



Palestra

## **O CONSELHO MUNICIPAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA: ENTRE CONTEXTOS ADVERSOS E INICIATIVAS EXITOSAS NO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM/SP**

Katlin Cristina de Castilho – UFSCar/Sorocaba\*  
Paulo Gomes Lima – UFSCar/Sorocaba\*\*

**Resumo:** Este estudo teve como objetivo analisar a criação, os processos de implementação e a gestão democrática do Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP, à luz de revisão bibliográfica e documental de cunho qualitativo. Trata-se de uma pesquisa que se subdividiu em três partes, sendo a primeira dedicada à compreensão do local epistemológico de estudo, em termos geográficos e educacionais, a segunda à análise documental e a terceira à pesquisa de campo. O presente exposto é, portanto, parte do método de exposição, que envolve discussão dos atuais encaminhamentos do colegiado de Votorantim, principalmente quanto à gestão democrática e qualidade socialmente referenciada. As considerações finais apontam para a relevância da atuação do órgão diante da promoção da qualidade em educação no contexto municipal, tendo como referência o olhar de sua representatividade.

**Palavras-chave:** Conselho Municipal de Educação. Gestão democrática. Qualidade socialmente referenciada. Votorantim-SP.

### **Introdução**

O município de Votorantim integra a recém-criada região metropolitana de Sorocaba, no interior do Estado paulista, à aproximadamente 100 quilômetros da capital, São Paulo. Em 2010, dos seus 108.801 habitantes, 23% encontravam-se em idade escolar, compreendendo a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade. De acordo com dados organizados pelo Todos pela Educação (TPE), deste total de crianças e jovens, o município atendia 94,4%. Com objetivo de melhor compreender aspectos gerais da educação na cidade de Votorantim, de modo específico, como se dá a atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) no contexto de planejamento e ação educacional municipal, este trabalho partiu de reflexões acerca do histórico da cidade e dos dados estatísticos disponíveis nas diferentes plataformas de dados sociais e educacionais, para, em seguida, aprofundar a compreensão no que se refere a existência de um Sistema Municipal de Ensino, seus movimentos para construção da gestão democrática e da

\*Mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos – (UFSCar-Sorocaba) e membro do GEPLAGE – Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação. E-mail: [katlincastilho@gmail.com](mailto:katlincastilho@gmail.com)

\*\*Pós-Doutor pela UNICAMP. Doutor em Educação Escolar pela UNESP. Líder do GEPLAGE - Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação e docente do PPGED UFSCar campus Sorocaba/SP. E-mail: [paulogl.lima@gmail.com](mailto:paulogl.lima@gmail.com)



qualidade educacional socialmente referenciada, a partir do seu Conselho Municipal de Educação, como órgão colegiado.

Realizando estudo bibliográfico, análise documental e entrevistas semiestruturadas, consideramos: a) os estudos de Lima (2013), Almenara e Lima (2018) e Cury (2018) como referenciais norteadores do que compreendemos por Conselho Municipal de Educação e seu papel social como espaço político, gestão democrática e qualidade socialmente referenciada em educação; b) as normativas que fundamentam a organização do SME e do CME do município, bem como os encaminhamentos prescritos nas atas das reuniões desse colegiado; c) as entrevistas realizadas com os conselheiros municipais em atuação no ano de 2018. Neste contexto de análise, consideramos ainda fundamental inferir sobre a participação das diferentes representatividades nos encaminhamentos do colegiado, bem como sobre a autonomia do órgão, como espaço de articulação da gestão democrática. Questionamos, deste modo: como se dá a atuação do CME de Votorantim/SP? Quem dele participa e quais são as formas de participação popular que ele legitima? Como e em que medida a qualidade em educação é pensada por esse colegiado?

Para tanto, o estudo aqui apresentado compreendeu três movimentos complementares de pesquisa, envolvendo, respectivamente: a) contextualização do município em termos históricos, geográficos e educacionais, uma vez que esses conhecimentos situam o município em um campo mais geral de análise, a partir das bases de dados de geografia e educação, em especial, a educação básica e formação de professores; b) investigação quanto a constituição do SME de Votorantim/SP, assim como do Conselho Municipal de Educação; c) estudo da relação entre os encaminhamentos do órgão colegiado e a gestão democrática; d) análise da atuação do conselho e sua aproximação, ou distanciamento, em relação à qualidade socialmente referenciada em educação.

Partimos da compreensão de que a discussão sobre os Conselhos Municipais de Educação tem significativa relevância, na medida em que o seu processo de implementação e criação está estreitamente articulado ao princípio da gestão democrática como forma de gestão socialmente referenciada. No Brasil, as discussões referentes ao CME ganharam força nas letras da Constituição Federal de 1988. De acordo com o artigo 3º da referida Lei, os municípios possuem competência jurídica para legislar sobre assuntos que interferem diretamente no contexto local. (BRASIL, 1988). Nesse processo de descentralização e responsabilização, os municípios, como Entes Federados mais próximos da vida pública dos cidadãos, devem desempenhar correspondente função, qual seja, a de empreender ações que garantam direitos constitucionalmente assegurados. Nos relativos à educação, o Conselho Municipal passa a ser um importante órgão capaz de propiciar diálogos em torno das demandas do contexto social vivido nos municípios.



A proposta desta discussão se subdivide neste texto em três seções, sendo elas: 1. Contextualização da estrutura educacional do município; 2. Discussão sobre a criação, implementação e gestão democrática no contexto do CME de Votorantim; 3. Análise da percepção dos conselheiros quanto à qualidade e participação no contexto de órgão colegiado. Nas considerações finais, entendendo o CME como um espaço político capaz de envolver diferentes vozes em um contexto de aprofundamento da gestão democrática, compreendemos que o colegiado de Votorantim está em um importante movimento de construção de mecanismos democráticos de gestão, o que vem abrindo portas para superação dos seus condicionantes sócio-históricos e culturais, perfazendo um caminho em direção à participação social, na valorização e na construção da qualidade socialmente referenciada.

