelo de gestão, assim como para outros aspectos educacionais apresentados. Nesse sentido, ao final do texto da LDB 9.394/96 é apresentada a incumbência da União em elaborar um Plano Nacional de Educação (PNE), com diretrizes e metas para a execução no decorrer dos dez anos seguintes. Ainda de acordo com esta lei, o PNE deveria ser elaborado em colaboração com os entes federados e no prazo de um ano. Esse prazo foi muito impulsionado pelo acordo estabelecido na Declaração de Jomtien e pelas exigências dos financiamentos do Banco Mundial.

Partindo desta determinação, notaremos que o governo daquele período organizou o primeiro PNE e, em decorrência disso, outros decretos e planos surgiram. Para que a presença da sociedade civil organizada existisse na elaboração destes documentos, foi necessário, mais uma vez, movimentos de luta para a participação no processo de elaboração e decisão. A história nos mostra, também mais uma vez, que parte dos textos elaborados pelo coletivo de forças foram ignorados em algumas aprovações, contudo, conquistas puderam ser registradas.

### 2.4.1 A Gestão Democrática no PNE (2001-2011)

Conforme apresenta Saviani (2016), o prazo de um ano foi utilizado para a elaboração do projeto de PNE do Governo Federal, depois disso deu-se andamento ao PNE com consulta à comunidade, porém de maneira bastante acelerada. Entretanto, devido a mobilizações da sociedade civil, os trâmites das comissões da

Câmara dos Deputados e a discussão das entidades, o prazo de aprovação da lei não ocorreu em um, mas apenas após cinco anos, com a Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001). No período de tramitação do PNE (2001-2011) permaneceu na presidência da república FHC, e com isso o ideário gerencialista e os organismos multilaterais. Assim, a lógica capitalista permeou o primeiro modelo de PNE que foi disponibilizado à sociedade, junto ao discurso de envolvimento da sociedade para sua aprovação.

Nos escritos de Saviani (2016), percebemos que foi necessária a mobilização de grupos da sociedade civil, em especial entidades educacionais, para garantir a defesa da educação pública de qualidade e responsabilizações para a União neste PNE, pois, conforme configurava-se inicialmente, as metas e estratégias elaboradas para este incumbiam, em sua grande maioria, os estados e municípios para sua realização/execução.

A esse respeito, é importante lembrarmos que, conforme apresenta o registro crítico-histórico de Bollman (2010), essa movimentação da sociedade civil contou novamente com a força mobilizadora do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) – o mesmo que participou e conduziu debates em prol da LDB 9.394/96. As reuniões do FNDEP organizaram-se em formas de conferências, dando origem aos CONEDs (Congresso Nacional da Educação). O primeiro CONED aconteceu antes da aprovação da LDB, momento em que ainda se articulavam proposições para a Lei, contudo, com a aprovação do texto de Darcy Ribeiro, as entidades encararam tal feito como uma derrota. Entretanto, o FNDEP não se desarticulou com tal situação, ao contrário, os CONEDs continuaram e o segundo encontro culminou com a elaboração do “PNE: proposta da sociedade brasileira”, sendo uma proposta construída por membros de diversas entidades brasileiras e movimentos sociais da educação, conforme configurava a característica do FNDEP. O PNE elaborado democraticamente no II CONED, foi apresentado no Congresso Nacional antes mesmo da proposta de PNE do Executivo.

Apesar da mobilização e envolvimento do FNDEP/CONED, o projeto da sociedade civil foi desconsiderado. Percebe-se aqui uma história muito semelhante ao projeto da LDB. Enfim, conforme aponta Hermida (2006), em relação às estratégias parlamentares do governo FHC.

[...] a interferência do Poder Executivo no processo de elaboração das leis para a educação nacional, através da obstrução da tramitação dos

projetos e da apresentação de projetos de leis substitutivos próprios (de forma simultânea aos processos de obstrução). [...] Com a implementação da reforma educacional através dessas estratégias, as ações do Poder Executivo começaram a predominar sobre as do Poder Legislativo. Diante desse quadro, a aprovação da legislação específica para a educação nacional passou a ser orientada por critérios político-partidários descaracterizando a forma participativa assumida pela sociedade política e civil no epílogo dos anos oitenta e no começo dos anos noventa. (HERMIDA, 2006, p. 252).

Tendo como base o “descarte” do envolvimento social nos anos de elaboração da versão democrática do PNE, não é de se esperar que o referido documento possua interesse em oferecer a devida atenção à gestão democrática, especialmente no que se refere a mecanismos para que se efetivem esse modelo de gestão. E assim foi, ou, não foi.

O PNE (2001-2011) foi organizado em 5 grandes grupos, estando dentre eles um intitulado “Financiamentos e Gestão”. Ao buscarmos por estratégias referentes à gestão democrática neste grupo, encontraremos de maneira mais específica as abaixo relacionadas no anexo da Lei nº 10.172/2001:

21. Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.
22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.
24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade. (BRASIL, 2001).

Conforme apresenta Saviani (2016), muitas das metas contidas no PNE foram escritas de maneira bastante genéricas, fato que podemos constatar nas apresentadas no trecho acima. Além disso, faz-se notar nessas e em outras metas o compromisso do governo com uma gestão aparentemente democrática, mas com princípios descentralizadores ou ‘desconcentradores’. Isso se apresenta inclusive nas diretrizes para as estratégias, apresentada no Anexo da Lei nº 10.172/2001.

Deve-se promover a efetiva *desburocratização e descentralização da gestão* nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano.

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (BRASIL, 2001).

O excerto nos faz refletir acerca das considerações de Drabach e Mousquer (2009, p. 279), quando refletem sobre “os textos legais produzidos a partir de uma linguagem ambígua e híbrida”, tudo em vista do jogo de poder que configura a arena política e legislativa. O termo descentralização empregado no excerto é uma palavra ambígua, seu significado pode possuir a característica de descentralização do poder de maneira democrática participativa, assim como assumir o caráter da desconcentração com a simples distribuição de tarefas a serem executadas. Como dito, o que determinará essa situação será a ideologia dominante.

Ainda no decorrer da Lei nº 10.172/2001 encontramos metas que remetem à gestão democrática dentro das etapas Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, porém, elas se referem à participação dos docentes na elaboração da proposta pedagógica da escola e da instituição de conselho escolar. Tais estratégias são verdadeiramente importantes para a efetivação da gestão democrática, contudo, elas reforçam o que já está contemplado na LDB. Entendemos que a ideia de um plano é o de oferecer mecanismos, proposituras, ações para que as legislações se efetivem. Repeti-las, a depender do contexto político e econômico, não passa de estratégia para desconfigurá-las.

Apesar de tratar-se de matéria apresentada e sancionada pelo executivo, a Lei nº 10.172/2001 sofreu vetos, que se utilizavam da justificativa de que “os artigos vetados ‘feriam’ a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de não serem compatíveis com o Plano Plurianual vigente” (HERMIDA, 2006, p. 251). Como vemos aqui, mais uma vez o governo FHC interferiu na legislação, intervindo nos pontos que não eram compatíveis com seu governo e tendo como pano de fundo a tão “buscada” estabilidade econômica.

#### 2.4.2 O Plano de Desenvolvimento da Educação (2007)

No período da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) ainda se encontrava em vigência o PNE da Lei nº 10.172/2001. Conforme aponta Saviani (2016) e Hermida (2006), esperava-se que o governo do PT ao assumir a presidência derrubasse os vetos imposto que vinham impedindo muitas realizações do PNE, porém isso não ocorreu. Ao contrário, em seu segundo mandato Lula criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007.

O PDE, como aponta Saviani (2007, p. 1239), “se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE”. Mas, o autor também explica que as estratégias presentes no PDE não partem necessariamente das metas ou diretrizes do PNE, destaca como válida a intenção do governo em desenvolver políticas tendo em vista a qualidade da educação, porém apresenta o contexto desse desenvolvimento, que se ampara no Decreto nº 6.094/2007 referente ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>8</sup>”, o qual possui grande número de empresariado e suas instituições na constituição de tal compromisso.

O Decreto nº 6.094/2007 apresenta um total de vinte e oito (28) diretrizes, das quais treze (13) possuem relação direta com a gestão educacional ou escolar. Podemos notar que oito (8) dessas treze diretrizes abordam no corpo de seu texto o envolvimento ou participação da comunidade e percebemos quão comprometidas tais diretrizes se fazem com as determinações dos organismos que a orientam, tais como Banco Mundial e OCDE.

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar

---

<sup>8</sup> “No Brasil, a recomposição do bloco de poder que entrou em crise no final da ditadura civil-militar vem sendo liderada pelo setor financeiro, a fração burguesa mais poderosa no capitalismo de hoje e, seguramente, o principal sustentáculo do Estado-Maior da alta burguesia. O TPE foi convocado justo pelo setor bancário, liderado pelo Itaú, em articulação com o setor de commodities, no caso, siderúrgico, dirigido pelo organizador de outra iniciativa empresarial para intervir na educação, o movimento Brasil Competitivo, Jorge Gerdau Johannpeter. [...] Para ampliar a convocatória, o Itaú Unibanco Holdings S.A. contou com a adesão de entidades e organizações representativas de outras frações do capital, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE) e Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. [...] Embora o Todos Pela Educação seja formalmente uma iniciativa de classe, autônoma em relação ao Estado e ao governo, somente pode cumprir seus objetivos operando por meio dos governos e, por isso, vem construindo, em seus conselhos, articulações com os novos gestores da educação pública no Brasil, tanto no MEC, como nas secretarias de educação.” (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 6-8).

pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;  
XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;  
XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas; (BRASIL, 2007).

Notamos nas diretrizes apresentadas o caráter de terceirização atribuído ao Conselho Escolar. Esse colegiado tem em sua essência a função de envolver a comunidade nos assuntos que se referem ao desenvolvimento dos estudantes, no entanto, as atribuições pensadas nas diretrizes do Plano Educação para Todos conferem ao colegiado a incumbência de cuidar do espaço físico da unidade escolar como primeira causa.

Visualizando a preocupação com a gestão da infraestrutura e o estabelecimento de parcerias presentes na diretriz, podemos vislumbrar as ofertas formativas do MEC para a área da gestão, fazendo mais uma vez valer o discurso da gestão democrática, por “incluir” a comunidade, mas executando na prática uma gestão gerencialista.

O Decreto nº 6.094/07 firma acordo de apoio aos municípios que aderirem ao plano de metas nele presente. Esse apoio é distribuído em eixos e o primeiro deles destina-se à gestão educacional. Em busca no *site*<sup>9</sup> do MEC, perceberemos algumas ações que efetuaram tal apoio, dentre elas:

- PDE Escola direcionado para a gestão escolar e tendo em vista um planejamento participativo e com objetivo de auxiliar as escolas a melhorar a gestão.
- Escola de Gestores da Educação Básica que, conforme definido no site, busca aprimorar as técnicas de gestão “baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino”.

---

<sup>9</sup> Informações encontradas no site do MEC, especificamente no endereço que se refere ao Apoio à Gestão Educacional. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18841](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18841). Importante ressaltar que alguns desses programas foram descontinuados.

- Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, que busca incentivar e fortalecer a implantação dos conselhos escolares por meio de formação continuada.
- Pró-Conselho, que por sua vez, intenciona capacitar os conselheiros municipais de educação para as demandas do Conselho Municipal.

O histórico desses programas faz menção ao PDE. Considerando o contexto anteriormente apresentado da origem do PDE e o Decreto nº 6.094/07, necessitamos refletir para quem interessou tais apoios e como ambos se configuraram. Entretanto, destacamos que esse é o primeiro registro de políticas de apoio à gestão educacional após a promulgação da LDB 9.394/96. Das ações de apoio apenas o Pró-Conselho data de antes de 2007.

#### 2.4.3 PNE (2014-2024): Conquistas e Desafios

Seguido a Lula, tivemos o governo de Dilma Rousseff (PT) iniciado em 2011, primeira presidente mulher do Brasil, eleita duas vezes, mas com o interrompimento de seu segundo mandato (2016) através de processo de *impeachment* sofrido, conforme divulgado pelas grandes mídias, mas encarado como golpe por grande parte de intelectuais de diversas áreas.

Com o vencimento do PNE (2001-2010) foram necessárias organizações para outro Plano; assim, foram estruturadas as CONAEs – Conferência Nacional da Educação – em vários municípios, contando com participação de profissionais da educação, suas entidades de classe e membros da sociedade civil. As conferências municipais buscaram analisar os textos base, realizar sugestões e adequações. Na mesma lógica partiam para a conferência estadual com delegados municipais e, por fim, para conferência nacional com os delegados estaduais. Neste movimento de envolvimento social foi construído o PNE (2014-2024), que sofreu algumas modificações quando comparado ao seu antecessor. O atual modelo conta com vinte metas que se desdobram em 254 estratégias como ações para o atingimento das metas.

A Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) apresenta no artigo 2º que a gestão democrática é uma das diretrizes para a condução do PNE. Além da Meta 19, que é

específica a esse tema, constatamos também sua presença na Meta 7, cujo objetivo central é a qualidade da educação.

Além dessas, o artigo 5 institui o Fórum Nacional de Educação, com representação de diversos segmentos e especialmente trabalhadores da educação, conferindo mais uma vez o caráter democrático do PNE. O artigo 6 atribui ao FNE o acompanhamento das metas do PNE, assim como promover a articulação das conferências em todas suas instâncias federadas.

Pontualmente, a Meta 19 determina:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (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. (BRASIL, 2014)

A Meta 19 e as estratégias para seu alcance, reforçam a necessidade da participação da comunidade para que assim se realize efetivamente a gestão democrática no contexto educacional. Contudo, necessitamos destacar um aspecto contraditório presente no texto da meta. Apesar de referir-se à eleição, elemento que entendemos como valoroso ato de participação democrática para a comunidade escolar, essa ação é apresentada de maneira vinculada aos critérios técnicos de mérito e desempenho. Ou seja, antes de fazer valer o processo democrático se fará valer o processo meritocrático. Diante disso, corroboramos com Peroni e Flores (2014) quando afirmam que

Em nosso entendimento, esta redação tenta articular em um mesmo texto dois mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão, uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial, restando aos entes federados o desafio de implementar em conjunto critérios tão distintos. (PERONI; FLORES, 2014, p. 181).

Desta maneira, ao reforçar o modelo gerencial, por meio do mérito e desempenho, retoma-se o princípio dos pilares da NGP, especialmente os relacionados à eficiência, eficácia e responsabilização, porém, talvez de maneira mais perversa por destiná-los especificamente ao sujeito, pois a meritocracia refere-se ao fracasso ou sucesso individual (AGUIAR, 2019).

Ainda neste ideário neoliberal/meritocrático, como forma de incentivo para a implantação da Meta 19 é oferecida uma recompensa financeira para os Sistemas de Ensino que atenderem o exposto, por meio de uma das estratégias da meta é proposto um repasse financeiro a estas.

As outras estratégias apontam para ações que podem traduzir-se como democráticas, apesar de sempre iniciadas com verbos transitivos, ou seja, necessitam de complemento. Para que fiquem amplamente apresentadas, subscrevemos abaixo:

- [...] 19.2) ampliar os programas de apoio e **formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos** de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) 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;
- 19.3) incentivar os **Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação**, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o **acompanhamento** da execução deste PNE e dos seus planos de educação;
- 19.4) estimular, em todas as redes 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;
- 19.5) estimular a **constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais 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;
- 19.6) estimular a **participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos**, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; [...] (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Tomamos a liberdade de grifar parte das estratégias elaboradas para a Meta 19 por entendermos que esses pontos são importantes para a efetivação da gestão democrática. Silva (2016) discute em sua tese as implicações da participação da população na gestão pública. No texto, o autor destaca pontos que confluem com a realidade, pois eles remetem a fatores de ausência de formação que acabam por tornar-se obstáculos para tal participação. Conforme aponta, “a ‘participação’ na

gestão escolar não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, e que coloca a necessidade da previsão (e provisão) de mecanismos institucionais que incentivem práticas participativas dentro da escola” (SILVA, 2016, p. 110).

A afirmativa nos leva a reforçar as estratégias presentes para Meta 19, pois apresentam-se como os mecanismos institucionais cobrados pelo autor. Desde a formação que estimula o entendimento das demandas dos Conselhos até a constituição e fortalecimento destes favorecerem a previsão indicada, tanto quanto a organização de grêmios e associações.

Contudo, a Lei nº 13.005/2014 enfrentou – e ainda enfrenta – também os impasses de políticas de governo. Apesar de instituído como lei, o PNE 2014-2024 não se configurou como prioridade no governo provisório de Michel Temer, iniciado em 2016 e com término em 2018, após o golpe parlamentar. Corrobora conosco Dourado (2018, p. 488), ao afirmar que “O grande desafio está na materialização do PNE, sobretudo a partir do cenário político Pós-Golpe Parlamentar de 2016, cujos desdobramentos sinalizam para a secundarização do PNE, seus comandos, dispositivos e prazos”. Além da secundarização, presenciamos a desvalorização de conquistas diretamente relacionadas à gestão democrática, como o Fórum Nacional de Educação (FNE).

Podemos destacar, respaldados pelo Editorial da Revista Educação e Sociedades, que o papel exercido no governo imposto foi o de desmantelar conquistas alcançadas por processos democráticos. Uma medida de forte impacto foi a Portaria do MEC nº 577/2017, a qual reestrutura a organização do FNE, e com isso “Amplia a representação governamental e empresarial, reduz a participação da representação da Sociedade Civil” (EDITORIAL..., 2017, p. 281). Tal atitude foi entendida como um desmonte do FNE. Diante desta impositiva do MEC, como nos esclarece o Editorial (2017) e o Manifesto (2017), a sociedade civil se reorganizou com a criação da CONAPE – Conferência Nacional Popular da Educação “como instrumento de resistência em defesa dos avanços e dos espaços de interlocução conquistados após décadas de muita luta” (MANIFESTO..., 2017, p. 2). Tais manifestações se fizeram necessárias devido à organização dessa nova agenda governamental, voltando a compartilhar explicitamente com o neoliberalismo e os arranjos do mercado.

Percebemos que a ação de desmonte do FNE faz parte de uma agenda assumida pelo governo de Michel Temer desde que seu partido, o PMDB, lançou um

programa intitulado “Uma Ponte para o Futuro”, no qual realiza proposituras que se destinam “a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos.” (UMA PONTE..., 2015, p. 2). Ao avançarmos na leitura do programa percebemos novamente um reforço acentuado em organizativas voltadas para a agenda neoliberal, tais como a priorização das reformas e incentivos para iniciativa privada. Além disso, propõe uma revisão em alguns itens da CF de 1988, recomendando revisões em pontos indicativos das políticas sociais, tais como as “legislações posteriores” à CF, por exemplo, o PNE (2014-2024). Dentre as propostas apresentadas no programa, podemos dizer que o governo obteve êxito em muitas realizações ali contidas. No período de 2016 a 2018 registramos a Reforma Previdenciária, a Reforma Trabalhista e Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como a emenda dos tetos, sendo que essa teve grande influência no campo educacional público e, por sua vez, na atual situação de muitas metas do PNE 2014-2024.

Conforme nos esclarece Amaral (2017, p. 6), “essa mudança constitucional instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país e que prevalecerá, inicialmente, por 20 anos, portanto, até 2036, que congelará as despesas primárias e liberará os pagamentos relativos ao mercado financeiro”.

Podemos comparar a influência da EC 95 no PNE 2014-2024 aos vetos presidenciais de FHC ao PNE 2001-2010, porém com um impacto ainda maior, afinal, os vetos presidenciais deste PNE prejudicavam a efetivação das estratégias daquele PNE – não que dez anos não sejam significativos para a educação. Contudo, a EC 95 coloca em xeque a execução das metas do PNE 2014-2024 e nos induz a pensar que o próximo PNE também sofrerá as consequências em sua elaboração e execução orientadas pelo Novo Regime Fiscal determinada nesta emenda constitucional.

Entendemos que a EC 95 contribui significativamente para a não efetivação de diversas metas do PNE 2014-2024, contudo, ela apenas reflete as ações de governos conservadores, que primam pela visão da uma educação para o mercado, com predomínio da hegemonia capitalista em detrimento do social.

Desde o ano de 2019, Jair Messias Bolsonaro ocupa o cargo presidencial. Durante sua campanha foi possível notar a presença e o aprofundamento do ideário neoliberal nas propostas apresentadas. Além disso, fica evidente seu direcionamento ultraconservador nos planos para o Brasil. Além do conservadorismo no sentido

ideológico, destacou-se também uma necessidade de conservar a hegemonia presente no governo Temer. Como apontado por Leher (2019, p. 4) “o governo Michel Temer apenas iniciou o processo de recalibração do padrão de acumulação. Objetivando seguir na mesma agenda regressiva, sem alternativas exequíveis e realistas, o bloco no poder convergiu no apoio à candidatura de Jair Bolsonaro”.

Visto o interesse dos grupos dominantes, a consolidação da hegemonia para a acumulação do capital continua atingindo o campo educacional, fazendo com que as políticas educacionais garantidas por meio de legislações permaneçam apenas no papel, e quando executadas, convertam-se para a garantia do ideário dominante.

Entendemos que, conforme destacado anteriormente por Leher (2019), o atual governo constituiu-se devido à união de muitos interesses para consolidação da agenda explicitamente neoliberal retomada por Temer. Contudo, importa-nos reforçar que as medidas presentes na referida agenda permeiam o cenário do Executivo brasileiro desde o governo Collor, ou seja, década de 1990.

Também podemos verificar que os direcionamentos dados ao país cumprem com interesses dos organismos multilaterais. Como nos aponta Silva (2003), notamos a intervenção desses organismos em propostas que:

Aconselham a mudança de rumos aos investimentos na educação. Propõem redução de custos e induzem o pensamento de que a educação básica (1a a 8a série) seja prioridade de investimentos e os demais níveis de ensino podem ser ofertados pelas empresas de ensino privadas. (SILVA, 2003, p. 288).

Podemos notar a atenção dada à educação básica para a garantia do capital humano, pois ao garantir o básico de formação, aquele indivíduo será capaz de ler, calcular, interpretar, ou seja, possibilita a formação do trabalhador. Assim sendo, ao adotar políticas públicas para fazer valer a lógica de ensinar apenas o básico, as escolas não conseguirão avançar, tão pouco terão condições, em nossa compreensão, de possibilitar uma formação crítica, condizente com os atuais desafios postos na realidade social que vivemos.

Num projeto educativo sério, componente de política pública garantida pelo Estado, a educação a ser desenvolvida é crítica, se volta para o desenvolvimento efetivo das pessoas que são formadas, e reiteram o sentido de público que é preciso dar à escola e às relações que nela são estabelecidas. Formar cidadãos para o

exercício efetivo da cidadania exige a gestão democrática como norteadora das ações escolares.

O atual governo contou com quatro trocas de Ministros da Educação no decorrer de seus quatro anos de governança. No que se refere a políticas voltadas para a implementação da gestão democrática, tomando como referência as metas do PNE 2014-2024, não podemos apontar que elas ocorreram.

Em setembro de 2019, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu relatório de acompanhamento do PNE vigente, do período de 2017 e 2018 – Acórdão 2.018/2019<sup>10</sup>-TCU-Plenário, o qual apontou como ineficiente o instrumento de apresentação dos dados referente à gestão democrática, pois o mecanismo adotado como medida de efetivação da meta considerado pelo MEC reduzia-se aos sistemas de ensino que adotam o critério técnico e eleição para diretor como atendimento à gestão democrática. Tornando então ignoradas outras vertentes tão primordiais para que a gestão democrática aconteça no espaço escolar, tais como Conselho Escola, Grêmios estudantis, Conselhos Municipais de Educação, Fóruns Municipais de Educação, ou seja, instâncias em que a comunidade escolar participe efetivamente e que possuem estratégias asseguradas no PNE 2014-2024.

O período analisado pelo TCU não se referia ao atual governo, no entanto, tornou-se de sua responsabilidade aprimorar as ferramentas conforme o órgão determinou. Ao que podemos notar dos acompanhamentos virtuais<sup>11</sup>, as ferramentas foram aprimoradas para a captação de dados, utilizando-se da sistemática do Censo Escolar, entretanto, os resultados apresentados não refletem a execução das metas traçadas em seus indicadores, ao contrário, existem metas muito aquém do que deveriam se apresentar, considerando especialmente que o prazo para sua efetivação, segundo consta no próprio PNE, seria de dois anos. E, apesar dos resultados apresentados, não foi registrado nenhum movimento do governo que evidenciasse preocupação ou estratégia para a reversão do quadro, ou seja, para o estabelecimento da gestão democrática.

A situação enfrentada pela educação no atual governo contou com investidas de depreciação moral e estrutural das universidades públicas, desvalorização dos

---

<sup>10</sup> Relatório de acompanhamento disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/9D/52/D1/64/6B7EC710C74E7EB7E18818A8/040.033-2020-1%20-%20AN%20-%20Quarto%20ciclo%20PNE%202014-2024.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

<sup>11</sup> Dados pesquisados no Painel de Monitoramento do PNE, disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>.

pesquisadores com o corte de bolsas, devolução de recursos públicos destinados em orçamento para a educação, abdicação de envolvimento com a renovação do Fundeb, proliferação de escolas cívico-militares, aprovação do 'novo' ensino médio. Para agravar tal situação, tivemos que lidar com a Pandemia de Coronavírus, desde 2020, e somado a ela a “intempestividade e fragilidade” – para utilizar os termos definidos em relatório pelo TCU – do governo para a coordenação no campo educacional neste período.

## 2.5 O DIRECIONAMENTO FEDERAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS (2020-2021)

O vírus SARS-CoV-2 foi descoberto no final de 2019 na China, sendo o responsável por causar a doença Covid-19 que se caracteriza, principalmente, por comprometimentos do aparelho respiratório. O vírus se espalha por gotículas expelidas pelo infectado, por meio de tosses, espirros ou mesmo pela fala. Assim, a contaminação acontece quando essas gotículas entram em contato com a boca ou nariz da pessoa sadia. Tendo em mãos esses dados e a maneira rápida como o SARS-CoV-2 se espalhou pelo mundo, a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu que o contexto imposto configurava-se como pandêmico.

As orientações providas de órgãos sanitários e de saúde recomendavam basicamente três medidas essenciais para a tentativa de uma contenção da disseminação do vírus, sendo elas: a higienização em especial das mãos; o uso de máscara facial cobrindo nariz e boca; e o distanciamento ou isolamento social.

Com isso, na educação básica e educação superior, a medida adotada foi o isolamento social que consistiu em realizar o que a palavra isolamento já explicita, a separação. Assim, em março de 2020, alunos e professores passaram a organizar suas rotinas escolares afastados do núcleo comum escola.

Contudo, o isolamento social, apesar de indicado por entidades responsáveis e com respaldo científico, não chegou em nenhum momento a ser declaradamente indicado pelo MEC por meio de seu ministro. Muito disso se deve ao fato de que o chefe maior do executivo, o presidente da república, não adotou tais procedimentos, e tampouco fez campanha a favor durante o transcorrer da Pandemia de Covid-19. Ao contrário, percebemos em seu discurso evidente negacionismo perante as

medidas científicas propagadas para mitigar os casos de contaminação e mortes ocasionadas pelo coronavírus.

O que se tornou explícito no contexto pandêmico foi a ausência do Governo Federal em medidas de unificação e para a organização do ensino. Percebemos que a administração federal adotou artigos legislativos presentes na CF 1988 e LDB 9.394/96, que determinam atribuições e organizações dos sistemas de ensino estaduais e municipais visando sua autonomia e criados nas legislações para contribuir com a efetivação de um Estado democrático, como uma terceirização de responsabilidades, ou melhor, como uma fuga de suas responsabilidades. A característica imposta para a ação do governo é muito aproximada à distorção ocorrida da gestão democrática no contexto neoliberal.

No intuito de respaldar e explanar nossa afirmativa, apresentamos as legislações e decretos produzidos pelo Governo Federal no período da Pandemia nos anos de 2020 e 2021, assim como as tratativas em relação ao PNE em vigência.

**Quadro 9 – Principais legislações e orientações emitidas pelo Governo Federal no período de 2020 e 2021 relacionadas à Pandemia de Covid-19 (continua)**

<b>Legislação e data da publicação</b>	<b>Súmula ou assunto</b>
Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020	Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
Parecer CNE/CP 05/2020 de 28/04/2020	Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19.
Parecer CNE/CP 09/2020 de 08/06/2020	Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020, que tratou da reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19.
Parecer CNE/CP 11/2020 de 07/07/2020	Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia.
Lei nº 14.040 de 18 de agosto de 2020.	Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

**Quadro 10 – Principais legislações e orientações emitidas pelo Governo Federal no período de 2020 e 2021 relacionadas à Pandemia de Covid-19 (conclusão)**

<b>Legislação e data da publicação</b>	<b>Súmula ou assunto</b>
Parecer CNE/CP 15/2020 de 06/10/2020	Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
Parecer CNE/CP 16/2020 de 09/10/2020	Reexame do item 8 (orientações para o atendimento ao público da educação especial) do Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020, que trata de Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da pandemia.
Parecer CNE/CP 19/2020 de 08/12/2020	Reexame do Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020, que tratou das Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
Resolução CNE 02/2020 de 10/12/2020	Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
Parecer CNE/CP 06/2021 de 06/07/2021	Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.
Resolução CNE 02/2021 de 05/08/2021	Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.

**Fonte:** Documentos citados no quadro. Elaborado pela autora (2022).

O presente quadro foi elaborado em ordem cronológica para que possamos acompanhar as organizativas dos órgãos que direcionam a educação no contexto federal.

A Medida Provisória nº 934, tratou especificamente da liberação dos sistemas de ensino ao determinado na LDB 9.394/96, artigos 24 e 31 que regem sobre os dias e horas letivas das etapas de ensino. Sua publicação ocorreu para desobrigar os

sistemas de ensino do cumprimento dos dias letivos, contudo, não da carga horária mínima.

O primeiro documento a expressar alguma organização do ensino partiu do CNE, com Parecer CNE/CP 05/2020, depois de um mês e meio das escolas fechadas. Em decorrência dessa “demora” de manifestação das instâncias superiores, muitos sistemas de ensino já haviam estabelecido arranjos para a “oferta” de ensino.

Referente ao Parecer CNE/CP 05/2020, entendemos ser importante a reflexão de dois pontos. Inicialmente, cabe informar que o referido documento foi elaborado a partir de uma Consulta Pública aberta pelo CNE na qual as secretarias de educação ou conselhos de educação poderiam enviar arquivos com informações relativas às medidas adotadas em seu município ou estado na implementação das atividades escolares no período de isolamento. Questiona-se, portanto: podemos então afirmar que com essa atitude o CNE garantiu um espaço de participação para as instituições de ensino? Uma participação de coleta de dados sim, mas uma participação democrática, não.

O posicionamento do CNE nesta ação foi de contar com a colaboração dos Sistemas de Ensino para o envio das propostas que eles já estavam executando. Deste modo, com os planos dos sistemas em mãos, coube ao grupo do CNE definir as propostas convenientes ao governo, unificá-las e divulgá-las por meio do Parecer. Assim, proporcionou-se uma participação sem viés democrático. Afinal, a gestão democrática pressupõe a participação dos sujeitos nas proposituras, discussões, organizações e decisões dos processos inerentes a ele, situação que não percebemos presente no processo proposto neste primeiro ponto em relação ao Parecer emitido.

O segundo ponto de reflexão, de certo modo, vem de encontro ao apontamento anterior. Bazzo (2020) pondera as condições em que redes ou sistemas de ensino definiram por seus modelos de “oferta” de ensino durante isolamento. Isso porque, diante da situação vivida, muitos secretários da educação tiveram iniciativas para resolver o problema e colocaram imediatamente suas ideias em prática – o que não deixa de ser admirável e justificável pela inércia de orientações de órgãos federais competentes. Entretanto, essas resoluções deixaram de ouvir as escolas e comunidades escolares antes de seu processo decisório.

Deste modo, podemos concluir que o caminho de escuta do CNE que culminou no Parecer CNE/CP 05/2020 não parte de um processo de escuta da

comunidade escolar, mas sim de secretarias que ora podem contribuir com o processo democrático, ora podem ignorá-lo.

Por fim, o Parecer CNE/CP 05/2020 discorreu sobre as dificuldades encontradas para o ensino no período da pandemia, indicou a organização do calendário escolar e apresentou recursos que poderiam ser utilizados no ensino remoto para todas as etapas de ensino, da educação infantil ao ensino superior.

Já o Parecer CNE/CP 09/2020 foi um reexame solicitado pelo MEC do item 2.16 do Parecer CNE/CP 05/2020. Interessante perceber que no item “2.16 Sobre avaliações e exames no contexto da situação de pandemia” o CNE sugere a revisão por parte do MEC dos exames nacionais. Assim sendo, o Parecer CNE/CP 09/2020 possui o mesmo teor do anterior que trata do mesmo tema, diferenciando-se no item 2.16, especificamente com menções ao ENEM. Avaliação essa que ocorreu nos anos de 2020 e 2021, mesmo com todas as solicitações para a não realização de aglomerações. Deste modo, podemos notar o aparelhamento do Estado com os grupos de interesse para a realização do ENEM e ranqueamento dos estudantes.

O Parecer CNE/CP 11/2020 é o primeiro a oferecer reflexões que colocam em cena os órgãos colegiados dos municípios e das unidades de ensino. Esse parecer foi elaborado em parceria entre CNE, MEC, UNDIME, CONSED, UNCME, especialistas e entidades da sociedade civil. A discussão trata das análises e organizações necessárias para um possível retorno presencial dos alunos. Aborda a condição de infraestrutura e pedagógica para esse retorno. Além disso, aponta diretamente para o envolvimento da comunidade ao realizar as “Recomendações Gerais para os Sistemas de Ensino”, sendo

Coordenação territorial: estados, municípios, sistemas de ensino e escolas devem criar protocolos e regras a serem observadas. Os protocolos do Consed e da Undime recomendam a constituição de comitês estaduais articulados com seus respectivos municípios. A Undime recomenda também a organização, em cada município, de uma Comissão Municipal de gerenciamento da Pandemia e Comissões Escolares. A coordenação territorial de ações intersetoriais de educação, saúde e assistência social é fundamental para assegurar a segurança sanitária e condições adequadas de atendimento, objetivando o retorno gradual. (BRASIL, 2020d, p. 19).

O registro documental da necessidade da participação em comissões ou comitês nas esferas correspondentes pode abrir portas para a efetiva participação da comunidade nas decisões que envolvem os rumos educacionais. Trata-se de um meio

que reforça a conquista democrática assegurada em Lei, possibilita aos pais e comunidades a busca de condições sanitárias, de conectividade, de envolvimento pedagógico, entre outras.

Ao final o documento reforça que os Sistemas de Ensino farão valer os apontamentos apresentados no Parecer CNE/CP 11/2020 em normas específicas. O Parecer CNE/CP 16/2020, de 09/10/2020, refere-se ao reexame do Parecer 11/2020, anteriormente discutido, com especial atenção para as condições pedagógicas e sanitárias relacionado ao atendimento da modalidade da Educação Especial.

A Lei nº 14.040/2020 é a conversão da Medida Provisória (MP) 934. O texto de ambas é muito aproximado, oficializando a obrigatoriedade do mínimo de 800 horas de carga horária letiva, com acréscimo de artigo que se refere à responsabilidade designada ao CNE para a elaboração das Diretrizes Nacionais para a execução dos dispositivos da lei.

Assim sendo, o CNE elaborou o Parecer CNE/CP 15/2020 que institui as Diretrizes Nacionais orientadoras para a implantação da Lei nº 14.040/2020. Tal Diretriz acaba, de certa maneira, abrangendo os Pareceres anteriormente apresentados. Esse documento ainda gerou o Parecer CNE/CP 19/2020 devido reexame, que por sua vez gerou a Resolução CNE 02/2020 que instituiu as Diretrizes.

O Parecer CNE/CP 06/2021 apresentou o projeto de Resolução 02/2021. Esse tratou das Diretrizes para o retorno das aulas presenciais. No corpo do Parecer, ao argumentar para o retorno seguro das aulas, o conselheiro relator descreve as situações impostas aos alunos na fase de isolamento. Este argumenta sobre as questões socioemocionais e as desigualdades sociais impostas nesse período.

Para amparar seus argumentos, o relator utiliza-se de algumas pesquisas realizadas em 2021, dentre elas um relatório produzido pelo Banco Mundial e intitulado “Agindo agora para proteger o capital humano de nossas crianças”. O relatório, realizado em março de 2021, indica a dificuldade de leitura de alunos com idade para frequentar o 5º ano, de países latino-americanos e caribenhos. O texto do parecer ainda afirma que

[...] o estudo do Banco Mundial destaca que a pandemia pode ser uma oportunidade para que os sistemas de ensino se tornem “mais eficazes, igualitários e resilientes”. Uma das recomendações é focar nos segmentos mais desfavorecidos da população, tendo em vista a mitigação das desigualdades. (BRASIL, 2021, p. 5).

Algo que se destacou no transcorrer da pandemia foram as desigualdades sociais. Conforme aponta o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o número de pessoas que passaram a viver na extrema pobreza aumentou em 5,8% no primeiro trimestre de 2021 quando comparado ao primeiro trimestre de 2020. Da mesma forma, passamos a contar com novos 22 brasileiros bilionários, no mínimo, para compor a lista da Forbes dos mais ricos do mundo.

Logo, nos causa estranhamento a afirmativa do Banco Mundial de que tais desigualdades farão nossos sistemas de ensino “mais eficazes, igualitários e resilientes”. Tais desigualdades apenas reforçam os abismos sociais presentes em nossa sociedade. A dualidade de ensino está tão vigente quanto nos anos 1970 e negada/mascarada pelo governo militar. Talvez a resiliência atribuída aos Sistemas de Ensino esteja relacionada à Emenda Constitucional (EC) 95 e os quinze anos ainda prescritos para sua vigência.

Ainda nesse período de pandemia temos o PNE 2014-2024 em vigência e, por esse motivo, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou em 2021 um novo acompanhamento das metas. O relatório consta no processo TC 040.033/2020-1-Acórdão 2620/2021 – disponível virtualmente<sup>12</sup> – possui a extensão de 54 páginas e para elaborá-lo constatamos que os avaliadores levaram em consideração o período da Pandemia e as organizativas elaboradas pelo CNE e MEC.

Um dos apontamentos do relator é justamente a disparidade presente nos sistemas de ensino da rede privada e rede pública, reforçando assim nossa afirmação relacionada às diferenças evidentes de ensino e aprendizagem para os alunos dos diferentes segmentos.

Outro ponto que chama bastante atenção no relatório de acompanhamento do TCU refere-se à avaliação da coordenação do MEC no período da pandemia aos órgãos à sua alçada. O relator afirma que

As ações levadas a cabo pelo MEC se mostraram fragmentadas, intempestivas e sem foco específico para a resolução dos problemas enfrentados pelas redes de ensino da educação básica, decorrentes da pandemia, em prejuízo ao fortalecimento do auxílio aos entes subnacionais, no contexto do regime de colaboração. Tal ação

---

<sup>12</sup> Relatório disponível no link:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/9D/52/D1/64/6B7EC710C74E7EB7E18818A8/040.033-2020-1%20-%20AN%20-%20Quarto%20ciclo%20PNE%202014-2024.pdf>.

decorre, em grande medida, da falta de monitoramento adequado e tempestivo da situação dos entes, o que pode agravar ainda mais as desigualdades educacionais, com retrocessos nas metas do PNE, além de comprometer a busca conjunta por soluções e a disseminação de boas práticas. (BRASIL, 2021, p. 26).

É inegável que a Pandemia de Coronavírus chegou de surpresa para todos, entretanto, o que o TCU sinaliza por meio de análise de documentos – sendo muitos deles os que foram apresentados no quadro anterior – é a constatação da ausência e demora do MEC em repassar suas orientações para os sistemas de ensino.

As orientações providas do CNE passaram a nortear as decisões de muitos sistemas, contudo, suas ações demoraram a chegar, ora pelas tramitações burocráticas que travam o processo, ora por interesse na demora. Importante a lembrar que apesar de ser um órgão colegiado ligado ao MEC, a composição dos conselheiros se faz por uma dinâmica de indicação pelo presidente da república, assim sendo, dentro deste colegiado fiscalizador, consultivo e deliberativo, existe o conflito de interesses.

Ainda pertinente à reflexão PNE *versus* Pandemia *versus* legislações aprovadas, vale lembrar que no corpo do texto do PNE, Lei nº 13.005/2014, a Meta 7 trata do fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, dentre as 36 estratégias elaboradas para o alcance dessa meta temos as seguintes estratégias:

**7.12) incentivar o desenvolvimento, selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio** e incentivar práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para softwares livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas;

**7.15) universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade** e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;

**7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica**, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet; [...] (BRASIL, 2014, grifo nosso).

A necessidade de as estratégias estarem presentes no PNE se fez, pois, antes mesmo de 2014, as tecnologias estavam muito presentes na vida dos estudantes, para além disso, as tecnologias são excelentes recursos de auxílio e complementação para propostas de ensino, assim como ferramenta de inserção social. Apesar disso, o primeiro direcionamento para cumprimento destas se deu pela criação do Decreto nº 9.204, datado de 23 de novembro de 2017, instituindo o Programa de Inovação Educação Conectada. Os anos de 2018 e 2019 contaram com o repasse de recursos para as redes de ensino inscritas no programa e selecionadas. Ou seja, as redes de ensino precisaram aguardar quatro anos após a publicação do PNE para que os recursos financeiros fossem repassados e os encaminhamentos para a efetivação de algumas estratégias iniciadas, e frisemos: algumas redes, apenas as que foram selecionadas.

Aqui estamos tratando de tecnologia, ferramenta essencial para que as demandas de ensino no período da Pandemia acontecessem. Mas foi apenas no ano de 2020, em outubro, que as redes puderam ter acesso a recursos financeiros<sup>13</sup> para destinação a serviços listados no Programa de Inovação da Educação Conectada, porém por meio de recurso do PDDE Emergencial. Apenas em 2021 foi criada a lei que instituiu a Política de Inovação da Educação Conectada, Lei nº 14.180 de 1º de julho de 2021.

Fato é que, diante da necessidade imposta pela Pandemia, as estratégias de cunho tecnológico tiveram seu processo acelerado e efetivado, pois sua necessidade não permitiu mais adiamentos. O que nos preocupa é quando traçamos um paralelo para essa necessidade materializada no que diz respeito à gestão democrática, pois para que percebamos sua falta, faz-se necessário que conheçamos esse princípio de gestão.

A esse respeito a tese de Silva (2018) pode contribuir com proposituras. A autora desenvolveu sua pesquisa em duas escolas de João Pessoa – PB, verificando o conhecimento da comunidade escolar a respeito da temática da gestão democrática. Como complemento, sua pesquisa buscou envolver a comunidade em instâncias

---

<sup>13</sup> Os recursos foram destinados por meio do PDDE Emergencial, conforme apresenta a RESOLUÇÃO Nº 16, DE 07 DE OUTUBRO DE 2020. Assim, o termo todas, se refere a unidades escolares que atendem aos critérios para o repasse do PDDE, dentre eles art. 3º “IV – ser escola representada por Unidade Executora Própria – UEx”.

colegiadas das unidades escolares, dentre esses, utilizou como mecanismo de participação social os Conselhos Escolares, a divulgação do PPP da escola e envolvimento da comunidade com este, assim como a organização da reunião de pais para discussões que se fizessem necessárias. A autora, em suas considerações referentes à experiência vivida, apontou que no processo de discussão a democratização ocorreu por um processo formativo, de esclarecimento dos conceitos e apresentação das possibilidades que os órgãos colegiados e os documentos de construção coletiva podem impactar na vida da comunidade escolar.

O PNE (2014-2024) apresenta nas estratégias da Meta 19 ações similares com a pesquisa de Silva (2018). Ações formativas e de conscientização, a começar pelos que estão envolvidos nos colegiados que são possíveis de serem formados – CME, CE, Grêmios estudantis –, podem ser o primeiro passo para que a gestão democrática se faça realmente presente. Esses espaços constituem-se como lugares para reivindicações e proposições, são os espaços em que as lutas podem ser iniciadas e, por que não, ensinadas. Como já vimos no decorrer da história, e na história mais recente como a iniciativa da CONAPE, as dificuldades sempre se apresentaram, contudo, com conhecimento, a resistência encontra caminhos para a democratização.

Diante disso, é importante que se ressalte os movimentos que constituíram as legislações que temos atualmente, legislações que não são inteiramente como as movimentações propunham, legislações com perdas, com vetos, mas que em algum ponto apresentam os avanços debatidos pelas entidades de classe que representam a essência da educação e democracia.

Ao estudarmos as legislações neste capítulo, especialmente após a LDB 9.394/96 até as publicadas no período da Pandemia de Coronavírus, percebemos que os sistemas de ensino e as indicações de sua autonomia são pontos diversas vezes mencionados. Tais menções, a depender do contexto e do grupo que as disseminam, podem flutuar da impregnação de um sentido da autonomia para a desconcentração de forças e fomento à desresponsabilização da União, ou apropriar-se da acepção da “descentralização democrática-participativa” (NARDI, 2009) que proporciona a garantia do debate e do diálogo, promoção da diversidade e pluralidade e organização de movimentos críticos e propositores.

Conforme propusemos ao iniciar esse capítulo, pudemos constatar que ao percorrer o histórico da gestão democrática nas políticas públicas educacionais

brasileiras, os movimentos que organizam as lutas que envolvem a elaboração dos textos legislativos nem sempre correspondem às forças de poder presentes no governo que executam tais leis. Estas terão em seus planos e mecanismos de execução a roupagem dada pelo governo, por mais que se configurem política de Estado.

Deste modo, no que tange aos encaminhamentos legais relacionadas à gestão democrática, notamos que a política econômica vigente direcionou ações visando um modelo de gestão ocupado em ‘apoiar’ a escola pública, oferecendo um sentido mercantil à democracia no espaço escolar. Apesar do percurso histórico nos mostrar avanços e conquistas para a gestão democrática, por meio dos PNE, esse alinhamento das interpretações legais com o modelo econômico vigente, no caso o neoliberal desde a criação do termo gestão democrática na lei, acabou por esvaziar o sentido da participação social proposta neste modelo de gestão, de fazer e tomar parte dos processos decisórios das instituições.

Contudo, a presença de temas que se constituem pautas de lutas nas leis federais, estaduais e/ou municipais necessitam de celebração e constante acompanhamento.

Neste sentido, apoiamo-nos na definição de Sistema Municipal de Ensino como “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), sendo este uma conquista para a gestão democrática. Com isso, no próximo capítulo conheceremos os Sistemas Municipais de Ensino de Ibiporã e Londrina e a atuação de cada qual na gestão democrática de seus municípios, por meio de seus Conselhos Municipais de Educação. Esperamos no próximo capítulo nos depararmos com descrições que corroborem com a definição de Bordignon (2009).

### 3 OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA E IBIPORÃ

Ao assumirmos como investigação desta pesquisa o levantamento e análise das legislações produzidas pelos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã, percebemos como imprescindível o conhecimento dos referidos colegiados. Para chegarmos a esse conhecimento, entendemos que o trajeto da pesquisa necessita conhecer e apresentar os Sistemas Municipais de Ensino que estes CME estão inseridos, afinal, conforme exposto no capítulo introdutório, a definição pelos referidos municípios respaldou-se na delimitação do NRE de Londrina pelos municípios com Sistema Municipal de Ensino.

Assim, o presente capítulo apresenta as legislações de criação e organização dos Sistemas Municipais de Ensino dos municípios de Londrina e Ibiporã. Além disso, apresentamos e analisamos as legislações de criação, composição, atribuições e organizações dos Conselhos Municipais de Educação destes SME. Buscamos desvelar as intencionalidades impressas nos documentos, assim como identificar a relação com outras legislações do contexto nacional.

Como vimos nos capítulos anteriores, os Conselhos estão presentes nas documentações brasileiras desde a primeira Constituição, em 1824. Naquele período, os Conselhos possuíam uma relação direta com o Imperador e a característica do trabalho desenvolvido era bastante diferente da perspectiva que temos de um órgão de Conselho dos dias atuais.

Com o passar dos anos, a partir de 1925, foram criados Conselhos de âmbito específico da educação e suas atribuições eram basicamente direcionadas no intuito de distribuir as atividades destinadas ao Ministério da Educação, fato que, em nosso entendimento, conferiu características administrativa e burocrática ao órgão.

Teixeira (2004, p. 692) explica que conselhos “em grego refere à ‘ação de deliberar’, ‘cuidar’, ‘cogitar’, ‘refletir’, ‘exortar’”. Em latim, traz a ideia de “‘ajuntamento de convocados’, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, de debates”. Apesar de constatarmos que as legislações para criação de Conselhos de Educação estadual e municipal datarem de antes da década de 1980, sabemos que tais órgãos passaram a ter a liberdade para assumir as definições apresentadas para a etimologia da palavra apenas a partir da Constituição Federal de 1988.

Ao instituir o município como ente federativo, a CF de 1988 confere atribuições decorrentes dessa autonomia. Dentre elas, aqui nos importa destacar o artigo 211 “A

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, e na sequência, o parágrafo segundo que especifica “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.”

Anterior a esse artigo teremos o artigo 206, que no inciso VI destaca a gestão democrática como base e princípio do ensino. A esse respeito, conforme já discutimos, a LDB 9.394/96 orientou as formas da gestão democrática. Explicitamente encontramos, na LDB, o artigo 14 que determina que os sistemas de ensino definirão suas regras de gestão democrática mediante o cumprimento dos princípios apresentados que se referem à participação de docentes e comunidade nos colegiados e elaborações que lhes competem.