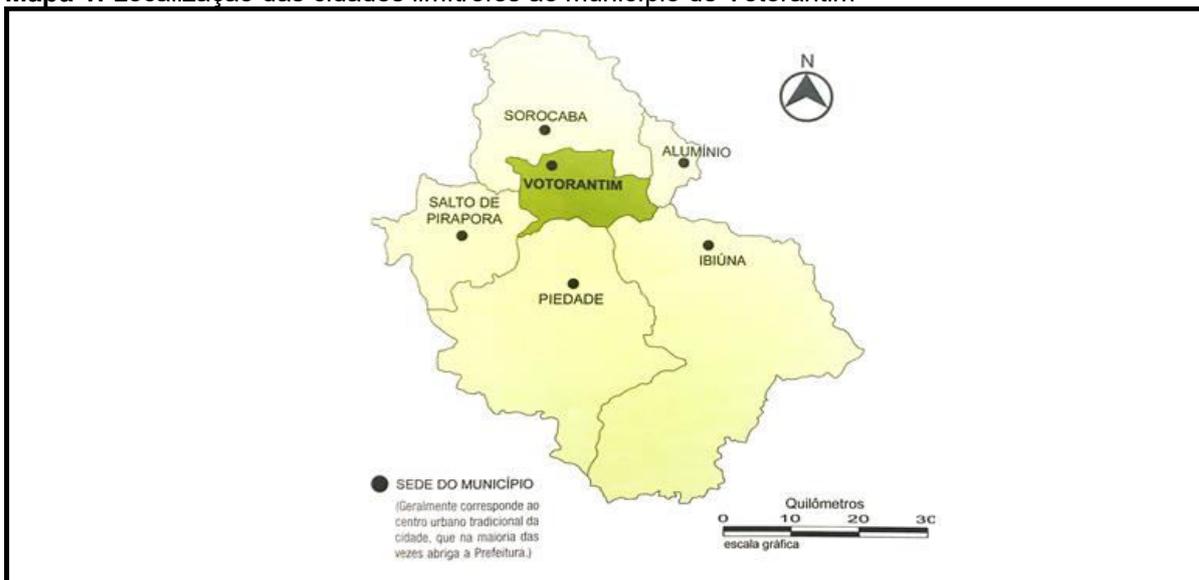
## **Caracterização, estrutura educacional do município de Votorantim/SP e o Conselho Municipal de Educação**

### **Breve histórico do município e caracterização dos aspectos gerais**

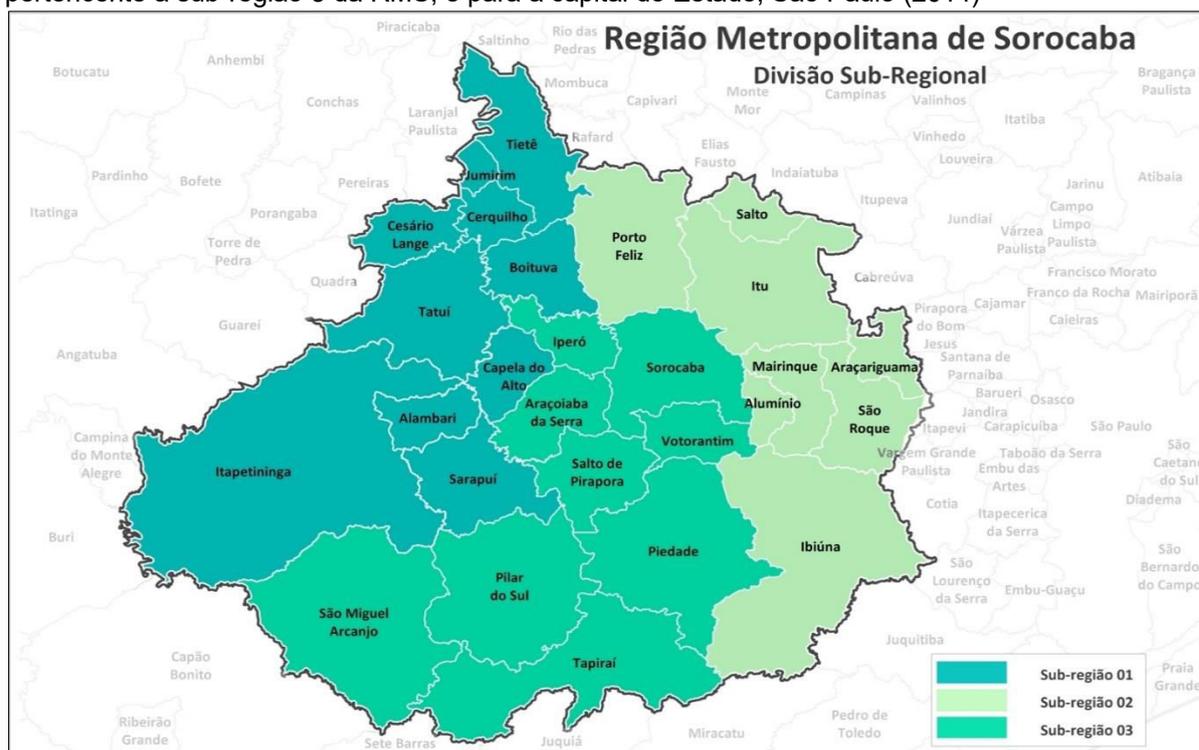
O século XVII marcou o início da exploração e o povoamento no município de Votorantim, quando Paschoal Moreira Cabral, o primeiro habitante do município, instalou-se no local, onde hoje é sede da Fazenda de São Francisco, iniciando a produção de cana e a pecuária, a partir da mão-de-obra escrava. O nome Votorantim, foi originado da cachoeira denominada pelos indígenas de “Botu-ra-ti” ou “Boturantim”, que em tupi guarani significa “grande espuma”. O grande potencial hidrográfico e topográfico de Votorantim foram uns dos elementos mais importantes para a sua formação, justificado por seu reservatório e geração de abastecimento hidroelétrico, originando os povoados que se instalaram ao seu redor. Em 1940 o crescimento da fábrica de cimentos Votoran e da fábrica de chitas incentivou o aumento do fluxo de imigrantes motivados pela oferta de emprego. As pessoas se instalavam ao redor das fábricas e, já no final da década de 50, o município contava com, aproximadamente, 15.000 habitantes. O desenvolvimento crescente do município incentivou que, ao final da década de 60, eclodissem as primeiras aspirações da separação de Votorantim do município de Sorocaba.