Sendo assim, para melhor ampliarmos a compreensão dos sistemas de ensino que o referido artigo trata, necessitamos explorar artigos anteriores a ele que discorrem sobre as incumbências de cada ente federado, especialmente estados e municípios. A esse modo, apresentamos o artigo 11 que aborda as responsabilidades dos municípios, temática que essa pesquisa se propõe.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

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

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996).

Deste modo, a LDB apresentou como deve ser a organização e quais responsabilidades e obrigações permeiam os sistemas de ensino. Além disso, apresenta no parágrafo único a opção ao município de permanecer vinculado ao

sistema de ensino estadual, devendo assim, cumprir as obrigações descritas no artigo específico de incumbências ao estado.

Anteriormente, o Conselho Municipal de Educação, de acordo com a Lei nº 5.692/71, era subordinado ao Conselho Estadual de Educação, cabendo inclusive a este definir as atribuições do municipal. Também a Lei nº 9.131/95, que instituiu o CNE, contribui para mudanças no próprio CNE e que acabam por refletir nos Conselhos dos entes federados. Em seu artigo 7, pela primeira vez, é contemplada a participação da sociedade na instância colegiada, anterior a isso, a escolha de todos os membros ficava a cargo do presidente da república (TEIXEIRA, 2004).

Apesar dos indicativos legais para a constituição do sistema de ensino municipal, a presente iniciativa não se caracteriza como obrigatória. É como aponta Sarmiento (2005, p. 1364): “a criação do sistema municipal de ensino é uma questão estreitamente relacionada ao pacto federativo no Brasil, indo além da política de municipalização<sup>14</sup>, acentuada nos anos de 1990, firmando o município a sua autonomia.”

O processo para a definição do sistema de ensino municipal inicia-se com o favorecimento do debate, diante da necessidade de realização de assembleias para que a população seja ouvida referente ao interesse da criação de um Sistema de Ensino municipal. Ao optar pela criação se faz necessário

[...] alguns trâmites políticos e legais que possibilitem o reconhecimento social e jurídico sobre a existência de SME: a) criação do SME por meio de Lei Municipal específica; b) criação ou reorganização do CME, de modo que se torne o órgão normativo do SME; c) organização de aparato administrativo que possibilite a operacionalização do SME (previsão e destinação de recursos financeiros, estruturais e humanos); e, por fim, d) comunicação à Secretaria Estadual e ao Conselho Estadual de Educação sobre a aprovação das Leis específicas, visando oficializar sua desvinculação do SME (em razão de que, historicamente, os municípios e suas escolas compunham o Sistema Estadual de Ensino). (FLACH, 2020, p. 228).

Como reflete Sarmiento (2005, p. 1373), “O município tem sido apontado como um campo potencializador de experiências democráticas, pela proximidade do

---

<sup>14</sup> A criação de sistema municipal surgiu como possibilidade ao mesmo tempo em que os estados ampliavam a política de municipalização incentivada pela NEC nº 14/96 e Lei nº 9424/96, criando o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O conceito de municipalização passou a permear as políticas de educação, confundindo-se algumas vezes com o de sistema municipal. (SARMENTO, 2005, p. 1373).

governo local com os cidadãos”. Assim, ao constituir um sistema de ensino municipal, entende-se que a população deseja fazer parte do planejamento, das elaborações e da fiscalização das ações educacionais.

É bem verdade que a lei foi elaborada num período político em que se destaca a ótica neoliberal no qual os processos são regidos com vistas à competitividade e individualidade, tendo como base no setor público a privatização, a publicização e a terceirização, e tudo muito estruturado pelo gerencialismo. A administração pública gerencial é propagada no Plano Diretor (Brasil, 1995) e caracteriza-se pelos elementos, anteriormente citados, da eficiência e eficácia, as tecnologias da informação e a responsabilização, tais conduções se destacam pelo controle e monitoramento, tendo como foco principal a economia, o resultado, a performance. No contexto educativo o fator complicador, conforme aponta Laval (2004), é que sua característica de controle e de organização participativa acaba por sugerir uma falsa impressão para a descentralização de viés democrático.

Conforme aponta Lopes Soares (2016), ao verificarmos essa descentralização ofertada aos sistemas de ensino sob a premissa neoliberal, notaremos sua característica de transferir responsabilidades para a sociedade no intuito de desconcentrar tarefas e obrigações do Estado, especialmente em políticas sociais. No entanto,

[...] a autonomia das escolas possibilita a garantia dos direitos a uma educação de qualidade, proporcionando o acesso da classe detentora dos direitos a uma educação pública, gratuita e de qualidade, do controle social da mesma através da participação, respeito aos saberes técnicos dos professores, reforço no modelo de gestão através de técnicas adequadas de planejamento, organização, coordenação e avaliação. (LOPES SOARES, 2016, p. 30).

Então, ao encararmos a descentralização como movimento de luta pelos envolvidos em garantir o processo democrático na elaboração da LDB, poderemos concebê-la como enfrentamento à política autoritária que há tão pouco tempo aquela sociedade havia vivido – e nós também, podemos compreendê-la como luta para uma política que visa a descentralização para a efetivação de uma democracia participativa. Para tanto, os atores e contextos envolvidos nesse processo é que definirão qual vertente o sistema seguirá.

Passados vinte e cinco anos da instituição da LDB 9.394/96 e, por sua vez, da organização para a instituição dos sistemas municipais de ensino, no Paraná “apenas 4% dos municípios paranaenses já constituíram sistemas próprios de Ensino e os demais continuam vinculados ao Sistema Estadual” (FLACH, 2020, p. 229), ou seja, dos 399 municípios que compõem o estado, apenas 17 criam o sistema municipal de ensino. Tendo em vista que uma das características do sistema municipal de ensino está relacionada à criação de um Conselho Municipal de Educação, órgão colegiado que amplia a participação da sociedade na gestão da educação, além de instância participativa da gestão democrática da educação, nos chama a atenção a pequena parcela de municípios com interesse na criação desses espaços.

Dentre os 17 municípios dotados com sistema municipal de ensino nos aprofundaremos em dois, Londrina e Ibiporã. A seleção de tais municípios definiu-se por meio da delimitação espacial tendo como referência a área de abrangência do Núcleo Regional de Educação Londrina.

Os Núcleos Regionais de Ensino (NRE) se constituem como a representação da Secretaria de Estado da Educação em 32 cidades do estado do Paraná; cada NRE oferece suporte para determinado número de municípios com proximidade local, esse suporte é oferecido para escolas estaduais, escolas municipais ligadas ao sistema de ensino estadual, escolas particulares com ensino fundamental e médio. O NRE Londrina presta esse atendimento para 19 municípios. A considerar a média estadual, o NRE Londrina responde por 11% do sistema municipal de ensino no estado.

Dessa maneira, propomos nos próximos tópicos nos aprofundarmos um pouco no contexto dos dois municípios com sistema municipal de ensino, tendo em vista a constituição destes, a configuração dos conselhos de educação e a organização do Plano Municipal de Ensino vigente de cada sistema com atenção especial à gestão democrática.

### 3.1 SISTEMAS DE ENSINO DE LONDRINA E IBIPORÃ: INSTITUIÇÃO, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Os municípios de Ibiporã e Londrina estão localizados ao norte do Paraná e são cidades vizinhas. A contar do bairro central de cada um dos municípios, apenas

15 quilômetros os separam. Além da curta distância, as cidades têm outros pontos que as aproximam.

Ambas possuem a marca de sua expansão inicial devido à extração de madeira, ao cultivo do café e à linha férrea e estação ferroviária que movimentaram seus municípios, assim como a proximidade da fundação de ambas, sendo nos anos 1930 – apesar de Ibiporã tornar-se comarca independente apenas na década de 1940 (CANDOTI, 2019; KASTER, 2017).

Contudo, o trabalho realizado pelos empreendedores da Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) em Londrina obteve maior expansividade. A área territorial do município corresponde a 1.649,84 km<sup>2</sup> enquanto o município de Ibiporã possui 298,49 km<sup>2</sup>, conforme os dados do IPARDES<sup>15</sup>.

Outras diferenças marcam os municípios nos dias de hoje e muitas delas podem ser deduzidas pelo dado territorial elencado anteriormente. Para melhor identificação dos dados, apresentamos o quadro abaixo:

**Quadro 11 – Dados populacionais e educacionais dos municípios de Ibiporã e Londrina**

<b>Dado</b>	<b>Ibiporã<sup>16</sup></b>	<b>Londrina<sup>17</sup></b>
População estimada pelo IBGE para 2021	55.688 pessoas	580.870 pessoas
Alunos no Ensino Fundamental (EF) - 2021	3.183	32.907
Alunos na Educação Infantil (EI) - 2021	2.439	8.800
Unidades escolares	Escolas de EF: 11 Centro Municipal de EI: 14 Complexo Educacional Municipal: 4	Escolas de EI e EF: 88 Centro Municipal de EI: 33 Centro de EI (filantrópicos): 58

<sup>15</sup> Informações obtidas pelo site do IPARDES disponível no link <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Perfil-dos-municipios-0>. Acesso em: 20 ago. 2022.

<sup>16</sup> As informações educacionais, os dados quantitativos de alunos do Ensino Fundamental e Educação Infantil foram retiradas do endereço de site <https://www.ibipora.pr.gov.br/uploads/pagina/arquivos/ESTATISTICA-2021-agosto-vagas-ocupadas.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

<sup>17</sup> As informações educacionais, dados quantitativos de alunos do Ensino Fundamental e Educação Infantil, foram retiradas do endereço de site <https://www2.londrina.pr.gov.br/sistemas/educacao/quadrogeral/index.php>. Acesso em: 20 jan. 2022.

**Fonte:** IBGE e Sítios municipais. Elaborado pela autora (2022)

Além das diferenças quantitativas apresentadas, podemos notar que as unidades para o atendimento dos alunos possuem algumas nomenclaturas distintas entre os municípios. O Sistema de Ibiporã, além das escolas que atendem o Ensino Fundamental e os Centros Municipal de Educação para a Educação Infantil (EI), também possui os Complexos Educacionais Municipal, sendo que estes se caracterizam por ofertarem o ensino em período integral do berçário ao quinto ano. Já o município de Londrina compõe sua rede de unidades com escolas que atendem alunos da pré-escola até o quinto ano, Centros Municipais de Educação Infantil, exclusivos para as crianças de creche e pré-escola e, para comportar o atendimento da demanda de alunos dessa faixa etária, conta com um número significativo de Centros de Educação Infantil da rede filantrópica, ou seja, que não possuem a Prefeitura de Londrina como mantenedora direta.

Apesar das diferenças anteriormente apresentadas, os municípios de Londrina e Ibiporã compartilham de uma mesma opção, a organização de seus Sistemas Municipais de Ensino, em alguns contextos também definido por sistema próprio de ensino. Conforme apresenta Flach (2020, p. 228),

[...] entende-se que se torna necessário respeitar alguns trâmites políticos e legais que possibilitem o reconhecimento social e jurídico sobre a existência de SME: a) criação do SME por meio de Lei Municipal específica; b) criação ou reorganização do CME, de modo que se torne o órgão normativo do SME; c) organização de aparato administrativo que possibilite a operacionalização do SME (previsão e destinação de recursos financeiros, estruturais e humanos); e, por fim, d) comunicação à Secretaria Estadual e ao Conselho Estadual de Educação sobre a aprovação das Leis específicas, visando oficializar sua desvinculação do SME.

Assim, a análise dos documentos apontados por Flach (2020), relativos a cada município, nos possibilita identificar a autonomia de cada um no que diz respeito à organização adotada em seus CME e a diversidade participativa ali implícita. Observamos que ambos os municípios criaram seus sistemas de ensino nos anos 2000, assim sendo, tomaram como referência a LDB 9.394/96. Apresentaremos os Sistemas de Ensino e Conselhos Municipais de Educação conforme ordem cronológica de criação.

O município de Londrina criou seu Sistema de Ensino por meio da Lei nº 9.012 de 23 de dezembro de 2002, e já na presente também criou o Conselho Municipal de Educação de Londrina – CMEL. Nesta legislação são apresentadas as organizativas do Sistema e do Conselho, apresentando seus princípios, composições, estruturas e atribuições de cada um. Contudo, no período de 8 anos, de 2003 a 2011, o Sistema de Ensino do município sofreu alterações em sua legislação, fazendo com que surgissem novas leis, algumas com alterações em artigos e outras mais amplas. Assim, apresentamos os dados da lei vigente para o sistema londrinense que se trata da Lei nº 10.275 de 16 de julho de 2007.

Para apresentarmos os órgãos integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Londrina (SMEL), dispomos o quadro abaixo no intuito de explanar a comparação verificada em análise posteriormente apresentada.

**Quadro 12 – Órgãos integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Londrina e sua disposição no trajeto das Leis de criação e reorganização do sistema**

<b>Lei 9.012/2002 (criação)</b>	<b>Lei 10.272/2007 (vigente)</b>
<p>Art. 2º O Sistema Municipal de Ensino compreende os seguintes órgãos:</p> <p>I - a Secretaria Municipal de Educação, como órgão executivo das políticas de educação básica;</p> <p>II - o Conselho Municipal de Educação, como órgão assessor da Secretaria de Educação e normativo das escolas da rede municipal de educação básica e das unidades escolares da educação infantil privada;</p> <p>III - as escolas de educação infantil e de ensino fundamental, no âmbito da educação básica, mantidas e administradas pelo poder público municipal; e</p> <p>IV - as unidades escolares - creches e pré-escolas - mantidas e administradas pela iniciativa privada, tanto as de caráter lucrativo, como as comunitárias, confessionais e filantrópicas.</p>	<p>Art. 7º Integram o Sistema Municipal de Ensino:</p> <p>I – o Conselho Municipal de Educação;</p> <p>II – a Secretaria Municipal de Educação;</p> <p>III – as instituições de ensino fundamental e de educação infantil criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal; e</p> <p>IV – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.</p>

**Fonte:** Legislações citadas no quadro. Elaborado pela autora (2022).

Ao estabelecer um comparativo entre as leis, notamos que a organização da composição dos que integram o Sistema Municipal de Ensino configura-se em outra ordem e sua redação possui outra conotação. Anteriormente, a Secretaria Municipal

de Educação constava no topo da lista de integrantes, o que de certa maneira sugere uma ordem hierárquica de submissão e, somado a isso, após o nome do Conselho Municipal de Educação surge a descrição deste como sendo um órgão assessor da Secretaria. Como podemos perceber, pelo menos no que compete à legislação, a Lei nº 10.275/2007 apresenta certo avanço democrático, colocando o CMEL como primeiro na lista de integrantes e retirando a descrição de assessor.

Tal importância estabelecida ao colegiado pode ser notado em outros artigos da Lei nº 10.275/2007, mas em especial no artigo 15, que fica organizado dentro do Título III que trata do Conselho Municipal de Educação. Em tal artigo reforça-se que o CMEL “constitui-se em Órgão Colegiado de Instância Superior político, financeiro e administrativamente autônomo” e detalha seu papel deliberativo mobilizador e de controle social do Sistema Municipal de Ensino de Londrina – SMEL. Na sequência, apresenta-se o parágrafo único, possuindo ele uma explicitação da gestão democrática que se almeja para tal órgão:

Parágrafo único. O Conselho Municipal de Educação de Londrina objetiva assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar da definição das diretrizes educacionais no âmbito Municipal, contribuindo para elevação da qualidade dos serviços educacionais ofertados, constituindo-se em um espaço de participação e democratização da gestão do ensino no município. (LONDRINA, 2007).

Ainda na sequência, registram-se as atribuições do CMEL no que tange as suas competências, assim como, se dispõe sua composição, a qual se estrutura da seguinte maneira: “Art. 17 O Conselho Municipal de Educação de Londrina – CMEL - é composto por 16 membros representativos e eleitos, um representante da Câmara Municipal de Londrina e dois representantes da Secretaria Municipal de Educação, representativos e indicados”, a partir daqui o artigo estratifica a organização dos 16 membros da composição que são organizadas em 4 segmentos, sendo: segmento usuários da educação – três membros; segmento dos trabalhadores da educação – seis membros; segmento dos prestadores de serviço da educação – quatro membros; segmento da administração pública – três membros.

Além dos membros eleitos, a Lei nº 10.275/2007 determina que o município deve organizar-se no sentido de prover o local adequado para a atuação do CMEL,

assim como os bens necessários para o trabalho do colegiado, sendo entendido como mobiliário necessário e os recursos humanos para compor a equipe técnica do órgão.

Para findarmos as menções da legislação vigente, importa-nos destacar que o documento sinaliza a necessidade de o governo municipal garantir espaço e equipe adequada para que as atribuições da Secretaria Municipal de Educação possam ser realizadas. Quanto às incumbências da SME, a lei determina que esta deve “planejar, organizar, executar, manter, administrar, orientar, supervisionar, coordenar, controlar e avaliar as atividades do Poder Público, ligadas à educação” tudo isso tendo em vista as deliberações do CMEL e as decisões realizadas nas Conferências Municipais de Educação, e respeitando as legislações federais, conforme prevê o artigo 34 da lei de 2007.

Somado a esse indicativo de gestão democrática, a lei ainda contempla um título específico para essa temática e nela expõe quatro pilares, em forma de incisos, para o fortalecimento da democracia e participação social no campo da educação municipal. Os pilares distribuem-se na realização quadrienal de Conferências Municipais de Educação; eleição direta para o Conselho Escolar em cada unidade escolar; eleição direta para diretores escolares e autonomia escolar na definição de seu projeto político pedagógico.

Ao conhecermos os apontamentos legais de organização para o Sistema Municipal de Ensino de Londrina, podemos constatar que a estrutura de sua legislação ampara a instituição de um espaço democrático. Contudo, não podemos perder de vista o contexto no qual este se institui, pois o modelo de gestão gerencial impacta as possibilidades de efetiva democratização. Porquanto, o Estado ao preocupar-se com os resultados pode configurar o Conselho Municipal de Educação apenas como um órgão de controle, caracterizando-o muito mais pelas suas atribuições normativas e fiscalizadoras – como autorizar a abertura de escolas – do que como órgão deliberativo e consultivo, de participação social e propositor de leis que possam mudar seu contexto e refletir as demandas de sua realidade.

Jensen (2021, p. 98) constata em sua pesquisa que “O excesso da função normativa acaba por esvaziar o sentido do órgão enquanto uma instância colegiada. Sua natureza pode ser considerada muito mais técnico-burocrática do que orgânica em relação às demais instâncias na organização da educação”. De maneira prática percebemos como se apresentam obstáculos para a gestão democrática, entretanto, não podemos perder de vista a luta para que esse espaço se configure no espaço de

debates e elaborações que revertam a ordem que nos rege e se aproprie de seu real sentido democrático.

Diferentemente de Londrina, o município de Ibiporã organizou primeiro a legislação de instituição do Conselho Municipal de Educação, por meio da Lei nº 1.808/2003, e utilizou deste conselho para elaborar a legislação que organizou o Sistema Municipal de Ensino de Ibiporã – SMEI, sob número da Lei nº 1.891/2004.

Percebemos que a lei do SMEI aborda o Conselho Municipal de Educação, porém, não conta com as especificidades da lei própria dele. Sendo assim, abordaremos as duas legislações, especificando-as em cada momento. Iniciamos apresentando a organização do Sistema Municipal de Ensino, presente na Lei 1.891/2004, conforme se verifica a seguir:

Art. 4º - O Sistema Municipal de Ensino compreende:

I – as instituições de ensino fundamental e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal;

II – as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – a Secretaria Municipal de Educação e Cultura;

IV – o Conselho Municipal de Educação;

V – o conjunto de normas complementares.

Parágrafo Único – Cabe ao Município, por meio dos órgãos responsáveis pela educação municipal, baixar normas complementares às nacionais que garantam organicidade e unidade ao sistema de ensino. (IBIPORÃ, 2004).

Como podemos perceber, no artigo 4º, a composição do SMEI obedece à sequência apresentada na lei federal (LDB 9.394/96, art. 18). Ao estabelecermos o mesmo critério de análise utilizado para o SMEL relativo à ordem de prioridade, como que hierárquica, na apresentação dos órgãos/instituições integrantes do SMEI, notaremos que o Conselho Municipal de Educação é o penúltimo órgão a ser apresentado na constituição do SME, ocupando posição anterior apenas para “o conjunto de normas complementares”. Tendo em vista que o CME é um órgão deliberativo e normativo e que as legislações complementares necessitarão de sua aprovação ou adequação, podemos entender que o “integrante” presente no inciso IV e V refere-se ao mesmo órgão.

No que se refere às instituições de ensino, a lei de criação do SMEI reforça a determinação da LDB sobre a obrigação destas na elaboração de sua proposta

pedagógica. Assim como aborda a articulação das instituições com a comunidade e pais e legisla sobre aspectos didáticos pedagógicos.

Ao abordar as atribuições da Secretaria Municipal de Educação, a lei de criação do SMEI expressa

Art. 10 – Secretaria Municipal de Educação e Cultura é o órgão que exerce as atribuições do Poder Municipal em matéria de educação, cabendo-lhe, em especial:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do Sistema Municipal de Ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; [...]. (IBIPORÃ, 2004)

A esse respeito, constataremos que semelhantemente à legislação londrinense, cabe ao governo municipal dispor e manter espaço, mobiliário e bens para a atuação do Conselho Municipal de Educação, assim como da necessidade de equipe técnica para a manutenção do órgão.

Na sequência, o artigo 11 da Lei nº 1.891/2004 nos apresenta o Conselho Municipal de Educação com a seguinte definição:

Art. 11 – Conselho Municipal de Educação é o órgão de natureza colegiada, vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Cultura com autonomia administrativa e com dotação orçamentária própria, que desempenha as funções consultiva, deliberativa, normativa, propositiva, mobilizadora, fiscalizadora, e de controle social, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação municipal nos termos da Lei. (IBIPORÃ, 2004)

Interessante notar que apesar de constar a deliberativa como uma de suas funções, a primeira função apresentada é a consultiva, o que favorece a interpretação que esse papel será predominante no CME, contudo, isso não esvazia o valor da instituição do colegiado, pelo menos legalmente analisando, haja vista que a função consultiva lhe impõe uma característica de assessoramento, ou seja, de que o sistema de ensino lhe ouvirá antes de realizar seus planejamentos voltados para as políticas educacionais (BORDIGNON, 2009).

Entretanto, tal ordenamento das atribuições nos recorda a discussão de Lopes Soares (2016), ao apontar que após a promulgação da LDB de 1996 ocorreu um aumento vertiginoso na criação de Conselhos de Educação, e que diferente do que a lei preconiza em relação a seu caráter deliberativo, muitos deles exercem apenas uma função consultiva, sem poder de decisão. Realizamos esse paralelo na reflexão, tendo

também em vista as afirmativas do documento de criação do SMEI de que o órgão colegiado é vinculado à Secretaria de Educação do Município, permitindo assim subentender certa tutela desta para com o colegiado.

Ainda no artigo 11, contemplamos o parágrafo primeiro que orienta que a estrutura, organização e composição do CME do município encontra-se em lei própria, o que aponta para a Lei nº 1.808/2003, a qual sinalizamos ao início da apresentação do SMEI e exploraremos a partir daqui.

A respeito do texto mais específico das funções do CME, notam-se atribuições de proposições e elaborações por parte do conselho, mas na sua grande maioria tarefas relacionadas a acompanhamento e participação.

Já referente à composição do CME, recorreremos ao artigo 6º, da Lei nº 1.808/2003, que informa o quantitativo de doze membros, tendo a composição de seis membros de livre escolha do Poder Executivo e seis indicados pela comunidade local a depender de seu segmento e entidades representadas.

Conforme explicam os artigos 7º e 8º da Lei nº 1.808/2003, as indicações por segmento ocorrem por decisão coletiva de cada instância representada, obedecendo o critério de que a pessoa indicada atue profissionalmente no município, na área educacional e que seja “de reconhecida conduta ética”. Entretanto, o documento não especifica como se dá a indicação, se por assembleia das instâncias ou outro modo. Cada representação necessita da indicação de duas pessoas para que se componha a função titular e suplente.

As indicações pelo Poder Executivo devem considerar o conhecimento e experiência para cada representação indicada. Ainda a respeito deste tipo de indicação, no artigo 10 da Lei nº 1.808/2003, observamos a orientação de que

§ 5º O mandato dos membros titulares e suplentes, representantes do Executivo Municipal, encerra-se ao término da gestão do Prefeito do Município que o indicou, independentemente da data de sua nomeação como conselheiros. (IBIPORÃ, 2003)

Ao verificar tais desdobramentos, os escritos de Flach (2020) nos provoca reflexões:

A composição do CME pode representar a ampliação da participação e do debate a respeito de assuntos educacionais, [...]. Entretanto, a democracia almejada e discursada pode tornar-se um engodo, caso

esses órgãos colegiados de representação social e política sejam compostos por indicação viciada de membros, a qual amplia burocraticamente a participação, sem considerar a essência da democracia, podendo ser considerada como gestão democrática formal. Quando a composição ocorre dessa maneira, o CME pode tornar-se apenas executor, legitimador das ações governamentais, funcionando de forma burocrática e reacionária. (FLACH, 2020, p. 232).