O desmembramento ocorreu por meio de plebiscito. A primeira eleição municipal realizada em Votorantim ocorreu em 07 de março de 1965, e a instalação do município ocorreu em 27 de março de 1965, marcando a posse de sua primeira administração autônoma. Atualmente, Votorantim ocupa uma área de aproximadamente 180 km<sup>2</sup> e está localizada à 100 km da Capital. Integrante da recém-criada Região Metropolitana de Sorocaba (RMS), tem como municípios limítrofes as cidades: Sorocaba, Piedade, Ibiúna, Salto de Pirapora e Alumínio, como nos mapas a seguir:



**Mapa 1:** Localização das cidades limítrofes ao município de Votorantim

Fonte: Holtz; Nogueira (2008).

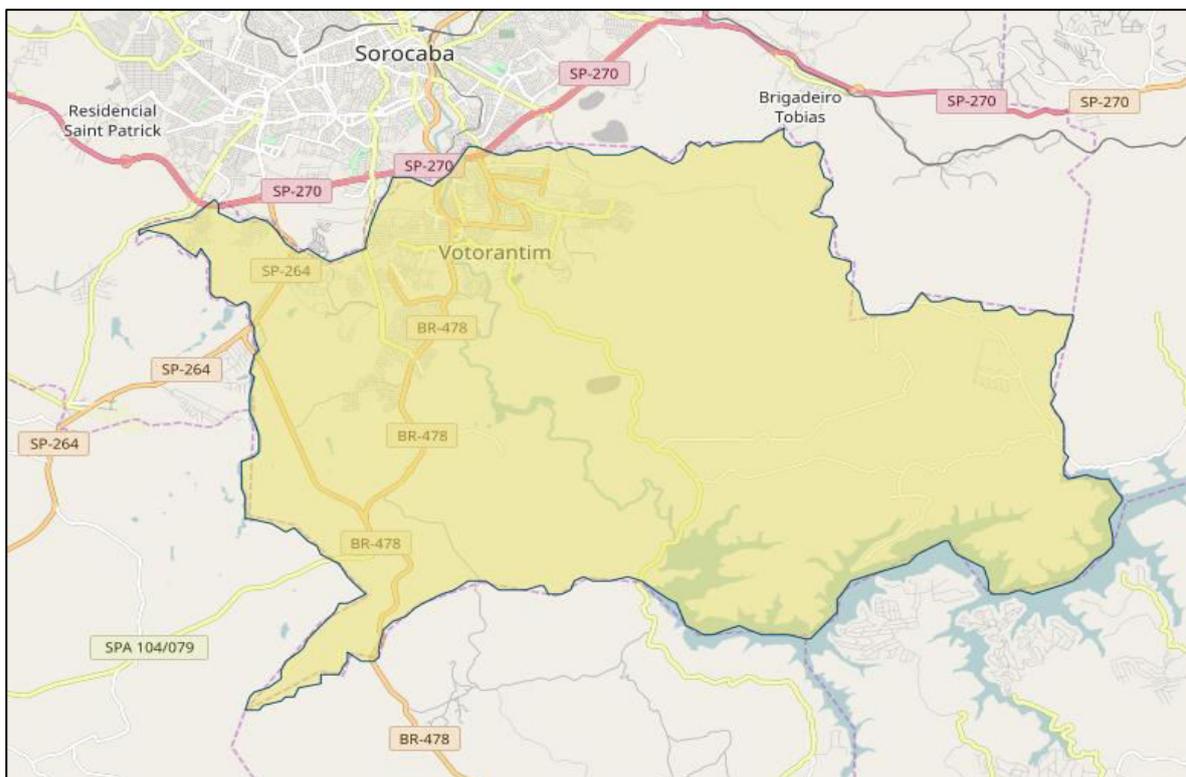
**Mapa 2:** Região Metropolitana de Sorocaba, com destaque para o município de Votorantim, pertencente a sub-região 3 da RMS, e para a capital do Estado, São Paulo (2014)

Fonte: EMPLASA (2017).

A partir do mapa acima, é possível visualizar as sub-regiões da RMS, institucionalizada em 2014, pela Lei Complementar Estadual nº 1.241. Composta por 27 municípios, Votorantim, assim como os municípios limítrofes, Sorocaba, Salto de Pirapora e Piedade, está localizada na sub-região 3 da Região Metropolitana. Outro destaque do mapa é a localização da capital, São Paulo, distante 106 km do município de Votorantim, aspecto fundamental para o desenvolvimento industrial da cidade. Outro ponto relevante para

compreensão geral do município é a sua localização nas proximidades de importantes vias de acesso como as Rodovias, Raposo Tavares (SP-270), João Lemes dos Santos (SP-264), SP-79 e Castelo Branco (SP-280), esta última com acesso pelo município de Sorocaba, ligando a cidade às demais regiões do Estado, interferindo significativamente para sua integração ao grande eixo industrial do estado paulista.

**Mapa 3:** Principais vias de acesso que integram Votorantim às demais regiões do estado de São Paulo, com destaque para Raposo Tavares (SP-270), João Lemes dos Santos (SP-264) e SP-79.



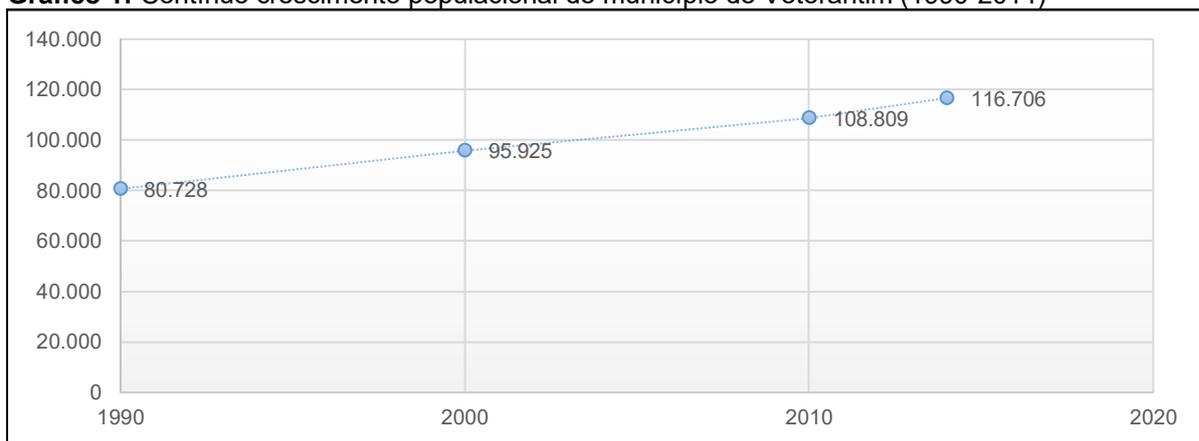
Fonte: IBGE (2017).

Os aspectos em destaque nos mapas acima são de grande relevância para compreensão da integração do município em relação à capital e às demais regiões do estado, proporcionando deslocamento de pessoas e produtos a partir de importantes vias rodoviárias. Estes aspectos estão intrinsecamente articulados aos dados populacionais, assim como à economia na região. Segundo dados do Censo 2014, o município abriga 116.706 (cento e dezesseis mil, setecentos e seis) munícipes e a estimativa para 2016 foi de 118.858 habitantes (IBGE, 2017). Desde a década de 60, acompanhando o ritmo de crescimento populacional da região, Votorantim tem aumentado significativamente o número de seus habitantes. Se em 1960 o índice populacional foi de 15 mil habitantes, vinte anos depois, em 1980, o município atingiu 52.801 habitantes. Este crescimento, como já destacado, acompanhou o aumento populacional na região de Sorocaba, desencadeado, principalmente a partir do processo de desconcentração industrial da cidade de São Paulo, ocorrida na última década de 70, viabilizando mudanças no

estabelecimento de indústrias em Sorocaba e região, fortemente associadas aos incentivos concedidos às empresas, fundamentais para o sistema produtivo e diminuição dos custos de produção.

Esta desconcentração industrial da capital paulista e a proximidade com as Rodovias Castelo Branco e Raposo Tavares impulsionou sobremaneira o aumento industrial e, conseqüentemente, populacional, em muitos dos municípios que hoje compõem a região metropolitana de Sorocaba, inclusive Votorantim, que tem na indústria sua principal atividade econômica. Esse crescimento teve continuidade nas décadas seguintes, como é possível visualizar no gráfico abaixo. Como mostrado no gráfico, o índice populacional de Votorantim manteve-se em um crescente, sendo que em 1990 o número de habitantes era de 80.728. Dez anos depois, houve um aumento de aproximadamente 15 mil habitantes, atingindo em 2000 um índice populacional de quase 96 mil e, em 2010 a população passou para 108.809. Em 2014, quatro anos depois, houve mais um significativo aumento populacional, chegando a 116.706, quase 16 mil munícipes a mais que 2010.

**Gráfico 1:** Contínuo crescimento populacional do município de Votorantim (1990-2014)



Fonte: IBGE (2017)

Tais dados assumem grande relevância para nosso estudo. Eles têm como objetivo localizar o município em um campo geral de informações, os quais subsidiarão nossa análise a posteriori. Isso, pois, cabe a este estudo compreender, inclusive, em que medida tais informações estão articuladas com uma preocupação sistemática em relação à educação. Ou seja, é fundamental compreendermos se tal aumento quantitativo da população foi seguido de condições educacionais de qualidade para, em processos mais avançados da pesquisa, compreendermos o papel do CME nesse processo, ou, ao contrário, sua ausência. Nesse sentido, cabe a verificação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que se refere à uma medida que leva em consideração três dimensões do desenvolvimento humano, sendo eles: a renda, a educação e a saúde. De

acordo com dados do IBGE, em 2010, o IDH do município foi de 0,767, ocupando a 94ª colocação entre os 645 municípios do estado.