A gestão democrática expressa na Constituição Federal traz consigo um sentido de educação que visa ser decidida pela sociedade a partir dos conselhos e das representações, foi definida num contexto de busca de emancipação política para a efetiva participação política. Esse aspecto deve ser constantemente lembrado, faz parte da defesa desse espaço democrático, que apesar das lógicas que vem se constituindo traz a possibilidade de compreensão e de questionamento, ou de definição de encaminhamentos para a educação.

Os artigos que tratam da composição do conselho respaldam, de alguma maneira, a inibição do que Flach chama de “indicação viciada” (2020, p. 232), que em nossa compreensão se refere à mesma pessoa ocupando a função de conselheiro por vários anos. Também o artigo 10 da Lei nº 1.808/2003 determina que é permitida uma única recondução de mandato, e ainda contamos com a sorte, literalmente, conforme mostra-se:

§ 2º Ao ser constituído o Conselho Municipal de Educação 6 (seis) de seus membros, mediante sorteio, terão mandato de 2 (dois) anos e 6 (seis) terão mandato de 4 (quatro) anos para permitir o processo de alternância na renovação dos conselheiros.

O §3º, que vem na sequência, determina a alternância de mandatos entre representantes do Executivo e da sociedade. Alternância essa que não conseguimos perceber nos cargos de presidência e vice-presidência do CME.

**Quadro 13** – Ocupação do cargo da presidência dos Conselhos Municipais de Educação de Ibiporã e Londrina em 2020 e 2021 (continua)

<b>Município</b>	<b>Mesa diretora</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Ibiporã</b>	<b>Presidência</b>	Representante do Executivo – diretora de CMEI	Representante do Executivo – EF da Secretaria Municipal de Educação

**Quadro 14** – Ocupação do cargo da presidência dos Conselhos Municipais de Educação de Ibiporã e Londrina em 2020 e 2021 (conclusão)

<b>Município</b>	<b>Mesa diretora</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
	<b>Vice-presidência</b>	Representante do Executivo – Gestão da Secretaria Municipal de Educação	Representante do Executivo – EI Secretaria Municipal de Educação
<b>Londrina</b>	<b>Presidência</b>	Representante do Segmento Administração Pública (executivo) – diretora de CMEI	
	<b>Vice-presidência</b>	Representante do Segmento Administração Pública (executivo) – diretora de escola	

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022) com base nos documentos: Decreto 208/2019 de Ibiporã, Ata de 22/01/2021 do Conselho Municipal de Educação de Ibiporã, Ata 02/2020 1ª Reunião Especial do Conselho Municipal de Educação de Londrina.

Percebemos que o município de Ibiporã realizou nova indicação para membros do CME, justamente para atender o parágrafo 5º anteriormente citado, pois em 2020 tivemos eleições municipais e o governo municipal foi alterado. Por esse motivo, notaremos em 22/01/2021, no município de Ibiporã, a “Ata de reunião para posse dos novos membros do CME Representantes do Poder Executivo”<sup>18</sup>. Neste mesmo dia, logo após a posse, consta nova ata, também datada de 22/01/2021, que indica a eleição para a presidência do CME, que, apesar de contar com novos membros do poder executivo e a permanência dos membros da comunidade local – e presentes na reunião – apenas dois membros do poder executivo se apresentaram para o cargo da presidência e vice, e assim foram eleitos. Entendemos que dois pontos necessitam de reflexão acerca da não manifestação dos membros da comunidade local para a presidência do CME.

Primeiramente a discussão já levantada por alguns autores, e nesta pesquisa tratada por meio do texto de Bollman (2010) ao abordar os CONEDs e, também, apresentada no “PNE da Sociedade Civil Organizada”, que se refere ao tempo do trabalhador para a participação nos Conselhos de controle social presentes em nossa sociedade. Os conselheiros que representam a comunidade local se constituem em profissionais que atuam em regências de sala de aula ou outras profissões, pois são

<sup>18</sup> Ata com acesso aberto. Disponível em <https://www.ibipora.pr.gov.br/uploads/pagina/arquivos/ata-conselho-municipal-de-educacao.pdf>.

os pais da rede pública ou que ocupam espaços nas Associações de Bairros. Sem um respaldo que lhe garanta segurança, no sentido de não causar prejuízo sua ausência no trabalho, a manifestação para disponibilizar-se à presidência do CME se torna algo fora de contexto. Lembramos que esse respaldo havia sido apontado na proposta do PNE da Sociedade Civil, contudo, tratou-se de pauta não implementada no PNE 2014-2024.

Em segundo lugar, necessitamos considerar a condução da reunião e o “chamamento” para o interesse a tais cargos. A reunião foi presidida por membro da Secretaria Municipal de Educação de Ibiporã, uma das representantes do poder executivo recém-empossada, o que nos sugere inibição aos membros da comunidade geral presente. Além disso, essa “alternância” na presidência do CME de Ibiporã, por parte do Poder Executivo, nos parece ser algo constante, para anos além do que os selecionados nessa pesquisa. Para tal afirmação, tomamos como referência a Ata de 03/02/2021<sup>19</sup>, na qual uma conselheira, que participava de sua última reunião pelo motivo de deixar o cargo de professora no segmento que representava, destacou a necessidade de rever a lei do CME de Ibiporã devido perceber incoerência da presidência deste estar sempre a cargo de membros do executivo.

Bordignon (2009), ao discutir a representatividade dos membros do conselho, destaca a importância da pluralidade nas representações não apenas por abarcar diferentes segmentos, mas também para a garantia de um espaço de interlocução entre o saber acadêmico e o saber popular. O autor também valoriza a participação de membros do Poder Executivo ao estabelecer o papel destes como pontes ao apresentar visões sobre a viabilidade das proposituras políticas do Conselho, contudo, ele também sinaliza que “Formas de escolha de conselheiros que derivem da vontade singular, seja dos dirigentes do Executivo ou das categorias, tenderão a situar o exercício da função em fidelidade à vontade de onde deriva a indicação.” (BORDIGNON, 2009, p. 71).

Retomando a Lei nº 1.891/2004, referente ao Sistema de Ensino de Ibiporã, essa destina um tópico específico para a Gestão Democrática. No artigo 15 apresenta a necessidade de observância de seis princípios, sendo: participação da comunidade escolar na elaboração da proposta pedagógica da escola; participação da comunidade

---

<sup>19</sup> Ata com acesso aberto. Disponível em <https://www.ibipora.pr.gov.br/uploads/pagina/arquivos/ata-conselho-municipal-de-educacao-2.pdf>.

nos órgãos colegiados; autonomia da gestão pedagógica das unidades; liberdade para organização de associações, grêmios e outros pela comunidade escolar; transparência dos procedimentos pedagógicos e administrativos e a descentralização das decisões no processo educacional.

O enunciado do artigo 15 prescreve que tais princípios serão definidos em legislações próprias. Nos artigos seguintes menciona o regulamento dos Conselhos Escolares e a seguridade da autonomia financeira garantia por lei, que aqui subentendemos como a LDB 9.394/96. Aborda também como princípio da gestão democrática, no artigo 17, que a escolha de diretores será realizada respeitando os processos democráticos e critério técnico, o que nos leva a acreditar que se trata de um processo de eleição de diretores.

A Lei do SMEI também se preocupa em apresentar como serão conduzidos os trabalhos pedagógicos nas etapas e modalidades de sua responsabilidade, dispõe de regulamentações como calendário, matrículas, verificação de rendimento e frequência dos alunos. Buscam aqui atender ao princípio do acesso, permanência e sucesso escolar.

No intuito de findarmos a apresentação do SMEI, destacamos a notada menção realizada ao Sistema Estadual de Ensino, para isso foi destinado um capítulo intitulado “Do Regime de Colaboração”. Aqui o SMEI reforça itens apresentados na CF 1988 e na LDB 9.394/96, porém dando especial atenção à parceria com o governo do estado. O documento firma a colaboração do Sistema Municipal em pontos como formação para professores, proposta curricular, elaboração de calendário e formulação de políticas e planos educacionais.

Conforme já salientamos, tal regime colaborativo está sinalizado nas legislações federais, o fato de o município, ao criar seu sistema de ensino, reforçá-la no documento de sua instituição demonstra substancialmente a necessidade de tal colaboração diante das fragilidades estruturais enfrentadas. Essa afirmativa provém não no intuito de depreciar o sistema de ensino, ao contrário, visa ressaltar o conhecimento da rede de ensino perante suas carências e, para além disso, força-nos a recordar a trajetória histórica da educação brasileira que não preparou efetivamente os sistemas para determinadas consequências da autonomia.

Sarmiento (2005) em pesquisa realizada em três estados referente à criação de sistemas de ensino nos sinaliza que

Em relação à cooperação entre os entes federativos, a maioria considerou que ela tornou-se possível exigindo maior entrosamento entre as autoridades responsáveis. As principais dificuldades encontradas decorreram da falta de informações sobre sua estrutura, organização e funcionamento. Em alguns casos, dificuldades financeiras comprometeram a ampliação de equipes e serviços na administração do sistema e acompanhamento das escolas. (SARMENTO, 2005, p. 1384).

Assim, podemos concluir que possivelmente o reforço na legislação relacionada à colaboração esperada não se deu exclusivamente no município de Ibiporã.

Um outro assunto, comumente abordado na lei de criação do Sistema Municipal de Ensino de ambos os municípios, trata do Plano Municipal de Educação (PME). Esse tema é partilhado por fazer parte das indicações no inciso I do artigo 11 da LDB 9.394/96, que aborda a necessidade de os sistemas de ensino organizarem seus planos educacionais conforme a União e reforçado na Lei nº 13.005/2014 do PNE.

Independentemente das organizações para condução do trabalho – o sistema de Londrina encarrega o CMEL da organização e elaboração do Plano Municipal de Educação e o sistema de Ibiporã delega a participação na elaboração do Plano Municipal de Educação para seu CME – os dois municípios evidenciam a necessidade da realização deste documento, assim como indicam os mesmos como efetivação para a gestão democrática.

O Plano Municipal de Educação (PME) de Ibiporã foi sancionado pela Lei nº 2.775, de 17 de junho de 2015. Ele se organiza em oito temáticas com a apresentação do diagnóstico e diretrizes antes da divulgação das metas e estratégias para os referidos temas, sofrendo ausência de divulgação de diretrizes apenas o tema Gestão da Educação Municipal. O PME está distribuído em oito temas, sendo composto, ao todo, por 14 metas e 132 estratégias.

Ao aprofundarmos a leitura do tema Gestão da Educação Municipal no PME de Ibiporã, constatamos que seu diagnóstico apresenta a gestão democrática como princípio da gestão escolar das unidades escolares municipal, somando à afirmativa o reforço da participação social por meio da presença dos colegiados de Associação de Pais e Mestres (APM) e Conselhos Escolares (CE). O PME também enfatiza a criação do Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação como

ponto chave para a efetivação da gestão democrática na esfera municipal e como base para os colegiados presentes nas unidades escolares.

No que se refere às metas deste tema, notamos o registro de promoção de capacitação dos conselheiros escolares; intenção de aplicação de avaliação institucional nas comunidades escolares; e, por fim, uma meta que trata de repasse de recursos de maneira desburocratizada e descentralizada. As estratégias apresentadas mostram ações voltadas para a participação da comunidade no contexto escolar, assim como reforços da gestão democrática municipal alinhando em diversas estratégias o CME e o SME.

Ao consultarmos o PME de Londrina inicialmente constatamos uma diferença estrutural no documento, que segue organizado de maneira mais similar ao Plano Nacional de Educação. O documento londrinense instituído pela Lei nº 12.291, de 23 de junho de 2015, apresenta-se como adequação do PME anteriormente vigente no município.

O PME de Londrina possui vigência de 2015 a 2025, e é composto por 21 metas que se desdobram em 417 estratégias. Apesar da diferença da organização do documento em relação ao plano do município de Ibiporã, ao realizarmos a leitura do documento, entendemos que as metas do PME de Londrina poderiam ser agrupadas pelas temáticas apresentadas no PME de Ibiporã, fato que também ocorre com o PNE.

A Meta 19 do PME de Londrina, Lei nº 12.291/2015, e suas estratégias discorrem sobre a gestão democrática, conforme segue:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (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 do município, mediante o recurso recebido da União. (LONDRINA, 2015).

A meta apresentada encontra-se no PME de Londrina, contudo, pode facilmente ser confundida com a meta do PNE, Lei nº 13005/2014, pois o texto altera-se apenas ao final devido à necessidade de especificação da esfera municipal. O PNE possui oito estratégias, já o PME de Londrina criou vinte e quatro estratégias, no entanto, perceberemos que até a estratégia 19.8 os textos também são similares, e a partir desta estratégia notamos o tratamento de especificidades do e para o município de Londrina.

As estratégias do PME de Londrina ocupam-se em garantir situações que oportunizem a gestão democrática e participação social nas unidades escolares por meio de propostas de formação dos gestores e conselheiros escolares e municipais, assim como na implementação e elaboração da proposta pedagógica das unidades escolares. Também reforçam a necessidade de criação de órgãos colegiados que fortalecem a democratização dos espaços, tais como grêmio estudantil, associação de pais, Fórum Permanente de Educação e consulta à comunidade para escolha de diretor (a) das unidades escolares.

Percebemos que alguns pontos são comuns nos PME de Londrina e Ibiporã, os quais buscamos sintetizar no presente quadro a seguir.

**Quadro 15 – Síntese da estrutura dos Planos Municipais de Educação de Ibiporã e Londrina em vigência e estratégias voltadas para a gestão democrática**

<b>Sobre...</b>	<b>Ibiporã</b>	<b>Londrina</b>
<b>Lei e data da sanção</b>	Lei nº 2.775, de 17 de junho de 2015	Lei nº 12.291, de 23 de junho de 2015
<b>Número de metas e estratégias do PME</b>	Metas: 14 Estratégias: 132	Metas: 21 Estratégias: 417
<b>Gestão democrática no PME</b>	3 metas específicas 17 estratégias	1 meta específica 24 estratégias
<b>O que aborda sobre o Conselho Municipal de Educação e/ou Sistema Municipal de Educação</b>	7 estratégias Abordam o CME em formação, espaço e condição de trabalho, atuação nas políticas educacionais.	2 estratégias Abordam a formação dos conselheiros e a divulgação de ações do SME.
<b>Formas de participação da comunidade presentes nas estratégias do PME</b>	7 estratégias Formação; eleição de diretor (a) escolar; atuação dos conselheiros escolares; formulação documentos escolares, como: PPP, regimentos, plano de gestão escolar; APM; avaliação institucional.	9 estratégias Criação de Fórum Permanente de Educação; constituição de grêmios estudantis, associação de pais; atuação dos conselheiros escolares; implementação PPP, plano de ação do gestor escolar; consulta à comunidade para escolha de diretor (a) escolar; APM – prestação de contas; formação para a comunidade escolar com temas transversais que impactam no acesso e permanência escolar.

**Fonte:** Lei nº 2.775, de 17 de junho de 2015 de Ibiporã e Lei nº 12.291, de 23 de junho de 2015 de Londrina. Elaborado pela autora (2022).

Constatamos que, a seu modo, cada sistema criou estratégias vislumbrando o atendimento da gestão democrática em seu município. Podemos notar que, ambos evidenciam a participação dos conselheiros escolares como ponto primordial para a efetivação de tal gestão. Entretanto, apesar da Lei de criação do SMEI mencionar da vinculação do CME à Secretaria de Educação do município, a todo tempo no PME a lei de Ibiporã reforça a importância de a formação dos conselheiros escolares estarem ancoradas nas decisões e orientações do CME, fato que não se evidencia no PME de Londrina. Percebemos que algumas estratégias presentes no documento londrinense estão mais direcionadas em como e o que fazer, já o ibiporanense com característica reivindicatória.

Como destacamos ao início deste capítulo, os Sistemas Municipais de Ensino de Londrina e Ibiporã datam sua criação no início dos anos 2000. Com as marcas que o neoliberalismo impõe, é de extrema necessidade que os que compõem os Conselhos Municipais de Educação se utilizem desse espaço como formativo e para o debate questionador.

Diante disso, interessa-nos reforçar o importante papel ocupado pelos conselheiros, o segmento que eles representam, nas composições dos Conselhos Municipais de Educação dos municípios pesquisados no período de análise – Pandemia de Coronavírus 2020 e 2021.

**Quadro 16 – Participação de representações da sociedade civil e do Poder Executivo nos Conselhos Municipais de Educação na composição vigente em 2021 (continua)**

<b>Descritores</b>	<b>Ibiporã</b>	<b>Londrina</b>
<b>Número total de Conselheiros</b>	12	19
<b>Número de Conselheiros indicados</b>	6	3
<b>Representantes do Poder Executivo</b>	6	5

**Quadro 17 – Participação de representações da sociedade civil e do Poder Executivo nos Conselhos Municipais de Educação na composição vigente em 2021 (conclusão)**

<b>Descritores</b>	<b>Ibiporã</b>	<b>Londrina</b>
<b>Entidades ou instâncias representantes do Poder Executivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ensino Fundamental da SME</li> <li>- Educação Infantil da SME</li> <li>- Educação Especial da SME</li> <li>- Estrutura e Funcionamento da Educação Básica e Documentação Escolar da SME</li> <li>- Gestão da SME</li> <li>- Diretores de instituições municipais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaria Municipal de Educação (2)</li> <li>- Administração direta pública</li> <li>- Diretores do Ensino Fundamental</li> <li>- Diretores da Educação Infantil</li> </ul>
<b>Representantes da sociedade civil</b>	6	14
<b>Entidades ou instâncias representadas da sociedade civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Professores do Ensino Fundamental</li> <li>- Professores da Educação Infantil</li> <li>- APM da Rede Pública Municipal</li> <li>- Instituições privadas com Educação Infantil</li> <li>- Associações de Bairros</li> <li>- Sistema Estadual de Ensino</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselhos Escolares ou APM (pais)</li> <li>- Sociedade civil organizada (2)</li> <li>- Professores do Ensino Fundamental rede pública</li> <li>- Professores da Educação Infantil rede pública</li> <li>- Supervisores pedagógicos rede pública</li> <li>- Professores da Educação Infantil rede privada</li> <li>- Professores da Educação Infantil unidade filantrópica</li> <li>- Servidor técnico-administrativo rede pública</li> <li>- Instituição superior</li> <li>- Instituição particular de Educação Infantil</li> <li>- Instituição filantrópica de Educação Infantil</li> <li>- NRE/Londrina</li> </ul>

**Fonte:** Decreto 117/2021 de Ibiporã e Ata 01/2020 - Ata da Sessão Plenária da 1ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Educação de Londrina. Elaborado pela autora (2022).

A diferença demográfica e de quantitativo de alunos facilmente percebida entre os municípios de Ibiporã e Londrina, apontada ao início dessa seção, não surgem tão díspares quando comparamos o “tamanho” dos Conselhos Municipais de Educação. Contudo, amparados em Bordignon (2009), podemos constatar que o número aqui apresentado segue uma tendência nacional. O autor ainda destaca que não existe uma receita pronta referente ao quantitativo de membros, mas que a preocupação deve centrar-se nas representatividades, oportunizando espaço para

que várias categorias e grupos estejam presentes, favorecendo assim a pluralidade necessária às discussões e demandas dos CME.

Entretanto, essa pluralidade quando não é bem dosada pode favorecer o atendimento de ideias hegemônicas no grupo. O município de Ibiporã, conforme discutimos anteriormente, apresenta 50% dos membros representando o poder executivo. Podemos observar isso inclusive nas Atas disponíveis do ano de 2021. Nelas constatamos que o Conselho Municipal de Educação foi convocado para resolver demandas surgidas pelo Poder Executivo e os encaminhamentos descritos nas atas, as proposições para resolução de tais demandas também foram lançadas por tal instância. Não conseguimos encontrar disponível nenhuma agenda anual de trabalho, e tampouco os registros de planos de trabalho.

Em Londrina, por sua vez, ao analisarmos as representações, percebemos uma significativa participação da rede privada no CMEL. As representatividades configuram-se não apenas nas cadeiras específicas destinadas para a educação infantil privada – professor e instituição –, mas notamos também a presença de membros da rede privada nas duas cadeiras destinadas à sociedade civil organizada. Neste sentido, constatamos que as articulações para que se façam valer os interesses envolvidos por cada classe – pública ou privada; comunidade local ou poder executivo – destacam-se como ponto importante para vencer algumas disputas. Essas articulações podem aparecer influenciadas pelo discurso, pelo confronto e, como já vimos, pelo modelo de gestão presente no aparelho do Estado.

Um exemplo de disputa, talvez velada, consta na Ata da Sessão Plenária da 1ª Reunião Especial do dia 19/02/2020<sup>20</sup>. O documento descreve a eleição para presidência do CMEL, na qual demonstram interesse para o cargo uma representante da Administração Pública (poder executivo) e um representante da Sociedade Civil Organizada ligado à educação (rede privada de ensino). A representação da Administração Pública obteve 9 votos favoráveis e o representante da sociedade civil 4 votos favoráveis, sem registros de abstenções.

É importante destacar que a definição dos conselheiros a ocuparem os espaços participativos está condicionada a grupos sociais da sociedade civil e da sociedade política e suas prerrogativas, que

---

<sup>20</sup> Ata de acesso aberto. Disponível em <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/conselho-educacao/calendario-1/2020-27/atas-2020-2/35008-ata-n-2-primeira-especial-19-02-2020/file>. Acesso em 07 de mar. de 2022.

divergem e convergem em virtude das pautas e das necessidades materiais postas pelo processo de socialização da produção da vida material. Nesse sentido, a compreensão do espaço participativo perpassa a análise da efetividade representativa, questão necessária para a compreensão da relação de forças políticas, que exprime a luta de classes no interior dos CMEs (LUZ, 2021, p. 137).

Com as diferentes representatividades presentes, os interesses serão mais diversos. Neste espaço de consensos e dissensos, a ideologia imposta para decisões pode estar presente no grupo do poder executivo ou da comunidade local, e o que não podemos perder de vista é a qual classe hegemônica a ideologia está servindo. Conforme constatamos, o CME de Ibiporã evidencia a alternância no cargo de presidente por parte de representantes do poder executivo, por sua vez o CME de Londrina conta com grande representatividade das instituições privadas. Neste sentido, percebemos que cada município, por meio de determinadas configurações na composição do conselho de educação, apontam as frações de classe que influenciam em suas decisões. Tudo isso sem perder de vista o modelo de gestão que cada município adota em seu aparelhamento.

Essa reflexão sobre a constituição deste espaço e os membros que os ocupam geram inquietude, e conforme temos vivenciado, ela se tornou mais difícil no contexto da Pandemia. Afonso (2020), em texto que discute o Estado, a administração pública e os contextos da administração educacional, sinaliza que

[...] esta pandemia está a mexer com todas as dimensões da vida em sociedade, e assim continuará durante muito tempo, não deixando também de suscitar interrogações ou pôr em causa, certamente de modos peculiares, as diferentes visões (e versões) político-ideológicas. (AFONSO, 2020, p. 407-408).

No discorrer do seu texto, Afonso (2020) nos leva a refletir sobre a relação entre a pandemia e a gestão, destacando os entraves e retrocessos para a democracia e processos de autonomia. Esses entraves se acentuam em governos ditos democráticos, mas que regem como autoritários. Entendemos que isso gera um movimento em cadeia, o autoritarismo do governo se impõe à esfera menor que acaba reproduzindo isso “do maior para o menor”. O autor também aponta que o uso da tecnologia passou a ser difundida como reguladora e controladora das ações da escola, devido à burocratização implementada por meio dela. Essas perspectivas

convergem para a dificuldade da escola em estabelecer relações com sua comunidade, em decorrência das políticas deterministas impostas neste período.

Cientes desses obstáculos e em acordo com o apontado por Afonso (2020, p. 413), reconhecemos que “a defesa, o reforço e a reinvenção da escola pública (ou de um novo espaço público de educação) são tão mais urgentes quanto sabemos que os retrocessos são ainda maiores”.

É provável que em tempos futuros essa reinvenção de espaços possa ocorrer por meio da tecnologia, afinal ela se faz cada vez mais necessária, seja como recurso pedagógico ou simplesmente como recurso de comunicação. Entretanto, não podemos perder de vista a crítica realizada por Afonso (2020) caracterizando a tecnologia da informação e seu papel de controle e regulação, fato que notamos no Brasil desde o Plano Diretor (Brasil, 1995), e as estratégias gerencialista de aparelhamento do Estado. Com isso, entendemos que à medida que seu uso e função das TDICs são problematizadas, elas podem ser instrumento de luta para democracia e autonomia. Contudo, no contexto atual, especialmente da Pandemia, esta configurou-se como recurso de controle e reforço de desigualdades sociais.

O espaço dos colegiados instituídos na educação pública podem contribuir para a defesa e o reforço da democratização, por meio do fortalecimento dos que compõem o Sistema Municipal de Ensino para a constituição de uma descentralização democrática-participativa, reconhecendo a autonomia presente no colegiado e estimulando a participação social na elaboração das políticas públicas.

Deste modo, apresentamos no próximo capítulo as legislações elaboradas pelos Conselhos Municipais de Educação de Ibiporã e Londrina durante o período da Pandemia de coronavírus, e verificamos as orientações presentes, assim como ao tipo de gestão que se servem e direcionam suas políticas.

#### **4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS NO PERÍODO DE PANDEMIA**

Reforçamos aqui nossa compreensão acerca da presença da gestão democrática nas legislações configurarem-se como registro impresso da luta e da mobilização social, perante o modelo autoritário da ditadura militar presente no governo que antecedeu a publicação da Constituição Federal de 1988. Entendemos que, naquele momento, os movimentos sociais engajados buscaram assegurar à educação medidas para que os processos decisórios fossem da parte de todos. Desta maneira, para também “fazer valer” a luta dos que nos antecederam, este capítulo apresenta e analisa as legislações produzidas pelos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã durante a Pandemia de Coronavírus, nos anos de 2020 e 2021, assim como as políticas educacionais elaboradas pelas Secretarias Municipais de Educação dos referidos municípios, direcionando nosso olhar na busca de indicações que prezem pela gestão democrática nos referidos documentos.

Inicialmente entendemos oportuno destacar que a Pandemia do Coronavírus colocou o governo e a população diante de problemas por vezes inimagináveis. A orientação para que a população ficasse em casa, comércios de algumas cidades fechados por dez dias ou mais, a utilização de máscaras constantemente, aulas remotas para todas as etapas de ensino, reuniões de trabalho e estudos acontecendo pela tela do computador ou celular, a escassez de respiradores e oxigênio em hospitais, o menosprezo de governantes em relação às mortes, contaminações e adesão às vacinas. Pois é, vivemos tudo isso! E algumas coisas, infelizmente, ainda temos vivido.

Contudo, a Pandemia também nos mostrou que tal evento não nos colocou apenas em novas situações, mas escancarou algumas e intensificou outras. Mais do que isso, Davis et al. (2020) realizaram um comparativo da situação vivida pela saúde nos EUA, e destaca outras crises sanitárias, tais como Ebola e H1N1, e o que não foi aprendido com elas. A obra conduz a discussão para a interferência do capitalismo em relação à ausência de avanços nas soluções destas crises, pois a preocupação se destina em obter resultados para os avanços não apenas humanitários, mas monetários, e assim as pesquisas realizadas e os avanços descobertos para a superação das crises são oferecidos a quem pagar mais, impossibilitando o acesso de todos às resoluções.

No Brasil notamos escancarar as situações de desigualdades evidenciadas por esse momento, porém, elas sempre estiveram presentes. Contudo, o crescente número de desempregados expõe as consequências dessa desigualdade, como filas para compra de ossos com vestígios de carne, aumento da população de rua nas capitais e crescimento do número de brasileiros endividados. Como contraponto, e corroborando com a lógica de análise de Davis et al. (2020), tivemos também o crescimento da fortuna dos homens mais ricos do mundo, conforme apresentamos em dados no subtópico 1.4 da presente pesquisa.

Talvez, a introdução do capítulo choque em relação à comparação que traçamos a partir daqui, mas podemos dizer que a gestão democrática, na verdade sua dificuldade em se efetivar, também perpassa pela lógica da intensificação causada pela Pandemia. No decorrer do estudo histórico da gestão democrática constatamos que seu processo vem permeado de ganhos e perdas, ou seja, a dificuldade para sua efetivação sempre existiu, porém, o contexto pandêmico aparentemente ressaltou tais dificuldades. A dificuldade da participação de diferentes grupos nos Conselhos Municipais de Educação, a repetição de representatividades nos cargos de presidência, os conflitos de interesse do grupo perante suas representatividades. Além disso, durante o momento da pandemia também notamos a aceleração do processo de implementação da utilização de mídias e tecnologias nas instituições públicas impregnado do caráter da gestão gerencial.

Constatamos na Ata nº 05/2020<sup>21</sup> do município de Londrina que um dos assuntos em pauta se destinou a tratar como seriam conduzidas as reuniões do Conselho Pleno e dos trabalhos das Câmaras, pois as situações impostas pela Pandemia – como o isolamento social – forneceram ao colegiado algo nunca vivido anteriormente, e impasses ficam perceptíveis na ata, questões da ordem de realização ou não das reuniões já constantes no Plano Anual do colegiado, ausência e possíveis renúncias de cargo devido membros representantes caracterizarem-se como grupo de risco da Pandemia. A opção adotada foi a realização do Pleno em reuniões virtuais e para as reuniões de Câmara as definições ficaram a cargo dos membros e presidentes destas. Tal decisão organizou o trabalho do órgão e, muito

---

<sup>21</sup> Ata de acesso aberto. Disponível em <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/conselho-educacao/calendario-1/2020-27/atas-2020-2/35012-ata-n-5-segunda-ordinaria-18-03-2020/file>. Acesso em 07 de mar. 2022.

provavelmente, serviu de experiência para alguns direcionamentos definidos nas deliberações por ele produzidas para o Sistema de Ensino.

Considerando os novos enfrentamentos vivenciados pela sociedade em sua totalidade, buscamos descobrir como os Sistemas Municipais de Ensino conduziram as organizativas neste período de pandemia, especialmente no que se refere à gestão democrática. Nos documentos elaborados, conforme apresentaremos adiante, interessa-nos investigar quais determinações possuem indicativos que notabilize o direcionamento democrático.

Seguiremos a mesma sistemática de apresentação das legislações emanadas do CNE e apresentaremos as legislações publicadas pelos Sistemas Municipais de Ensino no período de Pandemia por ordem cronológica para posterior discussão. Importa destacar que a opção de utilização dos documentos produzidos pelos Sistemas Municipais de Ensino se justificam pelo interesse da busca de evidências de articulação entre a pauta deliberada, CME, e a maneira legal que a norma foi conduzida pela instância executora, poder executivo representado pela secretaria de educação.

#### 4.1 LEGISLAÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IBIPORÃ

Anterior a apresentação dos documentos produzidos pelo Sistema de Ensino de Ibiporã, ressaltamos que, neste período de dois anos, o referido município produziu 20 legislações tratando de assuntos específicos da educação. Dentre os documentos elencados neste quadro contamos com 3 decretos emitidos pelo chefe do Executivo, 3 deliberações elaboradas pelo Conselho Municipal de Educação e 14 normas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação.

Deste modo, elencamos as mesmas no presente quadro por ordem cronológica e com pequeno resumo dos fins para que cada documento foi elaborado.

**Quadro 18 – Documentos emitidos pelo Sistema Municipal de Ensino de Ibiporã nos anos de 2020 e 2021<sup>22</sup> (continua)**

<b>Dados informacionais</b>	<b>Emissor</b>	<b>Súmula / Resumo / Assunto</b>
Deliberação 01/2020 em 07/05/2020	CME	Orienta as instituições do Sistema Municipal de Ensino do Município de Ibiporã sobre a realização de atividades escolares remotas, em caráter excepcional, no período em que permanecerem em isolamento social fixado pelas autoridades municipais e pela comunidade médico-científica, em razão da necessidade de prevenção e combate ao COVID-19 – Coronavírus.
Instrução Normativa 01/2020 de 07/05/2020	Secretaria de Educação	Procedimentos para a realização de atividades não presenciais, no período de suspensão emergencial das aulas na Rede Municipal de Educação Básica de Ibiporã.
Deliberação 02/2020 em 08/05/2020	CME	Orienta as instituições do Sistema Municipal de Ensino do Município de Ibiporã sobre a realização de atividades escolares remotas, em caráter excepcional, no período em que permanecerem em isolamento social fixado pelas autoridades municipais e pela comunidade médico-científica, em razão da necessidade de prevenção e combate ao COVID-19 – Coronavírus.
Deliberação 03/2020 em 26/05/2020	CME	Orienta as Instituições de Ensino vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino do Município de Ibiporã sobre a realização de atividades não presenciais, em caráter excepcional, no período de pandemia fixado pelas autoridades municipais e pela comunidade médico-científica, em razão da necessidade de prevenção e combate ao COVID-19 - Coronavírus.
Instrução Normativa 02/2020 de 26/05/2020	Secretaria de Educação	Dispõe sobre a inserção de recursos audiovisuais à metodologia de ensino não presencial adotada pela Secretaria Municipal de Educação para o desenvolvimento dos conteúdos curriculares do ano de 2020 e sobre a atuação dos profissionais da Educação da Rede Municipal de Ensino Fundamental e da Educação Infantil, do Maternal ao Pré II, devido à suspensão das aulas por tempo indeterminado, em decorrência do CORONAVÍRUS – COVID-19.

<sup>22</sup> Todas as legislações do ano de 2020 foram retiradas do endereço <https://www.ibipora.pr.gov.br/educacao/pagina/1450/Legisla%C3%A7%C3%A3o>, com acesso em 23 set. 2020.

**Quadro 19 – Documentos emitidos pelo Sistema Municipal de Ensino de Ibiporã nos anos de 2020 e 2021<sup>23</sup> (continua)**

<b>Dados informacionais</b>	<b>Emissor</b>	<b>Súmula / Resumo / Assunto</b>
Resolução 01/2020 de 02/06/2020	Secretaria de Educação	Dispõe da constituição de Grupo de Trabalho a ser composto de Professores e educadores do QPM – Quadro Próprio do Magistério ou contratados em regime CLT, intérprete de Libras, com vistas à produção de material audiovisual destinado a estudantes da educação infantil e dos anos iniciais da Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Ibiporã.
Instrução Normativa 03/2020 de 16/06/2020	Secretaria de Educação	Reorganiza os calendários escolares para o ano letivo de 2020, para Educação Infantil, Ensino Fundamental – anos iniciais e Educação de Jovens e Adultos, mantidos pela Prefeitura Municipal de Ibiporã, em razão da suspensão das aulas presenciais decorrentes da Pandemia da COVID-19.
Portaria 475 de 07/07/2020	Secretaria de Educação	Convoca todos os servidores que estão realizando revezamento a retornarem ao posto de trabalho.
Instrução Normativa 04/2020 de 08/07/2020	Secretaria de Educação	Altera a instrução normativa nº 02/2020 que dispõe sobre a atuação dos profissionais da Educação da Rede Municipal de Ensino Fundamental e da Educação Infantil, do maternal ao pré II, devido à suspensão das aulas por tempo indeterminado, em decorrência do Coronavírus – COVID-19.
Instrução Normativa 05/2020 de 08/07/2020	Secretaria de Educação	Estabelece normas para preenchimento do Livro Registro de Classe na Rede Municipal de Ensino, no ano de 2020 incluindo as adequações pela Pandemia causada pelo Coronavírus.
Instrução Normativa 03/2021 de 09/02/2021	Secretaria de Educação	Dispõe sobre a inserção de recursos audiovisuais, bem como atividades não presenciais à metodologia de ensino adotada pela Secretaria Municipal de Educação para o desenvolvimento dos conteúdos curriculares do ano de 2021 e sobre a atuação dos profissionais da Educação da Rede Municipal de Ensino Fundamental e da Educação Infantil.
Instrução Normativa 04/2021 de 27/02/2021	Secretaria de Educação	Determina medidas restritivas de caráter obrigatório, visando o enfrentamento da emergência de saúde pública, decorrente da pandemia da COVID-19, na rede municipal de ensino

<sup>23</sup> Todas as legislações do ano de 2020 foram retiradas do endereço <https://www.ibipora.pr.gov.br/educacao/pagina/1450/Legisla%C3%A7%C3%A3o>, com acesso em 23 set. 2020.

**Quadro 20** – Documentos emitidos pelo Sistema Municipal de Ensino de Ibiporã nos anos de 2020 e 2021 (conclusão)

<b>Dados informacionais</b>	<b>Emissor</b>	<b>Súmula / Resumo / Assunto</b>
Instrução Normativa 05/2021 de 06/03/2021	Secretaria de Educação	Determina medidas restritivas de caráter obrigatório, visando o enfrentamento da emergência de saúde pública, decorrente da pandemia da COVID-19, na rede municipal de ensino.
Instrução Normativa 06/2021 de 19/04/2021	Secretaria de Educação	Determina procedimentos administrativos para a realização de atividades de Home Office de alguns servidores da Secretaria Municipal de Educação do município.
Decreto 271 de 14/05/2021	Prefeitura de Ibiporã	Regulamenta parcialmente o plano de retorno elaborado pela Secretaria Municipal de Educação aprovado pelo Conselho Municipal de Educação.
Instrução Normativa 07/2021	Secretaria de Educação	Estabelece normas para preenchimento do Livro Registro de Classe na Rede Municipal de Ensino, no ano de 2021.
Instrução Normativa 09/2021 de 11/06/2021	Secretaria de Educação	Orientações para preenchimento de fichas de hora-atividades no contexto da Pandemia do ano de 2021.
Instrução Normativa 10/2021 de 16/06/2021	Secretaria de Educação	Reorganiza os Calendários Escolares para o ano letivo de 2021, para Educação Infantil, Ensino Fundamental - series iniciais e Educação de Jovens e Adultos.

**Fonte:** Documentos citados no quadro. Elaborado pela autora (2022).

Entendemos que o grande número de determinações emanadas pela Secretaria de Educação não se configura apenas pela necessidade da pasta “em organizar, manter e desenvolver o ensino”, conforme determinado em artigo da lei de criação do SMEI, mas sim ao fato do artigo que determina que o CME é um órgão vinculado à Secretaria. Isto fica muito evidente ao percebermos que as três deliberações possuem um artigo com texto comum:

- Deliberação nº 01/2020 CME de Ibiporã, artigo 3º: “A Secretaria Municipal de Educação deverá divulgar junto à comunidade escolar o calendário da entrega e recebimento das atividades remotas, bem como a **regulamentação deste trabalho por meio de Instrução normativa**”.

- Deliberação nº 02/2020 CME de Ibiporã, artigo 3º: “A Secretaria Municipal de Educação deverá divulgar junto à comunidade escolar o calendário da entrega e recebimento das atividades remotas bem como a **regulamentação deste trabalho por meio de Instrução normativa**”.
- Deliberação nº 03/2020 CME de Ibiporã, artigo 2º: “Caberá à Secretaria Municipal de Educação a **elaboração de Instrução Normativa** para nortear as atividades a serem elaboradas pelos profissionais da educação e realizadas pelos alunos, bem como, orientações sobre os cuidados necessários de prevenção contra o COVID-19”.

O texto, com grifo nosso, aponta que uma das determinações das Deliberações está voltada para que a Secretaria elabore documento específico para a orientação do Sistema Municipal de Ensino. Entendemos essa necessidade de instrução por parte da Secretaria de Educação especialmente ao realizar a leitura geral de cada uma das deliberações, pois elas são curtas, todas possuem 6 artigos ao todo, e diretas em informações, sendo nelas transcritas questões legais discutidas nas instâncias superiores dos Conselhos Nacional e Estadual. Os encaminhamentos mais minuciosos perceberemos nas Instruções Normativas.

Lembramos ainda que a lei de criação do CME apresenta dentre suas funções a consultiva e a deliberativa, nesta ordem. Bordignon (2009, p. 75), sobre a função deliberativa, expõe que “Nas matérias de competência do conselho, em caráter deliberativo, a instância de decisão sobre aquele tema será do conselho. O Executivo não poderá decidir, ou agir, de forma a ignorá-lo ou contradizê-lo”. Ao tratar da natureza consultiva, destaca que se trata de uma “função de assessoramento [...] No exercício dessa função, os conselhos propõem ações, opinam sobre temas relevantes, respondem a consultas, por meio de pareceres” (BORDIGNON, 2009, p. 76).

Percebemos que as Deliberações são elaboradas de modo a não contradizer a natureza das funções, contudo, com organização da escrita para que predomine a orientação emanada pelo órgão organizador e não o deliberativo. Nos meandros do texto podemos perceber a presença da natureza consultiva transcrita como deliberação, pois seus artigos remontam assessoramentos, especialmente a Secretaria de Educação, de como proceder neste período de Pandemia, as instituições do Sistema Municipal de Ensino são lembradas no texto da Deliberação

01 e 02 em dois artigos, na Deliberação 03 apenas no artigo 1, depois todos os artigos citam apenas a Secretaria de Educação.

Outra característica é apontada por Santos (2020) em relação à natureza da função consultiva:

A função consultiva foi historicamente desenvolvida por especialistas que por sua vez serviu para aconselhar os governantes acerca das diversas decisões do executivo. Com a CF/88, tal função assume características à serviço da vontade social, assim os representantes das diferentes categorias têm a oportunidade de participar manifestando-se sobre diferentes assuntos educacionais. (SANTOS, 2020, p. 97).

Ocorre que não podemos constatar essa característica de participação dos representantes na relatoria ou aprovação da deliberação. Inicialmente pela leitura e análise dos documentos. Os arquivos disponíveis das Deliberações 02 e 03 constam num formato completo, apresentando além da deliberação o texto da indicação da relatoria, e o texto de indicação é impositivo – talvez por caráter da norma de escrita para o referido documento – e sem argumentações e apresentação de outros documentos que respaldem a indicação da relatoria. Percebermos mais “justificativas” na própria deliberação, que apresenta um apanhado de documentos nas considerações iniciais, do que na indicação pela aprovação. Tomando como referência o histórico apresentado sobre a presidência do conselho e a presença constante do Poder Executivo na mesma, nos parece difícil entender que ocorreram manifestações para aprovação das deliberações.

Sobre a Deliberação 01 e 02 é válido ressaltar que possuem um dia de intervalo uma da outra. A Deliberação 01/2020 foi publicada em 07/05/2020 e a Deliberação 02/2020 foi publicada em 08/05/2020 e sua publicação revogou a anterior. Percebemos que as deliberações possuem, ambas, 6 artigos e um parágrafo único. As diferenças registradas de uma para a outra se dá “amparando” a visão de que o CME está no município apenas a serviço da Secretaria de Educação, e isto se prova no primeiro artigo das deliberações, transcritos a seguir para melhor comparação:

**Quadro 21 – Comparação do artigo 1º nas Deliberações 01/2020 e 02/2020 de Ibiporã**

<b>Deliberação 01/2020 do CME de Ibiporã</b>	<b>Deliberação 02/2020 do CME de Ibiporã</b>
Art. 1º <u>As instituições públicas que integram o Sistema Municipal de Ensino do Município de Ibiporã</u> deverão organizar, em caráter excepcional, as atividades escolares, em regime especial domiciliar, por meio de atividades remotas.	Art. 1º <u>As instituições públicas e privadas que integram o Sistema Municipal de Ensino do Município de Ibiporã</u> deverão organizar, em caráter excepcional, as atividades escolares, em regime especial domiciliar, por meio de atividades remotas.

**Fonte:** Deliberação 01/2020 e 02/2020 do Conselho Municipal de Educação de Ibiporã. Elaborado pela autora (2022).

A primeira deliberação, que surgiu apenas depois de quarenta e cinco dias da suspensão das aulas da rede pública e privada, emitida pelo CME, órgão deliberativo do SMEI, proporciona a impressão de uma elaboração voltada para atender a rede pública e não o SMEI, que é composto de rede pública e privada. Percebemos esse “descuido” da deliberação no artigo 1º, conforme apresentado no quadro. A ausência da menção da rede privada na Deliberação 01/2020 nos leva a avaliarmos a presença e a participação dos membros do CME de Ibiporã, pois, conforme a composição do conselho, existem cadeiras destinadas aos representantes das instituições privadas e especial que no colegiado representam tal classe. Mais do que isso, nos leva a questionarmos como se organizaram as reuniões para a elaboração da deliberação e a presença da representação dos segmentos.

Tal questionamento se torna de difícil resposta na presente pesquisa pela ausência de publicização das Atas do CME de Ibiporã do ano de 2020. Temos apenas disponíveis as nove Atas do ano de 2021 que correspondem aos meses de janeiro, fevereiro, abril, maio, junho e agosto. Os dois primeiros meses possuem mais de uma ata. Contudo, o que podemos observar do material disponível é que as reuniões não possuem um cronograma para sua realização. Essas ocorrem à medida que alguma decisão precisa ser tomada, caracterizando mais uma vez o papel consultivo do colegiado, pois as situações são apresentadas como são e como o Poder Executivo indica a resolução e os representantes aprovam as apresentações.

Um registro que necessita ser feito em relação ao município de Ibiporã é a respeito da velha tradição brasileira da necessidade da desvalorização do trabalho realizado pelo governo que o antecede. Essa situação ficou extremamente explícita no referido município quando percebemos que o site oficial da prefeitura municipal foi “repaginado” pela atual gestão. Contudo, não foi preservada pela atual gestão nenhum

histórico documental daquilo que constava no “perfil” anterior. Os documentos aqui explorados puderam ser apresentados por estarem salvos no computador da pesquisadora, pois o endereço de acesso já consta como inexistente se buscado para navegação.

É bem verdade que alguns foram publicizados no Jornal Oficial do Município de Ibiporã, contudo, não existe um sistema efetivo de busca no campo do Jornal Oficial e a busca oferecida pelo novo site é muito ampla, apesar de sugerir a utilização de filtros, que não funcionam conforme campo disponibilizado. No endereço anterior, o site contava com guia própria intitulada “Educação em tempo de Pandemia”, nesta elencavam-se todas as legislações que foram emitidas pelo município no período da Pandemia e específicas do campo educacional, ou seja, os documentos elaborados e publicados pelo CME de Ibiporã, pela Secretaria Municipal de Educação e os decretos municipais.

Entendemos que a ausência de informações por parte do CME não legitima uma gestão democrática, pois, a disponibilidade de dados fomenta a pesquisa e as discussões para estimular o envolvimento e participação da sociedade nas decisões e encaminhamentos políticos, alavancando dessa forma o processo democrático de mobilização.

Diante das constatações nas deliberações, entendemos ser necessária a exploração das Instruções Normativas para verificação das determinações da Secretaria Municipal de Educação para instituições de ensino. Nossa busca levou em consideração se existiram nas instruções conduções que remetiam à gestão democrática questões que envolvessem a participação do Conselho Escolar ou outro tipo de envolvimento da comunidade escolar.

No total temos 12 (doze) Instruções Normativas emitidas em 2020 e 2021, e nenhuma destas faz menção aos órgãos colegiados escolares. Os textos apresentados pela Secretaria de Educação são bastante deterministas e, diferentemente das deliberações, minuciosos. Mais que o caráter normativo, os textos das instruções apresentam cunho regulatório, pois cuidam das especificidades não abordadas nos documentos do CME e, de certo modo, vão além. Descrevem os procedimentos a serem adotados, assim como de onde provém as informações para execução destes, e onde e como ocorre a prestação de contas da norma descrita. Podemos notar que a característica burocratização acampada na educação e atualizada no decorrer das décadas por meio das inovações tecnológicas, encontra

em determinadas normas a maneira de se reconfigurar e renovar. Conforme aponta Lima (2016), as tecnologias implementadas pela NGP, utilizando-se justamente do discurso da desburocratização, acabam no decorrer da história, devido seu comprometimento com a performance e resultados, tornando esses recursos de informações tão balizadoras e necessárias que criam um movimento de hiperburocratização.

Um dos documentos emitidos pela Secretaria de Educação e que nos chama a atenção é a Resolução nº 01/2020, elaborada para atender a Instrução Normativa nº 02/2020, de 26/05/2020, que organiza o município para o início de suas produções de vídeo aulas. A Resolução em questão inicialmente nos desperta a compreensão de uma chamada aos professores da Rede Municipal para a composição de um grupo de trabalho para participação e implementação do currículo municipal por meio da gravação de vídeo aulas e buscando professores interessados em contribuir. Porém, o artigo 5º descreve que tais professores serão indicados pelos diretores das unidades escolares e, na sequência, o artigo 6º define critérios para a indicação que abarca desde conhecimento do conteúdo de estudo até o zelo pela imagem pessoal.

O que podemos constatar pela análise dos documentos é que o CME realiza muito de seus trabalhos para fornecer condições legais para que a Secretaria de Educação realize o dela. Ao contemplarmos o CME de Ibiporã por essa lente, acabamos enxergando os aparelhos da gestão democrática a serviço único e exclusivo do governo em posse, e de maneira perene, pois conforme a legislação a cada troca de chefe do poder executivo na prefeitura, trocam-se os representantes do Poder Executivo no CME.