### Aspectos educacionais do município de Votorantim/SP

A primeira escola do município surgiu por volta de 1885, no Bairro Rio Acima. Em seguida, houve a formação de um núcleo de ensino mantendo o funcionamento de dois cursos, sendo um curso de alfabetização e outro de português para imigrantes italianos adultos, que, com o apoio do Governo Estadual, tornou-se a escola mista de Votorantim. A iniciativa oferecia a primeira série do ensino primário e posteriormente, em 1909, as aulas contemplaram até a segunda série. Em 1920, após um processo de ampliação, a escola mista passou a atender as demandas do primário completo, originando o grupo escolar “Comendador Pereira Inácio”, sendo o único estabelecimento escolar até então existente. Recebia alunos de diversas localidades. No mesmo prédio passou a funcionar no período noturno o “Ginásio Estadual de Votorantim”. Entre os anos de 1951 e 1967, outras escolas foram sendo criadas nos diferentes bairros do município.

### Sistema municipal de ensino em Votorantim/SP

As iniciativas de organização de um Sistema Municipal de Ensino em Votorantim se deram em consonância com a reformulação do Conselho Municipal de Educação em maio de 2017. O CME de Votorantim, instituído pela Lei nº1287 de 08 de julho de 1997, não previa como incumbência do conselho o acompanhamento ou a organização de um Sistema Municipal. Além de alterações significativas quanto a composição do CME – que na Lei nº1287/97 deixava a escolha dos conselheiros a critério direto do prefeito, sob a denominação de profissionais com notório saber – a Lei nº2.547 de maio de 2017, deliberando sobre a instituição de um novo Conselho Municipal, estabelece em seu artigo 1º que se trata de um “órgão normativo, deliberativo e consultivo em relação aos assuntos da educação no que se refiram ao sistema municipal de ensino de Votorantim.” (VOTORANTIM, 2017b)

O Secretário de Educação, Tiago Antônio de Araújo, deixa explícito em notícia à mídia local, em julho de 2017, que a Secretaria de Educação publicou a lei de alteração de composição do conselho para que o órgão atue em conjunto com o SME, com objetivo de melhor desempenhar as atribuições deliberativas no município quanto à educação. Ao encontro da declaração do secretário, quanto às atribuições do CME, a Lei 2.547/2017, no artigo 2º, inciso III, deixa claro que se trata de um órgão responsável por “colaborar sugerindo diretrizes para o sistema municipal de ensino.” (VOTORANTIM, 2017b). As informações referentes à organização do SME foram noticiadas na mídia supracitada, e destaca que a Prefeitura Municipal realizou o encaminhamento à Câmara do município o



projeto de lei com a proposta de organização do Sistema Municipal de Ensino. De acordo com a notícia, a assessoria de imprensa da prefeitura informou que o SME vai permitir maior autonomia quanto à educação, de modo a adequar as estruturas legais às necessidades municipais, sem deixar de cumprir as determinações estaduais e federais. (GAZETA DE VOTORANTIM, 2017). Ainda de acordo com as informações da assessoria da prefeitura, com o SME o município deixaria de ser um subsistema do estado, possibilitando processos burocráticos mais ágeis, o que atingirá diretamente a população em âmbito educacional.

Das informações coletadas, verifica-se que foi em 2017, início do primeiro ano de mandato do prefeito Fernando de Oliveira Souza e do atual secretário da pasta da educação que o Sistema Municipal de Educação passa a dar seus primeiros passos, com encaminhamento do projeto à Câmara Municipal. Percebemos que as iniciativas de organização de um SME são recentes e datam de maio de 2017. Para além de conclusões, o que se coloca são questionamentos: Como se deu a elaboração do projeto do Sistema Municipal de Ensino? Quem dele participou? Como será a atuação do CME nesse processo e quais aberturas o órgão propiciará para que suas ações estejam articuladas sob a égide da gestão democrática em âmbito municipal? Em que medida esta reformulação do conselho perante a lei implicará alterações qualitativas para a educação e seu atendimento à população? Além de indicativos para novas pesquisas, estes questionamentos nortearão nossos próximos processos metodológicos. Mais importante que o estabelecimento de sistemas e conselhos é, na prática, a forma como ele se articula com as reais necessidades da população, e tais análises só serão possíveis de serem construídas a partir de métodos de pesquisa específicos para este fim.

### **Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP: criação, implementação e gestão democrática**

#### **Conselho municipal de educação de Votorantim/SP: criação e diretrizes**

A Lei nº 2547, que institui o Conselho Municipal de Educação (CME) de Votorantim/SP, é de 25 de maio de 2017 (VOTORANTIM/SP, 2017a), lei essa que revoga a legislação anterior, de 08 de julho de 1997, que instituía o colegiado até então. Isso significa que em 2017 houve uma nova criação do CME de VOTORANTIM/SP, com a nomeação de 13 conselheiros e seus respectivos suplentes, reelaboração do regimento pelos conselheiros nomeados e uma maior articulação desse órgão colegiado aos encaminhamentos do Sistema Municipal de Ensino, este último disposto na Lei nº 2573/17 (VOTORANTIM/SP, 2017b). Os documentos analisados não apontam uma justificativa para a criação de uma nova organização do conselho e seus mecanismos norteadores. Ao analisarmos as atas



do conselho a partir de 2013<sup>1</sup> (CME VOTORANTIM/SP, 2013), percebemos que houve, naquele ano, uma iniciativa do poder Executivo nos encaminhamentos do CME, tendo como necessidade um olhar mais atento aos índices educacionais do município, haja vista a proximidade de cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação (PME) e a emergência de elaboração de um novo PME para os próximos dez anos.