#### 4.2 LEGISLAÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA

As legislações abaixo apresentadas referem-se às emitidas pelos órgãos dos Sistema Municipal de Ensino de Londrina – SMEL, nesta situação, especificamente, o Conselho Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Educação. Não trataremos dos decretos emitidos pelo Poder Executivo – prefeito –, todavia, reforçamos que a determinação pela suspensão das aulas presenciais em 2020, assim como o retorno destas em 2021, foi emitida por essa instância do poder.

**Quadro 22** – Documentos emitidos pelo Sistema Municipal de Ensino de Londrina nos anos de 2020 e 2021 relacionados à Pandemia de Coronavírus (continua)

<b>Dados informacionais</b>	<b>Emissor</b>	<b>Súmula / Resumo / Assunto</b>
Resolução 20 de 20/03/2020	SME	Estabelece medidas previstas nos Decretos nº 334, de 17 de março, nº 346, de 19 de março e nº 350 de 20 de março de 2020 no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.
Deliberação 01/2020 de 06/04/2020	CME	Instituição de normas para o desenvolvimento de atividades e estudos escolares não presenciais no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Londrina em decorrência da legislação específica sobre a pandemia causada pelo novo Coronavírus – COVID-19 e outras providências.
Portaria SME-GAB Nº 35, de 09 de abril de 2020	SME	Regulamentação sobre uso de imagem.
Portaria SME-GAB Nº 36, de 15 de abril de 2020	SME	Constitui Comitê para análise dos encaminhamentos pedagógicos das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina durante a pandemia causada pelo COVID19.
Resolução 25 de 27/05/2020	SME	Orienta as unidades escolares da rede municipal de ensino de Londrina sobre o desenvolvimento de atividades escolares não presenciais, em caráter de excepcionalidade, enquanto permanecerem as medidas de isolamento previstas pelas autoridades como prevenção e combate ao coronavírus e dá outras providências.
Deliberação 02/2020 de 25/08/2020	CME	Alteração da Deliberação nº 01/2020 – CMEL que institui normas para o desenvolvimento de atividades e estudos escolares não presenciais, em razão da Pandemia da Covid-19 no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Londrina, tendo em vista a homologação dos Pareceres nº. 05/2020 - CNE/CP, 09/2020 – CNE/CP e 11/2020 – CNE/CP.
Portaria SME-GAB Nº 65, de 02 de setembro de 2020	SME	Designa membros para a composição do Comitê de Estudo para a retomada das Aulas Presenciais, em tempos de COVID-19.
Portaria SME-GAB Nº 66, de 02 de setembro de 2020	SME	Regulamenta o processo de composição da Comissão Central de Gerenciamento da Educação em tempos de pandemia- SME e da Brigada da Pandemia das unidades escolares.
Portaria SME-GAB Nº 72, de 29 de setembro de 2020	SME	Designa Grupo de Trabalho para estudos sobre as formas de ensino que deverão ser adotadas na Rede Municipal de Educação de Londrina diante do cenário de pandemia da COVID-19.

**Quadro 23** – Documentos emitidos pelo Sistema Municipal de Ensino de Londrina nos anos de 2020 e 2021 relacionados à Pandemia de Coronavírus (conclusão)

<b>Dados informacionais</b>	<b>Emissor</b>	<b>Súmula / Resumo / Assunto</b>
Deliberação 03/2020 de 20/11/2020	CME	Normas regulamentadoras para Processo de Reorganização de Calendário Escolar para os anos letivos de 2020 e 2021 no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Londrina em decorrência da legislação específica sobre a pandemia causada pelo novo Coronavírus/COVID-19 e outras providências.
Deliberação 02/2021 de 13/05/2021	CME	Normas para a organização do ensino híbrido e outras providências, em vista do caráter excepcional, durante o ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública, no Sistema Municipal de Ensino de Londrina

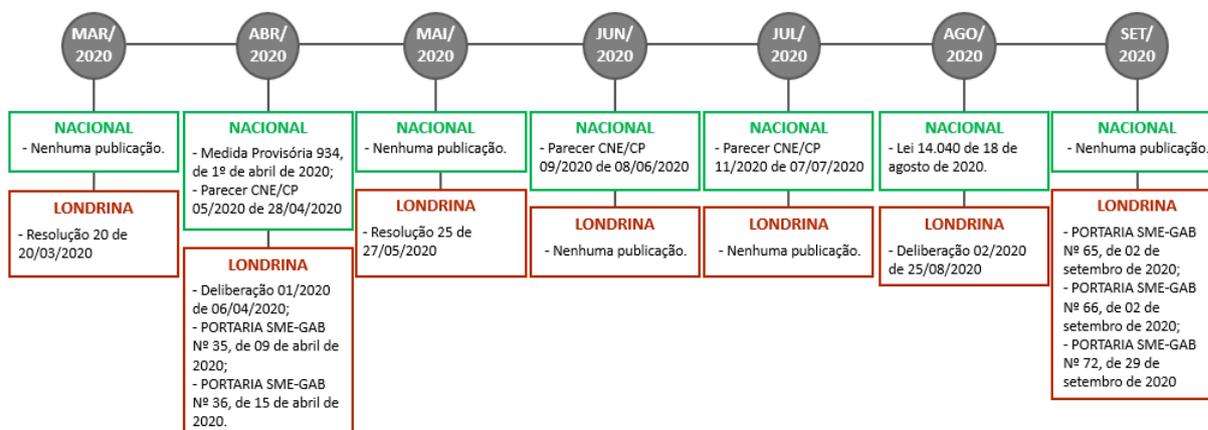
**Fonte:** Documentos citados no quadro. Elaborado pela autora (2022).

Em Londrina foram produzidas 11 legislações, sendo: 2 Resoluções; 5 Portarias – essas pela Secretaria Municipal de Educação – e 4 Deliberações pelo Conselho Municipal de Educação. O município não apresenta registros de Instrução Normativa no referido período, para organizar as unidades escolares referente às determinações das Deliberações do CMEL, contudo, pelo acompanhamento realizado no site da Secretaria Municipal de Educação, nota-se que as organizativas são transmitidas por meio de orientações disponibilizadas no Informativo Semanal<sup>24</sup> da Rede Municipal de Educação.

Ao verificarmos as legislações emitidas em Londrina, perceberemos que as quatro primeiras regulamentações foram publicadas antes mesmo do Parecer emitido pelo Conselho Nacional de Educação.

<sup>24</sup> O Informativo Semanal, é disponibilizado semanalmente para os e-mails da unidade escolares de Londrina e disponibilizado para os professores. O critério para divulgação aos professores é definido pelo diretor escolar.

**Figura 1** – Linha do tempo das legislações no período de Pandemia no âmbito Nacional e do município de Londrina



**Fonte:** Documentos elencados na figura. Elaborado pela autora (2022).

O primeiro documento emitido tem um caráter de organização burocrática, uma vez que a Resolução 20/2020 da SME apresenta os arranjos laborais para os servidores, tendo em vista que foi produzido para atender aos decretos de suspensão das atividades presenciais escolares e de medidas de prevenção à COVID-19, como o uso obrigatório de máscaras. Tal instrução necessitou de menção na referida Resolução, pois trata dos servidores que permaneceram em trabalho presencial na sede da Secretaria Municipal de Educação e, naquele momento, em algumas unidades escolares. Em suma, a Resolução não orienta sobre aspectos pedagógicos, apenas apresenta como os servidores deverão se organizar administrativamente no período de suspensão das aulas.

As legislações emitidas em abril apresentam data anterior à publicada pelo CNE. A esse respeito nos chama a atenção que mesmo com data anterior a Deliberação 01/2020 do CMEL, possui um teor muito próximo do Parecer CNE/CP 05/2020. Como principal hipótese, consideramos o fato de o documento do CNE ter sido elaborado a partir de consulta pública aos Sistemas de Ensino com interesse em contribuir, o que pode ter sido interesse de Londrina.

A Deliberação 01/2020 trata de um documento com dezoito artigos e muitos destes contendo parágrafos ou incisos para sua complementação. Está organizada em quatro capítulos, com títulos relacionados à Educação Infantil e o Ensino Fundamental e suas modalidades.

O documento apresenta o que o CMEL entende por atividades não presenciais e como cada etapa direcionará seu trabalho. Percebe-se também que ele

é cuidadoso, ou determinista, no sentido de organizar o registro das atividades, tanto com indicações para o Ensino Fundamental, quanto com a ênfase de que esse controle para a Educação Infantil fica dependente de determinação do CNE. Entendemos que muitas dessas orientações ocorrem para garantir o atendimento da MP 934, publicada pelo MEC em 01/04/2020, e assim, fazer valer a contabilização das horas letivas, a qual tal Medida Provisória permaneceu com a obrigatoriedade mínima de 800 horas letivas a serem organizadas pelos Sistemas de Ensino.

Ainda sobre a Deliberação 01/2020 do CMEL, o artigo 8º aborda o entendimento, no Ensino Fundamental, de “estudos escolares não presenciais” discorrendo a questão em vários incisos. Notamos que são descritos quem administrará os conteúdos, de onde provém tais conteúdos, o envolvimento e a abordagem destes com seu respectivo público por faixa etária, organizações estruturais do planejamento, assim como avaliação e comprovação da realização das referidas propostas. Na sequência, nos artigos 9 e 10, ao abordar as modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial, trata da necessidade de olhar para as especificidades e necessidades das referidas modalidades, contudo, indica a mesma organização de trabalho apresentada no artigo 8º, ou seja, reconhecem a necessidade de estratégias diferenciadas, mas propõe o mesmo método de trabalho do público regular.

Entendemos oportuno tal apontamento, pois, conforme explora Cury (2007), a democratização da escola inicia-se pelo acesso do cidadão a ela, assim como as condições para sua permanência e sucesso. Considerando que o acesso à escola no período da Pandemia se deu pela conexão de internet e apoio dos responsáveis para a execução de atividades, os estudantes da modalidade EJA foram duplamente prejudicados. Primeiramente pelas condições para conexão – seja dificuldade financeira, conforme apontamos em capítulo anterior –, seja por questões de provedor. Em segundo, no apoio do “responsável”, pois para muitos de seus estudantes – independentemente de a faixa etária ser jovem ou idosa – a tecnologia apresenta-se mais como obstáculo do que recurso de mediação de ensino e, em comum com o público infantil, muitos deles não terão a pessoa mais experiente para apoiá-los nessa demanda digital.

Portanto, entendemos que, neste ponto, faltou aos legisladores o aprofundamento no tema das modalidades e a organização de determinações que

atingissem o interesse de todos e não apenas o direcionamento que atende “a maioria”.

No que se refere a indicações do envolvimento da comunidade escolar, a Deliberação 01/2020 do CMEL apresenta dois trechos, sendo

Art. 8º. Compreendem como estudos escolares não presenciais: [...] b) As **formas de acompanhamento, avaliação e comprovação** da realização das mesmas por parte dos estudantes;

§ 1º. O plano de ação pedagógica dos estudos deverá ser **divulgado** à toda **a comunidade escolar**, com efeito imediato, respeitando a legislação em vigor, os currículos das instituições e a presente Deliberação.

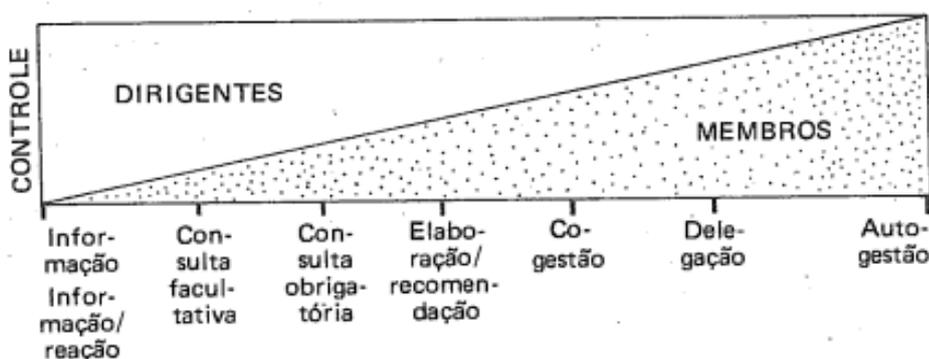
[...]

Art. 12. Para efeito de **validação das atividades e estudos escolares não presenciais**, assegurando os direitos de aprendizagem e a qualidade de ensino a unidade escolar deverá, no prazo de 60 (sessenta) dias após o término da suspensão das aulas presenciais, protocolar requerimento junto ao Conselho Municipal de Educação de Londrina - CMEL, contendo:

I – **Ata de reunião do Conselho Escolar**, quando se tratar de instituição pública; ata da mantenedora, quando instituição privada, no caso da Educação Básica; ata do Conselho Diretor ou equivalente, **aprovaando a proposta**; [...] (LONDRINA, 2020b, grifo nosso).

Entendemos que nesse caminho, entre os artigos 8 e 12, a participação da comunidade ganha sentidos diferentes. Para isso, utilizamos como referência para a análise do texto legal os graus e níveis de participação definidos por Bordenave (1994), na qual o menor grau de participação define-se por uma predominância dos dirigentes nas ações participativas e evolui-se para o “maior acesso ao controle das decisões pelos membros”, como podemos notar na figura abaixo.

**Figura 2 – Graus e níveis de participação**



Fonte: Bordenave (1994, p. 31).

Na Deliberação nº 01/2020 do CMEL, anteriormente citada, percebemos que no artigo 8º a participação ocorre por meio da divulgação aos membros da comunidade do plano de ação pensado para ela. Aqui o envolvimento comunitário não se faz pela elaboração do plano, todavia, se faz pela divulgação do que se pretende realizar, situação essa que nos aproxima da definição de Bordenave (1994) como grau de “Informação/Informação-reação”, sendo esse nível de participação o que representa menor envolvimento dos membros, contudo, mesmo assim definido como participação pelo autor, uma vez que “não é infrequente o caso de autoridades não se darem sequer ao trabalho de informar seus subordinados” (BORDENAVE, 1994, p. 31).

O artigo 12 da mesma deliberação nos impulsiona a conceber, por conta do inciso I, que existe certa evolução nessa participação, uma vez que define como critério para a validação das atividades remotas no CMEL a apresentação da Ata do Conselho Escolar com a aprovação da proposta na unidade escolar. Tendo em vista que o Conselho Escolar é o órgão deliberativo local, da comunidade escolar, e tal colegiado pode debater e realizar ações e definições que contemplem sua realidade, dentro da autonomia escolar, constatamos o avanço no grau de participação dado que ocorre um maior espaço para a escuta, elaboração e tomada de decisões, e não apenas a informação de algo pré-definido.

Utilizando a escala de Bordenave (1994), conselhos e colegiados ocupam o grau de “cogestão” pela característica de decisões compartilhadas. Aqui emprega-se a característica do “tomar parte” da decisão. Peruzzo (1998) define a participação pela cogestão como uma “participação-poder” justamente pela característica do compartilhamento das decisões; todavia, a autora também destaca que

Co-gestão quer dizer co-participação ativa no gerenciamento de uma instituição, uma associação sem fins lucrativos, uma empresa ou um órgão público. Ela implica o acesso ao poder e à sua partilha, mas com limitações. Delegam-se parcelas dele, descentraliza-se-o até certo ponto, mas as decisões centrais permanecem reservadas à cúpula hierárquica, não se alterando a estrutura central do poder. (PERUZZO, 1998, p. 82).

Entendemos o Conselho Escolar como a instância máxima da gestão democrática no espaço escolar, pois algumas de suas funções assemelham-se às atribuições do Conselho Municipal de Educação, com a diferença dos espaços que

ocupam. Apoiamo-nos nessa concepção para afirmarmos que o papel esperado do Conselho Escolar perante o inciso I do art. 12 seria o de reunir seu pleno – da maneira possível no contexto da Pandemia – apresentar a proposta da Secretaria Municipal de Educação para atividades não presenciais e realizarem o debate e as adequações necessárias, ou novas proposituras, para a realidade da unidade escolar.

Contudo, o texto do inciso I do artigo 12, apesar de nos remeter à participação do Conselho Escolar e o uso de sua autonomia, também nos gera inquietude ao analisarmos o final do inciso os termos “aprovando a proposta”, isso porque entendemos que estes geram uma indução para que a proposta apresentada para os membros do CE seja automaticamente aprovada. A esse respeito, buscamos analisar a Indicação 01/2020, que trata do processo da Deliberação 01/2020 do CMEL, a qual especificou o trabalho esperado pelos Conselhos Escolares como

A reorganização do calendário escolar em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino deve ser proposta pelas direções das unidades e sua equipe pedagógica e administrativa. Contudo, a aprovação dessa proposta a ser encaminhada aos Órgãos competentes do Sistema Municipal de Ensino deve ser feita na Educação Básica, pelo Conselho Escolar, quando das redes públicas, ou pela mantenedora, quando da rede privada. Recomenda-se, no limite da possibilidade, a realização de reunião com ampla participação da comunidade escolar e demais setores envolvidos na organização das atividades. (LONDRINA, 2020b, p. 9).

Compreendemos, por meio da Indicação, que o trabalho proposto para o CE em relação à aprovação da proposta é o movimento de discussão que se espera de um conselho, todavia, para garantir maior clareza para a condução dos trabalhos e evitar a dúbia interpretação, apontamos que o aspecto da discussão e decisão por parte dos membros do Conselho Escolar deveriam ser expostas também na Deliberação, especialmente porque ela é o texto lido e divulgado para todos, ao contrário da Indicação.

Assim sendo, apesar da classificação organizada por Bordenave (1994) indicar que em colegiados o grau de participação corresponde à “cogestão”, e ainda, ao contar com o apoio dos apontamentos de Peruzzo (1998), podemos defender que a depender da maneira que a lei se explicita em sua escrita, ela tenderá para uma participação informacional ou consultiva, apesar de direcionada a um órgão com cunho deliberativo.

A Deliberação nº 01/2020 de 06/04/2020 tem reflexos nas duas Portarias emitidas também no mês de abril de 2020 pela Secretaria Municipal de Educação. A Portaria SME-GAB Nº 35, de 09 de abril de 2020, que assegura o uso de imagens dos professores disponibilizados nas plataformas digitais para fins exclusivamente educacionais. Já a Portaria SME-GAB nº 36, de 15 de abril de 2020, designou um Comitê de análise dos encaminhamentos pedagógicos na Rede Municipal de Educação de Londrina. Esse Comitê, segundo a Portaria, contou com representantes de diversos segmentos. Entende-se que os membros foram indicados, contudo, não existe tal informação explícita na Portaria ou em outro documento que se refere ao comitê.

**Quadro 24** – Representações por segmento do Comitê de análise dos encaminhamentos pedagógicos na Rede Municipal de Ensino de Londrina

<b>Segmento</b>	<b>Quantidade de representantes</b>
CMEL	1
Departamento de Educação da UEL	1
Diretor	1 escola 1 CMEI
Coordenador pedagógico	1 escola 1 CMEI
Pais	1 escola 1 CMEI
CEI Conveniados	1
Secretaria de Educação	4 + 1 (secretária de educação = membro nato)

**Fonte:** Portaria SME-GAB nº 36 de Londrina. Elaborado pela autora (2022).

O site “Educação em tempos de COVID-19”<sup>25</sup> possui um acesso intitulado com o nome do comitê, sendo que neste local encontramos a portaria de designação do Comitê – Portaria 36 – e o resultado de duas pesquisas: uma realizada com os pais, no mês de abril, a qual aponta a participação de mais de vinte mil pais respondendo questões relacionadas ao ensino não presencial; a outra pesquisa se refere à consulta aos professores no mês de maio, e apresenta informações acerca da configuração e condição de trabalho e registra a participação de três mil professores.

Em buscas realizadas nos meios públicos de informações não encontramos outros registros de trabalho do referido Comitê, tais como atas ou documentos

<sup>25</sup> Endereço do site: <https://portal.londrina.pr.gov.br/educacao-e-a-covid-19>. Endereço de acesso ao material mencionado: <https://portal.londrina.pr.gov.br/educacao-e-a-covid-19/comite-de-monitoramento-das-acoes-pedagogicas>.

orientativos, o que dificulta imputarmos análises referente ao trabalho deste. Apesar do número de membros da Secretaria Municipal de Educação constituir-se maior que a dos outros segmentos, reconhecemos que a iniciativa do envolvimento dos membros das unidades escolares para análise dos encaminhamentos proposto pode configurar-se como espaço democrático de discussão e decisão que favorecem a participação social. Conforme aponta Peruzzo (1998, p. 80), “mesmo limitada, a participação é desejável e importante no processo de seu aprendizado e de conquista da cidadania e da independência”.

No mês de maio de 2020, a Secretaria Municipal de Educação emitiu a Resolução nº 25/2020, sendo este o primeiro documento produzido na esfera municipal que utilizou em sua base legal respaldo em documento emitido pelo CNE, no caso o Parecer CNE/CP 05/2020, o qual cita como documento de base para a legislação logo em suas considerações. Importante registrar que essa Resolução 25/2020 é o primeiro documento formal emitido pela SME após a publicação da Deliberação nº 01/2020 do CMEL.

A Resolução nº 25/2020 apresenta aspectos administrativos e pedagógicos. Ela determina procedimentos de controle de frequência de alunos e professores, organiza em partes as escalas de trabalho e define como proceder sobre os planejamentos de ensino, desde recursos para que a aula chegue ao estudante até o quantitativo limite de atividades.

Ao examinarmos tal Resolução, notamos apregoado à SME o caráter de gestão gerencialista em decorrência das demandas de controle impostas pelo documento. Entendemos que apesar de apresentar ações que comportem a lógica da gestão democrática, como a criação de comitês e comissões para o envolvimento da comunidade escolar nas decisões que a ela pesem, o caráter da gestão gerencialista ainda sucumbe às decisões e orientações impostas, muito porque o princípio gerencial está presente na gestão pública municipal.

Assim, ao resolver sobre a questão pedagógica – afinal a Resolução nº 25/2020 “orienta as unidades escolares da rede municipal de ensino de Londrina sobre o desenvolvimento de atividades escolares não presenciais” – acaba se sobressaindo a necessidade de resolver a questão administrativa, com questões como controle de frequência dos alunos por parte do professor, cômputo de horas trabalhadas pelo professor, preenchimento de relatórios. O que nos leva a refletir que muitos controles apresentados nessa Resolução visam atender demandas impostas pela Deliberação

nº 01/2020 do CMEL, que por sua vez atende a MP 934/2020, como o controle de frequência dos alunos. Esses alinhavos nos fazem perceber que para atender as legislações educacionais, elaboradas em órgãos instituídos à luz da gestão democrática, a prática gerencial se faz presente.

No intuito de adequar a legislação municipal aos documentos emitidos na esfera federal, a Deliberação nº 01/2020 sofre alterações e assim é emitida a Deliberação nº 02/2020 de 25/08/2020 do CMEL. Nota-se que tal deliberação não altera os dispositivos presentes na Deliberação nº 01/2020 e que discutimos anteriormente relacionados à participação da comunidade na aprovação da proposta de plano de estudos não presenciais. Esta deliberação alterada adaptou-se às determinações federais, especialmente no cômputo da carga horária, e incluiu mecanismo para atendimento de recuperação de conteúdos de forma presencial nas unidades escolares.

No mês de setembro a SME publicou três portarias, sendo duas na mesma data. A Portaria SME-GAB nº 65, de 02 de setembro de 2020, divulgou a designação de membros para a composição de um novo comitê, “Comitê de Estudo para a retomada das Aulas Presenciais, em tempos de COVID-19”. Conforme a portaria, esse grupo contou com a representação de 18 segmentos e restou composta por 41 membros, entre titulares e suplentes, sendo este agrupamento constituídos de membros de sindicato, conselhos municipais, profissionais ligados à área da saúde, direito e educação.

Assim como o comitê instituído pela Portaria nº 36/2020, tivemos dificuldades de encontrar documentos que permitissem análise do trabalho desenvolvidos pelo comitê de retomada das aulas presenciais, entretanto, pudemos encontrar um documento divulgado no site “Educação em tempos de Covid-19” que informa ser uma produção a partir das reuniões do referido comitê.

O documento “Plano de Biossegurança para o Retorno às Aulas Presenciais no Contexto da Pandemia da Covid-19: Diretrizes e Orientações para sua elaboração”<sup>26</sup> apresenta-se como um documento de prestação de contas, oferecendo um diagnóstico da Rede Municipal de Ensino e das ações realizadas até aquele momento, e como uma matriz para a organização das unidades escolares para o retorno ao atendimento presencial. Logo em sua apresentação, o documento é

---

<sup>26</sup> Documento disponível em <http://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-educacao/educacao-e-a-covid-19/retorno-seguro/37429-plano-biosseguranca/file>.

descrito como resultado das reuniões do “Comitê de Estudo para a retomada das Aulas Presenciais”. Um fato que chama a atenção é de que o “Plano de Biossegurança” data de agosto de 2020, porém, o comitê foi instituído em setembro de 2020, o que nos leva a acreditar que as reuniões do referido comitê ocorriam mesmo antes da formalização por portaria.