Observamos, ainda, uma descontinuidade nos trabalhos do Conselho até a sua nova instalação em 2017, onde já é possível verificar maior regularidade nos encontros e recorrência de discussões pertinentes à educação municipal. Paralelo a análise das atas, dados do Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM) mostraram que em 2016 o colegiado se reuniu duas vezes e, quando questionado sobre a existência em Votorantim/SP de CME estruturado e atuante, com a composição de membros completa e de acordo com a legislação, a resposta foi negativa<sup>2</sup>. Em 2017, mesmo com a nova criação do CME, não houve abertura de uma nova ata de reuniões, mas continuidade do livro, com data de abertura de 20 de maio de 2013. Em comparação à legislação anterior, a Lei nº 2547/17 deixa mais claro o papel do CME em relação ao Sistema Municipal de Ensino. De acordo com a Lei recém aprovada, o CME é órgão normativo, deliberativo e consultivo em relação a educação municipal no seu Sistema Municipal de Ensino. Nos incisos III e VIII, artigo 2º é especificado que ao conselho, dentre outras atribuições, cabe, respectivamente, colaborar sugerindo diretrizes para o SME e sugerir medidas que visem ao aperfeiçoamento do ensino no Sistema Municipal. (VOTORANTIM/SP, 2017a)

Especificamente em relação ao SME, a Lei no 2573, de 8 de agosto de 2017, dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino e define a estrutura da Secretaria Municipal de Educação, órgão da Administração Direta do Poder Público Municipal, subordinado ao Chefe do Poder Executivo (VOTORANTIM/SP, 2017b). Como disposto na normativa, o SME é uma instituição jurídica, integrante do Serviço Público Municipal, com a responsabilidade de planejar, executar, supervisionar e avaliar programas e ações no âmbito da educação municipal, em observância ao regime de colaboração com os Entes Federados e suas normas legais, planos educacionais (LDB, Plano Nacional de Educação, Plano Estadual de Educação), para assegurar a universalização do ensino obrigatório e gratuito e erradicação do analfabetismo. Neste encaminhamento, o SME se incumbe, prioritariamente da Educação Infantil (destinada às crianças de 0 a 5 anos) e do Ensino Fundamental, compreendendo a faixa etária dos 6 aos 10 anos e para aqueles que, na idade própria, não tiveram acesso à essa etapa da educação básica, com a Educação de

<sup>1</sup> O livro ata analisado teve sua abertura datada em 20 de maio de 2013.

<sup>2</sup>Os municípios são os respondentes dos questionamentos do Tribunal de Contas, cujas informações geram o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM) (TRIBUNAL DE CONTAS, 2017).



Jovens e Adultos (EJA). A administração do SME é incumbência da Secretaria Municipal de Educação, como disposto no artigo 5º da referida Lei. Em seu artigo 6º, a normativa destaca a composição do Sistema, qual seja:

- I. as unidades escolares criadas, incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal;
- II. os órgãos e serviços municipais normativos, administrativos, técnicos e de apoio integrantes da estrutura da Secretaria Municipal de Educação, com as funções e competências detalhadas no Regimento próprio previsto no caput deste artigo;
- III. as unidades escolares de educação infantil, na jurisdição municipal observadas as normas aplicáveis; e
- IV. entidades vinculadas à Secretaria Municipal de Educação. (VOTORANTIM/SP, 2017b)

Para efeito de análise dos movimentos e processos de gestão democrática do SME, coube-nos observância ao inciso II citado acima (VOTORANTIM/SP, 2017b). Nele está disposto que, no contexto da composição do Sistema Municipal de Ensino, a Secretaria de Educação (SEED), seus órgãos e serviços municipais normativos, administrativos, técnicos e de apoio são dela partícipes, valendo, portanto, obter conhecimento sobre a estrutura Secretaria, como disposto no artigo 14 da normativa:

Art. 14 A Secretaria Municipal de Educação, órgão da Administração Direta do Poder Público Municipal, subordinado ao Chefe do Poder Executivo, terá a seguinte estrutura:

- I. Órgãos Colegiados;
  - II. Órgãos Executivos;
  - III. Órgãos de Administração Intermediária ou Setorial; IV. Órgão de Supervisão, assessoramento e fiscalização; e V. Unidades de Ensino.
- § 1º São Órgãos Colegiados, de natureza deliberativa, normativa, supervisora e recursal, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino:
- I. Conselho Municipal de Educação;
  - II. Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
  - III. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social - FUNDEB. (VOTORANTIM/SP, 2017b)

Nessa análise, observamos que a Lei que institui o Sistema Municipal de Ensino não cita, diretamente, processos ou movimentos de gestão democrática ao longo do seu texto. É a partir da observância de sua composição, apoiada em diferentes representatividades – até mesmo a partir da referência à LDB em diferentes momentos do texto – que podemos inferir que a normativa comporta, de certa forma, a gestão democrática, não havendo, como já dito, uma exposição direta a esse tópico. Especificamente em relação a participação da comunidade nos assuntos da educação municipal, a Lei só a apresenta na

incumbência das unidades escolares, por intermédio da elaboração do Projeto Político Pedagógico e da articulação entre sociedade e escola, como disposto nos incisos I e VI do artigo 27.

Art. 27 As Unidades Escolares, respeitadas as normas comuns nacionais e as do Sistema Municipal de Ensino, e de acordo com a etapa da educação básica em que atuam, terão as seguintes incumbências:

I. elaborar periodicamente seu Projeto Político Pedagógico, dentro dos parâmetros da Política Educacional do Município e de progressivos graus de autonomia; [...]

VI. articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; (VOTORANTIM/SP, 2017b)

Tal análise quanto aos processos e movimentos de gestão democrática ganham relevância diante da perspectiva da qualidade socialmente referenciada em educação, visto que a participação dos munícipes gera corresponsabilização destes com a gestão pública municipal e da gestão municipal com a educação oferecida no município. Tal participação, para sua efetiva descentralização, implica processos dialógicos a serem garantidos por lei, não podendo estar em voga a ausência da representatividade social com respaldo legal de voz e voto.