É justamente o “Plano de Biossegurança para retorno às aulas presenciais” que “obriga” a publicação da outra portaria de mesma data, a Portaria SME-GAB nº 66, de 02 de setembro de 2020, que regulamenta a constituição da Brigada da Pandemia Central e das unidades escolares. Segundo o “Plano de Biossegurança...”, cada unidade escolar deve contar com uma “Brigada da Pandemia”, que necessita ser constituída pelo gestor e coordenador pedagógico da unidade escolar, um representante docente, um representante de pais/responsável que participe da APM/APF e um representante de pais/responsável que participe do Conselho Escolar. Ainda de acordo com o texto, essa “Brigada da Pandemia da unidade escolar” deverá estudar o “Plano de Biossegurança...” e de maneira coletiva elaborar o “Plano de Biossegurança para retorno às aulas presenciais da unidade escolar”. Vale lembrar que o Parecer CNE 011/2020 de 07/07/2020 orienta sobre a organização de comissões escolares para o mesmo fim proposto no “Plano de Biossegurança do município”.

Antes de conferir qualquer tipo de análise em relação à Brigada da Pandemia, reforçamos que as documentações apresentadas foram emitidas em setembro de 2020. Neste período ainda não existiam vacinas liberadas, e as primeiras doses começaram a ser aplicadas em outros países em dezembro de 2020<sup>27</sup>. Entendemos ser importante esse registro, pois ele nos leva à reflexão dos interesses que a escola atende. Estamos tratando de indicadores que apontam organizações para o retorno presencial nas escolas num período em que nem vacinas existiam na prática, ou seja, a maneira de prevenção, naquele momento, permanecia sendo o distanciamento social. Todavia, essa medida de prevenção não foi a propagada pelo Governo Federal, ao contrário, diziam que essa estratégia seria a culpada de uma grave crise econômica, e, utilizando desse discurso, o retorno às atividades sempre foram incentivadas por ele.

---

<sup>27</sup> Matéria sobre o calendário de vacinação no mundo  
<https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2020/12/05/calendario-da-vacinacao-contra-a-covid-pelo-mundo-veja-cronograma-dos-primeiros-paises-a-vacinarem.ghtml>.

Retomando a discussão sobre a “Brigada da Pandemia da unidade escolar”, constatamos que a SME cria um espaço, no qual a comunidade é chamada a decidir as ações a serem adotadas em seu contexto escolar, primando pela sua realidade. Com isso, a “Brigada da Pandemia” necessita elaborar um documento que possui uma base como referência. Tomando essas características, entendemos que o grau de participação aqui conferido pode ser identificado como “elaboração/recomendação” (BORDENAVE, 1994), pois a referida comissão elabora propostas, contudo, a mesma poderá ser rejeitada se não atender as diretrizes sugeridas no Plano de Biossegurança de referência.

As Portarias 65 e 66 emitidas pela SME, ao regulamentarem um comitê de estudos para o retorno presencial e a Brigada da Pandemia das unidades escolares, confere diferentes graus de participação da comunidade nas decisões relativas à gestão educacional do município e a gestão escolar. Entendemos que a participação é um fator essencial para a prática da gestão democrática. Somada à participação, para que a gestão democrática aconteça, é necessário que o poder compartilhado, conferido no momento da participação, seja efetivado com a concretude das proposituras discutidas e decididas. Essa pesquisa não foi a campo para tal verificação, contudo, ao analisarmos os documentos anteriormente citados, percebemos ações que valorizam o envolvimento da comunidade e lhe oportunizam para decidirem propostas num coletivo imerso no contexto próprio da ação, assim, registramos práticas legislativas democráticas pela SME.

Ainda foi emitida a Portaria SME-GAB nº 72, em 29 de setembro de 2020, e nela foi instituído outro grupo de trabalho, sendo este para estudos sobre as formas de ensino a serem adotadas na Rede Municipal de Educação de Londrina diante do cenário de pandemia da Covid-19. A composição do grupo contou com dezenove professores representando diferentes etapas da educação básica e especialidades, assim como representantes do ensino superior. O trabalho do grupo também não apresenta registros de atas, entretanto, no site “Educação em tempos de COVID-1” é possível localizar documento produzido intitulado “Conhecendo o presente e planejando o futuro: análises educacionais da Rede Municipal de Ensino de Londrina no contexto da Pandemia”<sup>28</sup>. A estrutura deste é organizada com diagnóstico da Rede

---

<sup>28</sup> Documento disponível em <http://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-educacao/educacao-e-a-covid-19/40922-estudo-uso-plataforma-digital/file>.

Municipal de Ensino de Londrina, a organização pedagógica no ano de 2020, análise das plataformas virtuais de ensino, propostas para transição do modelo de trabalho.

Ao longo do texto, podemos notar que, de certa maneira, a condução dos trabalhos é apresentada para garantir o registro dos passos e encaminhamentos realizados. O relatório mostra dados sobre a conexão dos alunos e professores, assim como locais e equipamentos disponíveis para estudo e trabalho.

Em análise ao documento produzido, percebemos que a SME garantiu ao grupo de trabalho instituído pela Portaria 72 um grau de participação de “elaboração/recomendação” com nível de “elaboração de planos, programas e projetos” (BORDENAVE, 1994, p. 33). Percebemos que a participação do referido grupo ficou limitada à pesquisa, análise e definição de plataforma digital de trabalho, cabendo a execução pela definição à secretária de educação. Em verificação à condução dos trabalhos de 2021, constatamos que os trabalhos foram conduzidos utilizando a plataforma virtual definida pelo grupo de trabalho e que muitos dos encaminhamentos indicados no capítulo de transição constam em campos do *site* “Educação em tempos de COVID-19”, dentre elas: formação para os professores e familiares na utilização da plataforma, exclusividade de atendimento do professor mediador de TDICs no atendimento à pauta tecnológica nas unidades escolares.

A Deliberação nº 03/2020 de 20/11/2020, além de reorganizar o calendário letivo de 2020 e 2021, retoma a questão da validação das propostas da Deliberação nº 01/2020 exposta no artigo 12 – Conselho Escolar – discutido anteriormente. Ademais, a Deliberação nº 03/2020 apresenta as premissas para a organização dos calendários respaldando-se em lei e pareceres da esfera federal e nas especificidades das etapas e modalidades, apresentando questões anteriormente definidas. Notamos aqui um documento bastante técnico e voltado para atender as normas presentes em documentos federais do período da Pandemia e anteriores.

Diferente dos documentos emitidos pelo CMEL em 2020, a Deliberação nº 02/2021 de 13/05/2021 passa a nomear a organização de ensino como híbrida. Essa deliberação não revogou nenhuma das deliberações emitidas pelo conselho em 2020, e de certa maneira reforça em seu texto alguns pontos presentes nas anteriores, tais como os regramentos da organização do calendário escolar e a organização do ensino remoto. Ela acrescenta, com maior ênfase, o retorno do ensino presencial. Para isso, em diversos pontos reforça a necessidade dos protocolos sanitários, que se refletem

no trabalho da Brigada da Pandemia da unidade escolar, reforçando pontos referentes ao trabalho do referido grupo, designado pela Portaria nº 66/2020.

Constata-se que a Deliberação nº 02/2021 reforça em cada um de seus capítulos os aspectos dos protocolos sanitários que sejam pertinentes ao tema. Além disso, em dois pontos do documento realiza-se o registro dos procedimentos que devem ser adotados no caso de nova suspensão dos atendimentos presenciais.

Ao que tudo indica, foi a partir dessa deliberação que a Brigada da Pandemia da unidade escolar, passou a executar seu trabalho efetivamente, haja vista que a partir daqui um maior número de estudantes passaram a frequentar a unidade escolar e colocar em prática o que foi pensado pelas comissões e apresentado por meio do “Plano de biossegurança da unidade escolar”. Ao analisarmos por esse aspecto, notamos um ponto efetivo para a participação dos membros da referida comissão.

Destacamos também que, em Londrina, desde o início do mês de janeiro de 2021, ocorreram diversas<sup>29</sup> manifestações que tiveram como pauta o retorno das aulas presenciais. Nestas se faziam presente muitos representantes de escolas da rede privada de ensino que se declaravam como um movimento independente. Apesar da Deliberação nº 02/2021 ser datada de maio de 2021, as unidades particulares de Londrina puderam retomar suas atividades presenciais em março daquele ano, isso porque um decreto estadual autorizou o retorno das aulas presenciais para as unidades escolares públicas e privadas. Parece contraditório o poder público municipal conseguir reter as aulas presenciais na rede municipal e não poder fazê-lo para a rede privada.

Sabemos que no período de Pandemia sobressaia-se a lei da medida mais restritiva, contudo, a partir desta data – março de 2021 – os decretos emitidos pela prefeitura do município passaram a contar que as aulas suspensas se destinavam apenas à rede pública municipal. Aqui podemos notar os jogos de interesse presentes no campo político e econômico.

---

<sup>29</sup> Algumas fontes de notícias sobre as manifestações em suas diversas datas: Manifestação de escolas particulares pede retorno das aulas presenciais em 2021: <https://cblondrina.com.br/materias/manifestacao-de-escolas-particulares-pede-retorno-das-aulas-presenciais-em-2021>, notícia de 06/01/2021; Mães, professores e profissionais do transporte escolar acampam em frente à Prefeitura de Londrina para pedir o retorno das aulas presenciais: <https://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2021/01/15/maes-professores-e-profissionais-do-transporte-escolar-acampam-em-frente-a-prefeitura-de-londrina-para-pedir-o-retorno-das-aulas-presenciais.ghtml>, notícia de 15/01/2021; Carreata em Londrina pede retorno das aulas presenciais: <https://www.folhadelondrina.com.br/geral/carreata-em-londrina-pede-o-retorno-das-aulas-presenciais-3056523e.html>, notícia de 31/01/2021.

Outra ressalva que realizamos, motivados pelos estudos de Jensen (2021), é referente à aprovação das deliberações. Por meio das atas disponíveis no site do CMEL, além da indicação apontada na deliberação, podemos notar o movimento de elaboração e votação dos documentos. As quatro deliberações aqui apresentadas, três de 2020 e uma de 2021, foram aprovadas por unanimidade no CMEL.

O texto da Deliberação nº 01/2020 sofreu quatro alterações, sendo que todas as alterações sugeridas foram aprovadas por unanimidade, assim como o texto geral e a indicação. Já a Deliberação nº 02/2020 não sofreu alteração de texto e a sua aprovação ocorreu por unanimidade. A Deliberação nº 03/2020 que tratou de normativas bastante técnicas, devido à organização do calendário escolar, sofreu onze alterações no momento de sua leitura para o pleno, percebe-se que as mudanças sugeridas tinham relação com terminologias das palavras, o que sabemos que pode representar muito em documentos, entretanto, todas as alterações foram aprovadas e a minuta desta deliberação também foi aprovada por unanimidade pelo pleno. A última, Deliberação nº 02/2021, contou com oito alterações de palavras e termos em artigos e nome de capítulos, sendo estas sugestões todas aprovadas pelo pleno e a deliberação e indicação aprovados por unanimidade.

A partir do momento que notamos o pequeno e, em algumas vezes, nenhum movimento de discussão no momento de aprovação das Deliberações, somos levados a questionar sobre as amarrações existentes dentro do CMEL. Diante da situação da unanimidade, podemos constatar uma hegemonia presente e que norteia as decisões.

A esse respeito, em pesquisa de esfera estadual dos Conselhos de Educação, Jensen (2021) discorre que

[...] um dos primeiros caminhos que vemos como necessários, é retirar dos CEEs o véu que lhe confere um caráter demasiadamente consultivo e de reunião de pessoas ilustres — o que favorece a hegemonia burguesa — em favor da construção de uma atmosfera de participação e representatividade mais favoráveis para atuação da classe trabalhadora e para criar bases para construção de uma outra hegemonia. (JENSEN, 2021, p. 178).

Percebemos que, no caso do CMEL, quando registrados os pedidos de alterações nas deliberações, eles são solicitados por representantes do poder executivo ou do ensino superior. Outro ponto que notamos é que as relatorias raramente são ocupadas por representantes do segmento de pais ou professores. Dito

isto, entendemos que a representatividade da classe trabalhadora e usuária da educação pública, além de ter um quantitativo pequeno de participação no colegiado, acaba muitas vezes sendo a massa votante das deliberações e não a parte envolvida no movimento de elaboração, discussão e alteração destas.

Diante de tais constatações, podemos registrar para o CMEL a mesma percepção em relação ao CME de Ibiporã, no que se refere à deficiência nas mobilizações democráticas no âmbito da comunidade escolar se caracterizarem por reflexo das ações do colegiado municipal. À medida que não percebemos envolvimento de todos os membros do CMEL nas diferentes atribuições que são conferidas a este colegiado, somos levados a interpretar que o processo democrático ocorre sob a égide dos que conduzem o debate. Então recaímos nos membros do colegiado, que ora são os representantes do poder executivo que representam a hegemonia do governo, ora são os representantes da rede privada detentores do capital.

Em suma, analisamos os documentos anteriormente apresentados, instigados pela problemática desta pesquisa, a fim de saber como os Sistemas de Ensino de Ibiporã e Londrina conduziram suas políticas educacionais no período da Pandemia primando pelo princípio da gestão democrática.

Após as análises das legislações que conduziram as políticas educacionais, produzidas pelos Conselhos Municipais de Educação neste período de verificação, assim como seus desdobramentos por parte das orientações do poder executivo, podemos constatar que nos documentos emitidos por Londrina ocorreram maiores assertivos em conduções que oportunizam ações para a gestão democrática.

Tal afirmativa se faz com base nas seguintes ações constantes em documentações

- convocação dos membros dos Conselhos Escolares para aprovação dos planos traçados pelas unidades escolares para condução do ensino das mesmas, Deliberação 01/2020;
- criação dos comitês: Comitê de análise dos encaminhamentos pedagógicos na Rede Municipal de Educação de Londrina, Portaria nº36/2020; Comitê de Estudo para a retomada das Aulas Presenciais, em tempos de COVID-19, Portaria nº65/2020; Constituição da Brigada da Pandemia Central e das unidades escolares, Portaria nº 66/2020; Instituição do Grupo de Trabalho sobre as formas de ensino a serem

adotadas na Rede Municipal de Educação de Londrina diante do cenário de pandemia da Covid-19; Portaria nº 72/2020.

Contudo, conforme já apresentado em análises anteriores e diante da falta de alguns registros e tendo como referência outras conduções por parte da SME, é difícil afirmar que as práticas sejam conduzidas na perspectiva da gestão democrática participativa decisória, nos sinalizando mais um “rótulo” de gestão democrática com características gerencialista.

Ainda assim, percebemos registros legais que remontam para a prática da participação, deste modo, a depender da fomentação existente na unidades escolares e instituições que executam estas legislações o movimento democrático pode ser real. Fato que não notamos nos documentos produzidos pelo Conselho Municipal de Educação de Ibiporã e nem pelo órgão executor do município.

Importa esclarecer que, tal apontamento não intenciona responsabilizar a comunidade escolar para a participação social, na verdade, entendemos que a necessidade da formação/mobilização do segmento de usuários e trabalhadores da educação da rede pública seja crucial para que alguns paradigmas sejam rompidos, e desta maneira possam ser conquistados reais avanços para que a pauta decisória – participativa-democrática – seja realidade tanto em Londrina quanto em Ibiporã.

## CONCLUSÃO

Iniciamos a presente pesquisa questionando se as políticas educacionais produzidas pelos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã primaram pelo princípio da gestão democrática em suas elaborações, assim como problematizamos se os órgãos executores dos Sistemas Municipais de Ensino contemplaram esse modelo de gestão em seus encaminhamentos. Realizamos tais questionamentos tendo em vista atender o objetivo geral de analisar os encaminhamentos realizados pelos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã, no período da Pandemia do Coronavírus, compreendendo para isso os anos de 2020 e 2021, com especial atenção para as indicações à gestão democrática nas políticas elaboradas.

Nossa problematização e objetivo surgiram diante da excepcionalidade do contexto pandêmico vivido nos últimos anos, em especial em 2020 e 2021. Muito devido as consequências deste no cenário social, econômico e cultural. Entendemos que nosso movimento de pesquisa também se converte em registro histórico das políticas educacionais elaboradas pelos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã, assim como os desdobramentos pela instância do poder executivo desses municípios, ou seja, as Secretarias Municipais de Educação.

Deste modo, realizamos um percurso no qual inicialmente imergimos na história da educação brasileira, especificamente com a atenção voltada para as conquistas da gestão democrática. Neste trajeto, constatamos que o movimento em prol da educação pública e democrática é marcado na história por seus avanços e suas perdas, sem perder de vista os movimentos de luta envolvendo a sociedade civil organizada.

Reforçamos aqui que a sociedade civil organizada pode caracterizar-se também pelo movimento de desmantelamento do público e democrático, haja vista que muitos institutos, mantidos por empresas detentoras de capital e que configuram os cenários dos grupos de poder, adentram nas elaborações de algumas de nossas políticas justamente pelo segmento destinado à sociedade civil organizada.

Esse adendo se faz importante pois, no estudo do histórico das políticas educacionais, tendo em busca as determinações do princípio da gestão democrática, verificamos o quanto o sistema econômico e a ideologia presentes nele interferem na constituição dos encaminhamentos, seja pelo discurso ou pela condução.

Percebemos isso logo na promulgação da Lei nº 9.394/96, ao especificar o princípio da gestão democrática para as escolas de ensino público, eximindo as entidades privadas de tal princípio, tanto quanto na condução das políticas públicas sob a égide do sistema neoliberal, ao desconfigurar o conceito de descentralização para desconcentração, e com isso ao contrário de garantir a participação social nas elaborações e decisões dos processos educacionais, confere ao princípio uma característica de tarefa de juntar pessoas para fazer o que precisa ser feito, no sentido “mão na massa” ou executor da participação.

Nosso estudo apresenta que, no âmbito da União, pouco foi feito para atenuar os efeitos pandêmicos no setor educacional. Tudo isso, misturado ao cenário social – no qual a educação está inserida – que registrou números crescentes para os desempregados e renda mínima, ou até a ausência da renda, assim como os casos de pessoas passando fome. Constatamos que o primeiro passo adotado pela União foi garantir a redução do número de dias obrigatórios para estudo, permanecendo o quantitativo mínimo de horas exigidos. Já a garantia da carga horária mínima educacional, diante de um cenário tão crítico, configurou-se como tarefa dos Sistemas de Ensino.

Logo no início de nossa pesquisa, nos questionávamos sobre essa “autonomia” concedida aos Sistemas. Utilizamos a marcação na palavra autonomia, justamente para evidenciar que entendemos que essa característica dos “graus de autonomia pedagógica e administrativa” são disposições que constam em documento legal, contudo, assim como o princípio da gestão democrática assume características diferentes a depender da ideologia dominante, a definição de autonomia também sofre isso. Muito porque os graus de autonomia se referem à descentralização do poder, no entanto, se o sentido de descentralização está distorcido para a gestão democrática, também o será no que se refere à autonomia.

Considerando isso, a União incumbe os Sistemas de Ensino de utilizarem a sua autonomia para pensar a condução de sua política educacional, num cenário de crise sanitária, econômica e social. Para “amparar” os Sistemas de Ensino, o CNE emite um Parecer – que foi elaborado por meio de sugestões dos próprios Sistemas de Ensino – e indica principalmente a utilização de recursos tecnológicos para o cumprimento da carga horária obrigatória. Ocorre que o mesmo documento que citamos anteriormente, que menciona os “graus de autonomia pedagógica e administrativa” dos Sistemas de Ensino, art. 15 da LDB 9.394/96, também menciona

no art. 9º as incumbências da União, a qual destacamos “III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;”.

Os sistemas de ensino que analisamos em pesquisa atendem crianças do Ensino Fundamental, etapa essa que se configura escolaridade obrigatória. A primeira Lei, de âmbito federal, que se preocupou com assistência técnica e financeira no período pandêmico destinada a atender algumas necessidades tecnológicas – reforçadas pela Pandemia, mas evidentes desde a elaboração do PNE da Lei nº 13.005/2024 – foi promulgada em novembro de 2020 e destinou recursos para as unidades escolares que possuíam UEx, ou seja, não foi um recurso destinado a todos. Entretanto, neste mesmo período vimos noticiados os vários cortes ou transferências dos recursos da Educação, mesmos sendo eles previstos em Leis Orçamentárias.

Diante do cenário nacional, recorrer a políticas educacionais elaboradas pelos Sistemas de Ensino de Londrina e Ibiporã, especialmente por seus Conselhos Municipais de Educação, representou possibilidades de evidenciarmos o princípio da gestão democrática, que até então percebemos muito descaracterizado nas políticas nacionais e extremamente alinhadas aos interesses do capital em seus arranjos gerenciais e economicistas.

Contudo, no percurso de estudo das Deliberações, Instruções Normativas, Resoluções e Portarias, pudemos notar que existem consensos presentes na esfera municipal que correspondem aos consensos nacionais. Assim sendo, entendemos que existe uma hegemonia presente em determinadas definições e encaminhamentos, sendo essa o reflexo dos interesses do capital, presente em todas as esferas e muito manifestado na educação pela transfiguração do modelo de gestão democrática para o modelo de gestão gerencialista.

Notamos no município de Ibiporã um Conselho Municipal de Educação instituído com domínio de representatividade do poder executivo, que alterna sua presidência entre membros desse poder e que, a analisar pelas poucas Atas divulgadas, realiza suas reuniões à medida que precisam votar normativas para a educação municipal. É compreensível que parte dessas conduções ocorram pelas determinantes presentes na lei de criação de tal conselho, Lei nº 1.808/2003, que apresenta o CME como órgão vinculado à Secretaria Municipal de Educação. Percebemos as deliberações deste conselho extremamente tuteladas às

organizações da SME. Nas três deliberações analisadas, nenhum artigo apresenta menção aos Conselhos Escolares ou mesmo orientações que remetam ao princípio da gestão democrática. Ao contrário sempre se amparam em afirmar que as organizações devem ser seguidas conforme as instruções normativas organizadas pela secretaria de educação.

Por sua vez, a Secretaria Municipal de Ibiporã emite seus documentos com característica determinista, o que em certas situações mostra-se como necessária. Mas, o que mais se evidencia é que em nenhum de seus documentos a comunidade é chamada à participação. Ou seja, não existem registros nos documentos emitidos pelo Conselho Municipal de Educação e pela Secretaria Municipal de Educação de Ibiporã que demonstrem o atendimento do princípio da gestão democrática no período da Pandemia de coronavírus.

Entendemos que para que esse princípio seja contemplado nas legislações emitidas pelo CME será necessário primeiramente que os membros que compõem esse colegiado se apropriem de tal princípio e de sua responsabilidade frente a ele e diante dos segmentos que representam no órgão. Externamos tal entendimento, movidos pela inércia de articulação dos membros representantes de professores, pais e da comunidade, perante, por exemplo, a ocupação constante da cadeira da presidência do conselho pelo poder executivo.

Arriscamos em propor que esse movimento se dê por duas frentes: divulgação e formação.

Inicialmente pela divulgação de informações referentes às decisões e trabalhos do CME. Essa proposta se atenta às previsões de Afonso (2020) sobre os espaços democráticos ocuparem também os meios tecnológicos. Poderíamos também citar os princípios da transparência e isonomia, no entanto, exemplificamos a indicação de divulgação trazendo a dificuldade que a presente pesquisa sofreu na busca dos trabalhos realizados por esse colegiado. Raras são as Atas públicas – as disponíveis são fotos de textos ora transcritos manualmente, ora digitados e colados em livro Ata. As deliberações disponíveis correspondem ao ano de 2020, e encontravam-se no antigo site da prefeitura, que desapareceu após a troca do governo municipal. Assim sendo, a ampla divulgação do trabalho do CME pode atrair mais olhares para as necessidades de mudança do colegiado.

Entendemos que a formação é a peça base para que determinadas mudanças ocorram. Silva (2018) analisou em sua pesquisa o engajamento de uma comunidade

escolar após diversas formações acerca dos órgãos e mecanismos de gestão democrática desta. Como constatação, ficou registrado o maior envolvimento dos membros após o conhecimento das atribuições e impactos que poderiam causar por meio desses mecanismos. Nos arriscamos em sugerir que o mesmo pode ocorrer no CME de Ibiporã. Reconhecer e ser conhecido pelos e aos que representa, entender o CME como órgão autônomo que delibera sobre políticas educacionais municipais e como articulador dos conselhos escolares gerará o exercício do poder pelo cidadão e assim atenderá essencialmente o princípio da gestão democrática.