#### **Caracterização do Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP: conceito, caracteres predominantes e representatividade**

O município de Votorantim/SP com a normativa de 2017, portanto, recria seu Conselho Municipal de Educação, que atuou desde 1997 orientado pela Lei no 1287/97. Segundo dados de 2014, o município integra, então, o rol das 4.874 cidades que possuem CME, em âmbito nacional, contingente que corresponde a 87,5% dos municípios brasileiros. (OBSERVATÓRIO PNE, 2017). De acordo com a Lei do município (VOTORANTIM/SP, 2017a, 2017b), o Conselho Municipal de Educação é órgão colegiado da estrutura da Secretaria Municipal de Educação, de competência normativa, consultiva e deliberativa. Com base na Lei nº 2547/17, no âmbito de seu caráter normativo, assume a função de autorizar o funcionamento de estabelecimentos vinculados ao SME; elaborar normas complementares quanto às diretrizes para regimentos escolares; determinar critérios para acolhimento e progressão de alunos com distorção idade/série e interpretar a legislação e as normas educacionais. As funções consultivas e deliberativas, dizem respeito, respectivamente, ao assessoramento como respondente de consultas sobre leis e suas aplicações educacionais e ao poder de deliberar sobre temas de sua competência legal. O texto do município que dispõe sobre o CME traz, especificadamente, em seu artigo 2º as competências básicas e as atribuições do colegiado, sendo elas:

Art. 2º O Conselho Municipal de Educação, vinculado tecnicamente à Secretaria Municipal de Educação – SEED, sendo nos termos legais, competências básicas e outras atribuições:



- I. elaborar, aprovar e alterar seu regimento;
- II. eleger, dentre seus membros, o Presidente e o Vice-Presidente;
- III. colaborar sugerindo diretrizes para o Sistema Municipal de Ensino;
- IV. acompanhar e colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política educacional e na elaboração e/ou revisão do Plano Municipal de Educação;
- V. zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação;
- VI. exercer atribuições próprias, conferidas em lei;
- VII. propor normas para autorização, funcionamento e supervisão de instituições vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino;
- VIII. sugerir medidas que visem ao aperfeiçoamento do ensino no Sistema Municipal de Ensino;
- IX. propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares de apoio ao educando (merenda escolar, transporte escolar e outros);
- X. propor ações e estratégias, a partir da análise de indicadores educacionais para melhoria das taxas de abandono, reprovação, conclusão e distorção, série-idade, e dos níveis de desempenho dos alunos da rede municipal de ensino;
- XI. acompanhar, controlar e avaliar a execução de programas, projetos e experiências inovadoras na área da educação municipal;
- XII. responder consultas sobre questões que lhe forem encaminhadas por órgãos e instituições públicas e privadas e entidades representativas da sociedade;
- XIII. opinar sobre assuntos de sua competência. (VOTORANTIM/SP, 2017a)

A exposição do artigo 2º na íntegra se justifica, pois, nele são apresentadas as competências e atribuições do CME, o que implica sua abrangência de atuação legal em âmbito educacional. Com base em dados de 2014, disponibilizados pelo Observatório do Plano Nacional de Educação, a maioria dos Conselhos Municipais de Educação no país tem caráter consultivo e deliberativo, correspondendo, respectivamente, a um percentual de 74,8 e 73,6 do total de conselhos. Pouco mais da metade deles tem caráter normativo (58,7%) e 68,5% tem função fiscalizadora. Tal análise é fundamental para compreensão da estrutura dos Conselhos Municipais de Educação, e, nesta breve exposição, observa-se que a função normativa se apresenta com menor percentual.

No Estado de São Paulo, especificamente, as funções consultivas e deliberativas também assumem a maioria dentre os caracteres dos colegiados. Importante ressaltar que a função normativa se destaca sobre as demais funções uma vez que concebe ao colegiado a autonomia de interpretar a Lei e, a partir disso, normatizar acerca do funcionamento da educação dentro do Sistema Municipal de Ensino. Atrelada a função do Conselho Municipal de Educação, a análise do colegiado em sua abrangência na esfera educacional perpassa ainda pela sua composição e representatividade.

Quanto a esses dois pontos, o CME de Votorantim/SP tem sua composição formada por 13 conselheiros e seus respectivos suplentes, não sendo de exercício remunerado.



Conforme artigo 4º, o mandato do conselheiro é de dois anos, permitida uma única recondução por igual período. Ao dispor sobre a representatividade dos conselheiros, a normativa indica, em seu artigo 3º, que o CME será composto conforme a tabela abaixo:

**Tabela 1:** Representatividade dos conselheiros do CME de Votorantim/SP

Nº de conselheiros	Representatividade
1	Executivo
1	Secretaria Municipal de Educação
1	Supervisores das Escolas Municipais
1	Gestório Estadual
1	Supervisores Estaduais
1	Gestório das escolas públicas de Ed. Infantil
1	Gestório das escolas públicas de Ensino Fundamental
1	Gestório das escolas particulares de Ed. Infantil e Ensino Fundamental
1	Proitores das escolas públicas municipais
1	Professores do Atendimento Educacional Especializado Municipal
1	Gestório de Ensino Superior
1	Gestório de Ensino Técnico
1	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA

**Fonte:** Elaborada por Katlin Cristina de Castilho, com base na Lei nº 2547/17.

A partir da tabela, observamos que a representatividade do Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP é heterogênea, tendo a participação de representantes das diversas esferas da educação, etapas da educação básica e níveis de ensino. Observamos também que não há representantes de pais de alunos e alunas na sua composição, ficando às demais representações a responsabilidade de encaminhar ao CME as demandas educacionais da comunidade. Em âmbito nacional, dados do Observatório PNE referentes ao ano de 2014 mostram que 80,3% dos municípios com CME tem a representatividade de pais de alunos. Considerando somente o Estado de São Paulo, esse percentual cai para 71,2%, indicando que, apesar do alto número de Conselhos Municipais de Educação que tem pais participantes com direito à voz e voto, essa participação não é unanimidade entre esses órgãos colegiados, sendo Votorantim/SP um município que não legitima, em sua normativa, essa representatividade