Adentrar as deliberações publicadas pelo CME de Londrina é certamente a retomada de leitura por um ângulo de 180°. Isso porque, diferentemente da sinteticidade presente nos textos de Ibiporã, o município de Londrina apresenta em seus documentos, especialmente os do CMEL, diversos pormenores, sejam eles pelas especificidades dos artigos com acréscimos de incisos e parágrafos, assim como na atenção às particularidades das etapas e modalidades componentes do Sistema Municipal de Educação deste município.

Contudo, o cuidado em registrar no documento particularidades das etapas e modalidades não garante o cuidado dessas particularidades. Conforme sinalizamos anteriormente no texto, Cury (2007) defende que a primeira garantia da democratização da escola é a garantia do direito de acesso, permanência e sucesso na mesma. O período da Pandemia tirou muito disso, e as organizações dos Sistemas de Ensino deveriam de alguma maneira deliberar para que esse direito se tornasse tangível em tal período. À proporção que as medidas deliberadas se tornam restritivas, passam a configurar-se mais como obstáculo do que acesso.

Compreendemos a necessidade de encaminhamentos e direcionamentos, afinal, foi a busca disso que tal pesquisa se propôs. Entretanto, pretendemos nesse sentido reforçar o princípio da participação social nos processos decisórios.

É fato que as deliberações do CMEL contemplam a necessidade da consulta ao Conselho Escolar na aprovação das estratégias de organização de estudos no período da Pandemia definidos pela unidade escolar, contudo também é público que o Conselho Escolar possui representações de pais e professores em sua composição. Ante tais considerações, é presunçoso afirmar que os pais foram consultados sobre a forma que se dariam as organizações dos estudos e debateram como se configuraria a melhor maneira para desenvolvê-lo para contemplar todos os estudantes.

Outro ponto que registramos são os Comitês formados pela Secretaria Municipal de Educação. Em análise inicial, podemos dizer que é um pontapé estimulante para a gestão democrática, afinal, garantir grupos com as diversas representações da comunidade escolar e sociedade civil, e ouvi-los para a tomada de decisão é um assertivo caminho político para a participação. Entretanto, ouvi-los para tomar uma decisão não quer dizer tomar a decisão tomando parte pelo que ouviu, e é aqui que bifurcamos na definição de participação social, na bifurcação o destino será definido a depender do lado que se opta por estar. A participação social como pauta de luta para a CF de 1988 é o envolvimento da comunidade/sociedade nas elaborações e decisões, a fim de afastar modelos autoritários característicos do período da ditadura militar e que nos ameaçam hoje em dia, mas, sobretudo, de garantir à sociedade participar de decisões que são públicas e lhe atingem. É o modelo de “cogestão – autogestão” apresentado por Bordenave (1995) ou a “participação-poder”, defendida por Peruzzo (1998).

O que pudemos perceber é que a participação acaba sendo limitada ao grau de ouvir reivindicações, causando assim a falsa impressão de que coube à sociedade uma decisão. Entendemos que essa perspectiva de participação encontra amparo no modelo da gestão gerencialista, pois faz ressoar um Estado provedor/promotor da gestão para participação social, especialmente quando realiza suas pesquisas ou avaliações institucionais para “ouvir” a comunidade. Para além disso, constatamos que tais situações buscam validar graus de eficiência e eficácia dos trabalhos desenvolvidos, evidenciando também a regulação e o controle.

Ainda sobre os comitês, algo que clama atenção provém da falta de registros e publicizações dos trabalhos por eles desenvolvidos. Sendo estes constituídos no intuito de representar a sociedade, faz-se essencial que a sociedade tome conhecimento dos temas e discussões abordadas.

Em suma, o princípio da gestão democrática no ensino público, em especial nos municípios de Londrina e Ibiporã, ainda necessita dar largos passos para fazer valer as lutas dos que a conquistaram como forma de lei, mas na forma da lei CF de 1988, pois no contexto da LDB 9.394/96 já tínhamos o traço neoliberal que hoje se configura em destaque. A desconcentração de poder se apresenta no consenso hegemônico e nas práticas do dia a dia. Contudo, são as raras exceções que criam os movimentos contra hegemônicos e que podem reforçar que “participação e exercício de cidadania significam exercício de poder.” (BORDIGNON, 2009, p. 80).

Entendemos que o tema da gestão democrática, por algumas vezes, pode ser percebido como assunto esgotado por pesquisadores, porém, ao avançarmos nas leituras e percebermos as conduções desta realizadas na gestão educacional, evidenciamos que esse tema ainda necessita de visibilidade, pois existe uma desconstrução da essência democrática presente nas políticas educacionais instauradas sobre essa égide. Neste sentido, entendemos que a presente pesquisa pode alavancar futuras demandas investigativas, não se esgotando em si mesma.

Em síntese, deixamos registrado que existe muito para ser conquistado para a efetiva gestão democrática, a gestão de tomar parte e ser parte. Notamos que esse movimento precisa ser instaurado inicialmente nos Conselhos Municipais de Educação de Londrina e Ibiporã, pois cada um, a sua maneira, conduziu seus processos de elaboração sem visar o princípio que é fundante ao colegiado: a participação social. Faltaram nas deliberações dos conselhos campos que evidenciassem, valorizassem e exigissem a participação da comunidade no movimento de decisão dos encaminhamentos em momento tão atípico. Assim como também faltaram registros e publicações dos movimentos fomentados no esteio da perspectiva democrática, com o envolvimento de diferentes segmentos para decisões inerentes às políticas educacionais, seja pelos comitês criados ou os encaminhamentos dos colegiados.

Finalizamos a pesquisa nos apropriando de que, apesar de apresentar-se em normativas legais, a gestão democrática não se efetiva assim, “só” porque é lei. Ela, a gestão democrática, existe para conceder movimento, mobilização, e isto requer participação. Neste sentido, é necessário que este modelo se apresente nos textos das políticas educacionais, pois são eles que implicarão condições para que o movimento aconteça e, por sua vez, a gestão democrática seja mais parte da realidade daqueles que a legalizam e dos que a executam.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Thereza; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo, SP: Xamã, 2007.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas e gestão da educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social. **RBPAE**, v. 36, n. 2, p. 403 - 428, maio/ago. 2020.

AGUIAR, Viviane Barbosa Perez. **O processo histórico e político de escolha dos dirigentes escolares na rede municipal de ensino de Londrina**. 228 f. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa Pós-Graduação em Educação, 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**. v. 22 n. 71 e227145, 2017.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; Gentili, Pablo. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

ARANHA, Maria Lucia de Arruda. **História da Educação**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1996.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistencia e submissão: a reforma educacional na década de 1990. *In*: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sergio. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

ALMEIDA BARAÚNA, Fátima. **Os Conselhos Municipais de Educação no Sudoeste Goiano e a perspectiva democrática**. 2019. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos. *In*: BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil: ensaios e palestras**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/331-Paulo\\_Nogueira\\_Batista\\_Pensando\\_o\\_Brasil.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/331-Paulo_Nogueira_Batista_Pensando_o_Brasil.pdf). Acesso em: 04 dez. 2021.

BAZZO, Vera Lúcia. PNE e o direito à educação em tempos de pandemia. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. (Meio Eletrônico) E-book, Formato PDF, 435 páginas. Brasília: Anpae, 2020. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE->

[politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf](#). Acesso em: 20 jan. 2022.

BOLLMAN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o plano nacional de educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/58W3L3qtT7cxffMpbybf4L/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. [**Constituição (1988)**]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Constituição (1824)** Constituição Política do Imperio Do Brazil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Constituição (1891)** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Constituição (1934)** Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm) . Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Constituição (1937)** Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Constituição (1946)** Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Constituição (1967)** Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2007. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato20072010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20072010/2007/decreto/d6094.htm) . Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o **Plano Nacional de Educação** (PNE) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2001a. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o **Plano Nacional de Educação** (PNE) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2014. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.040**, de 18 de agosto de 2020 - Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília: Diário Oficial da União, 2020e.

BRASIL. **Lei nº 9.394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Lei nº 4024/61**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, 1961.

BRASIL. **Lei nº 5692/71**, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971.

BRASIL. **Lei nº 9131/95**, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências. Brasília, 1995.

BRASIL. **Lei nº 14.180**, de 1º de julho de 2021- Institui a Política de Inovação Educação Conectada. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. **Medida Provisória 934**, de 1º de abril de 2020 - Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior

decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. **Parecer CNE/CP 05/2020** de 28 de abril de 2020 - Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília: MEC, 2020b.

BRASIL. **Parecer CNE/CP 06/2021** de 06 de julho de 2021 - Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Brasília: MEC, 2021.

BRASIL. **Parecer CNE/CP 09/2020** de 08 de junho de 2020 - Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020, que tratou da reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília: MEC, 2020c.

BRASIL. **Parecer CNE/CP 11/2020** de 07 de julho de 2020 - Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Brasília: MEC, 2020d.

BRASIL. **Parecer CNE/CP 15/2020** de 06 de outubro de 2020 - Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília: MEC, 2020f.

BRASIL. **Parecer CNE/CP 16/2020** de 09 de outubro de 2020 - Reexame do item 8 (orientações para o atendimento ao público da educação especial) do Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020, que trata de Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da pandemia. Brasília: MEC, 2020g.

BRASIL. **Parecer CNE/CP 19/2020** de 08 de dezembro de 2020 - Reexame do Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020, que tratou das Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília: MEC, 2020h.

BRASIL. **Resolução CNE 02/2020** de 10 de dezembro de 2020 - Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas,

privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília: MEC, 2020i.

BRASIL. **Resolução CNE 02/2021** de 05 de agosto de 2021 - Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Brasília: MEC, 2021b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2620/2021**. Plenário. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 03/11/2021. Disponível em: 040.033-2020-1 - AN - Quarto ciclo PNE 2014-2024.pdf (tcu.gov.br). Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em: 13 dez. 2020.

CANDOTI, Eliane Aparecida. **Projeto Conhecer Londrina**: narrativas e saberes construídos pelas ruas da cidade. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa Pós-Graduação em Educação, 2019.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Os intelectuais no processo hegemônico. In: **A questão da transformação e o trabalho social**: uma análise gramsciana. São Paulo: Cortez, 1986.

CLEMENTE, Josafá da Conceição. **Gestão Escolar na escola pública**: interfaces entre gerencialismo e gestão democrática. 177 f. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação nas constituições brasileiras. In: STEPHANOU, Maria; CAMARA, Maria Helena (orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE** – v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19144/11145>. Acesso em: 04 dez. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

DAVIS, Mike, et al. **Coronavírus e a luta de classes**. Terra sem Amos: Brasil, 2020. Disponível em <https://www.ims.uerj.br/wp-content/uploads/2020/03/coronavi%CC%81rus-e-a-luta-de-classes-tsa.pdf.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/n79MddNCdCz4PYQ5G7TX5nc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

DRABACH, Neila Pedrotti; MOUSQUER, Maria Elizabete Londero. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**, v. 9, n. 2, p.258-285, jul./dez. 2009. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190366/mod\\_resource/content/1/drabach-mousquer.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190366/mod_resource/content/1/drabach-mousquer.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.

DUARTE, Newton. A Pedagogia Histórico-Crítica e a Formação da Individualidade Para Si. In: SILVA, João Carlos da Silva [et al.]. **Pedagogia histórico-crítica**: a educação brasileira e os desafios de sua institucionalização. Curitiba: CRV, 2014. p. 33-47.

EDITORIAL: MEC e entidades da sociedade civil: o fórum nacional de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 271-284, abr./jun., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/5dQsD5Kwz4B4WqrQSXFTM5h/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2022.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. [2009?]. Disponível em: [http://moodle3.nead.uem.br/pluginfile.php/30539/mod\\_resource/content/1/Olinda%20Evangelista%20-%20Apontamentos.pdf](http://moodle3.nead.uem.br/pluginfile.php/30539/mod_resource/content/1/Olinda%20Evangelista%20-%20Apontamentos.pdf). Acessado em: 20 ago. 2020.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. Todos pela educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Revista Trabalho Necessário**, v. 10, n. 15, 2012. <https://doi.org/10.22409/tn.10i15.p6865>. Acesso em: 10 maio 2022.

FLACH, Simone de Fátima. A gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do Paraná: uma análise a partir dos conselhos municipais de educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 28, n.106, p. 221-240, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/6d3GCZvWg7kgJ8zTqf9smmM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jul. 2021.

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.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. V. I. Edição e trad.: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, A. **Concepção Dialética da História**. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

GRUPPI, L. **O Conceito de Hegemonia em Gramsci**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro. Edições Graal, 1978.

HARVEY, David. **O neoliberalismo história e implicações**. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HERMIDA, Jorge Fernando. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), de 9 de janeiro de 2001. **Educar**, Curitiba, n. 27, p. 239-258, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/gryd8k5VLDW95Bxsd3LQ6bs/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

IBIPORÃ. **Lei nº 1808**, de 24 de abril de 2003. Dispõe sobre a criação, organização e funcionamento do conselho municipal de educação do município de Ibiporã e dá outras providências. Ibiporã, 2003.

IBIPORÃ. **Lei nº 1891**, de 30 de junho de 2004. Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Ibiporã e dá outras providências. Ibiporã, 2004.

IBIPORÃ. **Lei nº 2.775**, de 17 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação, e dá outras providências. Ibiporã, 2015.

IBIPORÃ. **Deliberação nº 001 do CME** de 07 de maio de 2020 – Orienta as instituições do Sistema Municipal de Ensino do Município de Ibiporã sobre a realização de atividades escolares remotas, em caráter excepcional, no período em que permanecerem em isolamento social fixado pelas autoridades municipais e pela comunidade médico-científica, em razão da necessidade de prevenção e combate ao COVID-19 - Coronavírus. Ibiporã: CME, 2020.

IBIPORÃ. **Deliberação nº 002 do CME** de 08 de maio de 2020 – Orienta as instituições do Sistema Municipal de Ensino do Município de Ibiporã sobre a realização de atividades escolares remotas, em caráter excepcional, no período em que permanecerem em isolamento social fixado pelas autoridades municipais e pela comunidade médico-científica, em razão da necessidade de prevenção e combate ao COVID-19 - Coronavírus. Ibiporã: CME, 2020b.

IBIPORÃ. **Deliberação nº 003 do CME** de 26 de maio de 2020 – Orienta as Instituições de Ensino vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino do Município de

Ibiporã sobre a realização de atividades não presenciais, em caráter excepcional, no período de pandemia fixado pelas autoridades municipais e pela comunidade médico-científica, em razão da necessidade de prevenção e combate ao COVID-19 - Coronavírus. Ibiporã: CME, 2020c.

**IBIPORÃ. Resolução nº 001 da Secretaria Municipal de Educação** de 02 de junho de 2020 – Dispões sobre a constituição de Grupo de Trabalho a ser composto de Professores e Educadores do QPM – Quadro Próprio do Magistério ou contratados em Regime CLT, intérpretes e tradutores de Libras, com vistas à produção de material audiovisual destinado a estudantes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais da Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Ibiporã. Ibiporã: Secretaria Municipal de Educação, 2020d.

**IBIPORÃ. Instrução Normativa nº 002 da Secretaria Municipal de Educação** de 26 de maio de 2020 – Dispõe sobre a inserção de recursos audiovisuais à metodologia de ensino não presencial adotada pela Secretaria Municipal de Educação para o desenvolvimento dos conteúdos curriculares do ano de 2020 e sobre a atuação dos profissionais da Educação da Rede Municipal de Ensino Fundamental e da Educação Infantil, do Maternal ao Pré II, devido à suspensão das aulas por tempo indeterminado, em decorrência do CORONAVÍRUS – COVID-19. Ibiporã: Secretaria Municipal de Educação, 2020e.

JENSEN, Karen Cristina. **Limites e possibilidades da participação e representatividade da classe trabalhadora nos Conselhos Estaduais de Educação em tempos de pandemia**. 2021. 219 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2021.

KASTER, Jaime dos Santos. **A fotografia na recuperação da história e preservação da memória: a ferrovia e a estação ferroviária de Ibiporã (PR)**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa Pós-Graduação em Comunicação, 2017.

KUENZER, Acácia Zeneida. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa**. O neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Tradução Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

LEHER, Roberto. Apontamentos para análise da correlação de forças na educação brasileira: em prol da frente democrática. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, e0219831, 2019.

LIMA, Licínio C. Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, p. 249-276, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/PyfCP4xcqHvTKm6M3TPsB4h/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 01 jun. 2022.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37- 45, 2007.

LONDRINA. **Lei nº 9012**, de 23 de dezembro de 2002. Cria e organiza o Sistema de Ensino do Município de Londrina e o Conselho Municipal de Educação. Londrina, 2002.

LONDRINA. **Lei nº 10.275**, de 16 de julho de 2007. Reestrutura a Sistema Municipal de Ensino de Londrina e o Conselho Municipal de Educação de Londrina, instituídos pela Lei nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002. Londrina, 2007.

LONDRINA. **Lei nº 12.291**, de 23 de junho de 2015. Adequa o Plano Municipal de Educação (PME), instituído pela Lei nº 11.043, de 6 de outubro de 2010, às diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), em conformidade com a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e dá outras providências. Londrina, 2015.

LONDRINA. **Resolução nº 020/2020 SME** de 20 de março de 2020. Estabelece medidas previstas nos Decretos nº 334, de 17 de março, nº 346, de 19 de março e nº 350 de 20 de março de 2020 no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. Londrina: SME, 2020a.

LONDRINA. **Deliberação nº 001/2020 CMEL** de 06 de abril de 2020 – Instituição de normas para o desenvolvimento de atividades e estudos escolares não presenciais no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Londrina em decorrência da legislação específica sobre a pandemia causada pelo novo Coronavírus – COVID-19 e outras providências. Londrina: CMEL, 2020b.

LONDRINA. **Portaria SME/GAB nº 035** de 09 de abril de 2020 – Regulamentação sobre uso de imagem. Londrina: SME, 2020c.

LONDRINA. **Portaria SME/GAB nº 036** de 15 de abril de 2020 – Constitui Comitê para análise dos encaminhamentos pedagógicos das Unidades Escolares da rede Municipal de Ensino de Londrina durante a pandemia causada pela COVID19. Londrina: SME, 2020d.

LONDRINA. **Resolução nº 025/2020 SME** de 27 de maio de 2020 – Orienta as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Londrina sobre o desenvolvimento de atividades escolares não presenciais, em caráter de excepcionalidade, enquanto permanecerem as medidas de isolamento previstas pelas autoridades como prevenção e combate ao coronavírus e dá outras providências. Londrina: SME, 2020e.

LONDRINA. **Deliberação nº 002/2020 CMEL** de 25 de agosto de 2020 – Alteração da Deliberação nº 01/2020 – CMEL que institui normas para o desenvolvimento de atividades e estudos escolares não presenciais, em razão da Pandemia da Covid – 19 no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Londrina, tendo em vista a homologação dos Pareceres nº: 05/2020 - CNE/CP, 09/2020 – CNE/CP e 11/2020 – CNE/CP. Londrina: CMEL, 2020e.

LONDRINA. **Portaria SME/GAB nº 065** de 02 de setembro de 2020 – Designa membros para a composição do Comitê de Estudo para a retomada das Aulas Presenciais, em tempos de COVID-19. Londrina: SME, 2020f.

LONDRINA. **Portaria SME/GAB nº 066** de 02 de setembro de 2020 – Regulamenta o processo de composição da Comissão Central de Gerenciamento da Educação em tempos de pandemia- SME e da Brigada da Pandemia das unidades escolares. Londrina: SME, 2020g.

LONDRINA. **Portaria SME/GAB nº 072** de 29 de setembro de 2020 – Designa Grupo de Trabalho para estudos sobre as formas de ensino que deverão ser adotadas na Rede Municipal de Educação de Londrina diante do cenário de pandemia da COVID-19. Londrina: SME, 2020h.

LONDRINA. **Deliberação nº 003/2020 CMEL** de 20 de novembro de 2020 – Normas regulamentadoras para o Processo de Reorganização de Calendário Escolar para os anos letivos de 2020 e 2021 no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Londrina em decorrência da legislação específica sobre a pandemia causada pelo novo Coronavírus/COVID-19 e outras providências. Londrina: CMEL, 2020i.

LONDRINA. **Deliberação nº 002/2021 CMEL** de 13 de maio de 2020 – Normas para a organização do ensino híbrido e outras providências, em vista do caráter excepcional, durante o ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública, no Sistema Municipal de Ensino de Londrina. Londrina: CMEL, 2021.

LOPES SOARES, Gilson. **Conselho Escolar: Instrumento de Gestão Democrática ou Autoritarismo Velado?**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Mato Grosso, Instituto de Educação, Programa Pós-Graduação em Comunicação, Cuiabá, 2016.

LUZ, Angelo Juliano Carneiro. **Conselhos Municipais de Educação do Paraná: luta de classes e sua reação com o princípio da gestão democrática**. Ponta Grossa, 2021. 268 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2021.

MACCIOCCHI, Maria-Antonieta. **A favor de Gramsci**. Tradução Angelina Peralva. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira. **Políticas, Gestão e Direito a Educação Superior: Novos modos de regulação e**

tendências em construção. **Acta Scientiarum. Education**, v. 40, n. 1, e37669, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/37669/21762>. Acesso em: 04 dez. 2021.

MANIFESTO em prol da democracia e da educação transformadora. Brasília: CONAPE, 2017. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=51424>. Acesso em: 30 jan. 2022.

MARTINS, André Silva. **A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo**. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

MASSON, Gisele. Orientações para o desenvolvimento de investigação em políticas educativas a partir da Teoria Marxista. *In*: TELLO, Cesar; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (organizadores). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013. p. 55-76.

MEC. **Portaria nº 577/2017** de 27 de abril de 2017. Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação. DOU nº 81, 28.04.2017, Seção 1, p. 39. Brasília: MEC, 2017.

MONTANO, Carlos. O "Terceiro Setor" como uma nova modalidade de intervenção social: o retiro do direito de cidadania e o dever do Estado. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, n. 16, p. 133-151, jan./mar. 2021.

NARDI, Elton Luiz. A descentralização na gestão democrática de políticas municipais de educação. *In*: XXIV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, 24., 2009. **Anais [...]**. Vitória, ES: UFES/ANPAE, 2009. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2009/103.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021.

NARDI, Elton Luiz. Descentralização na gestão e autonomia da escola: Orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação. **Roteiro**, Joaçaba, v. 35, n. 2, p. 205-230, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/roteiro/article/view/263>. Acesso em: 12 abr. 2022.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PARO, Vitor Henrique. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. *In*: SILVA, Luiz Heron da (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis, Vozes, 1998. p. 300-307. Disponível em: [http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem\\_pedagogica/fev\\_2010/a\\_gestao\\_da\\_educacao\\_vitor\\_Paro.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2010/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf). Acesso em: 16 nov. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997b. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a. 42 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 3).

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16342/11737>. Acesso em: 27 maio 2022.

PERUZZO, Cicilia Krohling. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil: 1930/1973**. 40. edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

SANTOS, Regina Andrade dos. **Atribuições dos Conselho Municipal de Educação da Mesorregião Centro Maranhense: destaques e enfoques nas leis dos CMEs**. 2020. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, set./dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/8XQzfhJTpdq6qc6kFDmdxNJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SAVIANI, Dermeval. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional**. 5. ed. revista e ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2016.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SCHENEIDER, Maria Pasqual. Pesquisa em política educacional: desafios na consolidação de um campo. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 5-13, jan./abr. 2014.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano: investimentos em educação e pesquisa**. Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-

metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC**, Florianópolis, v. 23, p. 427-446, 2005. Disponível em: <https://gepeto.ced.ufsc.br/artigos-publicados/decifrar-textos-para-compreender-a-politica-subsidios-teorico-metodologicos-para-analise-de-documentos/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SILVA, Luiz Fernando da. **Gestão escolar e o programa BH Metas e Resultados: há espaços para a participação da comunidade escolar?**. 280 f. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SILVA, Ilse. A reforma do Estado Brasileiro nos anos 90. **Revista Lutas Sociais**, n. 7, 2001. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18778>. Acesso em: 13 mar. 2021.

SILVA, Katia Valeria Ataíde. **Gestão democrática escolar: uma experiência em duas escolas públicas na Rede Municipal de João Pessoa - Paraíba**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da; CARVALHO, Lorena Sousa. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, set./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7085/5277>. Acesso em: 13 mar. 2021.

SILVA, Maria Abádia da. Do Projeto Político do Banco Mundial ao Projeto Político-Pedagógico da escola pública brasileira. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dez. 2003.

SILVA, Maria Abádia da. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dic. 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193517360006>. Acesso em: 05 dez. 2021.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do Ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

UGÁ, Vivian Domínguez. A Categoria “Pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3694>. Acesso em: 02 dez. 2021.

UMA PONTE para o futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. **Desconstrução da Escola Pública Estatal: a publicização enviesada**. In: 24ª Reunião da Anped. Trabalho apresentado no GT5 – Estado e Políticas. 2001. Disponível em: <http://24reuniao.anped.org.br/tp.htm>. Acesso em: 04 dez. 2021.