É claro que, de certo modo, as representações indicadas na organização do CME de Votorantim/SP, com um olhar atento e sensível às necessidades da comunidade, podem dar encaminhamentos às demandas sociais na esfera educacional, contudo, a Lei nº 2547/17, ao deixar de compor em sua representatividade o olhar próprio daquele que é pai, mãe ou responsável, perde uma importante referência social. Em linhas gerais, há de se tratar sobre a necessidade de se buscar os meios para que a participação daqueles que não integram o saber magistral não se torne apenas uma ação formal, mas, diferente disso, se traduza como uma ação alicerçada na construção da coletividade do colegiado,

fazendo jus a democracia e ao direito de voz e voto. Fundamental neste ponto, é propiciar tempos e espaços de legitimação para a participação efetiva da comunidade, não por meio de “enquetes”, mas por sua atuação ativa e recorrente quanto às demandas e solicitações sociais. Finalmente, ao tratar do conceito, caracteres predominantes e representatividade do CME de Votorantim/SP temos a via de análise dos alicerces que compõem a gestão democrática e autonomia do órgão colegiado, pois, parte-se do pressuposto de que tais eixos são norteadores do local epistemológico que a participação ocupa no conselho e este na esfera das políticas públicas municipais. Diante deste quadro de análise, os documentos apontam que a descontinuidade dos trabalhos do colegiado, bem como as demandas do poder executivo tenderam para uma atuação do CME ainda muito vinculada ao caráter consultivo, mesmo sendo legítimas suas competências deliberativas e normativas. Com a recriação do conselho em Lei Orgânica específica, percebemos, em linhas gerais, uma maior aproximação das ações do colegiado de seus caracteres normativo e deliberativo. A continuidade desse movimento é que produzirá a autonomia necessária ao conselho para que o município integre em sua gestão a legitimidade democrática.

### O atendimento à demanda educacional no município e a colaboração entre federados

Como disposto na Lei de Diretrizes e Bases, LDB nº 9394/96, em seu inciso V, artigo 11, os municípios incumbir-se-ão de:

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. (BRASIL, 1996)

À luz da normativa acima, temos aqui o objetivo de discutir a demanda educacional do município de Votorantim/SP, a partir de dados do atendimento da população na Educação Básica. Para tanto, foram coletadas informações, principalmente de cunho quantitativo, que funcionarão como subsídios das análises, tanto para o texto que aqui se apresenta, quanto para discussões mais aprofundadas que seguirão das entrevistas a serem realizadas na próxima fase do projeto. Para tanto, neste texto, primeiramente abordaremos dados gerais da rede do município como um todo para, em seguida, cada uma das etapas de ensino serem analisadas, perpassando, em linhas gerais, pelo regime de colaboração entre os Entes Federados. Votorantim tinha, em 2010, ano do último Censo, 108.809 habitantes<sup>3</sup>. Desse total da população, 23% compreendia a idade entre 4 e 17 anos, ou seja, idade escolar referente à educação básica. Dessa totalidade, 46,51% tinha entre 4 e 10 anos, idade escolar de competência municipal (pré-escola e ensino fundamental I),

<sup>3</sup> Com base no IBGE (2017), a população de Votorantim estimada para 2017 foi de 119.898 habitantes.



ficando 53,49% desse total da população à competência do Estado (ensino fundamental II e ensino médio), conforme tabela 2. (IBGE, 2017).

**Tabela 2:** Crianças e jovens em idade escolar (de 4 a 17 anos) residentes em Votorantim/SP em 2010

	Pré-escola (4 a 5 anos)	Ensino Fundamental I (6 a 10 anos)	Ensino Fundamental II (11 a 14 anos)	Ensino Médio (15 a 17 anos)
População residente em Votorantim/SP	3088	8525	7725	5632
Percentual em relação à totalidade entre 4 e 17 anos de idade	12,37%	34,14%	30,94%	22,55%
Percentual total da demanda	46,51%		53,49%	

**Fonte:** Elaborado por Katlin Cristina de Castilho, com base em dados do Censo/IBGE (2017)

Em 2010, além do percentual referente aos alunos de 4 a 10 anos (46,51%), somava-se a competência municipal 5.979 crianças entre 0 e 3 anos com à faixa etária de atendimento em creche, correspondendo à 5,49% da população total do município. Ainda em 2010, 25,87% dessas crianças frequentavam a escola, sendo que a rede municipal atendia a grande maioria delas, aproximadamente 80% do atendimento. De lá para cá, o número de unidades escolares que realizam o atendimento à essa faixa etária aumentou. Se em 2010 a rede de Votorantim/SP era composta por 22 unidades escolares com atendimento de creche (13 escolas municipais e 9 privadas), em 2017 passou para 38, sendo a maioria de caráter público (27 delas). Mesmo com esse aumento de unidades escolares, a questão do baixo índice de atendimento de crianças 0 a 3 anos é sentida no município de Votorantim/SP, e no âmbito nacional a situação não difere, já que o número de vagas em creche no país é inferior ao número de crianças dessa faixa etária de atendimento. Sem contar que, tal análise, além de pensar em níveis quantitativos, não pode se eximir de discussões de caráter qualitativo articuladas à dimensão da qualidade pedagógica do trabalho a ser desenvolvido nesse importante espaço social. Não é à toa que o Plano Nacional de Educação atual (e até mesmo o anterior: PNE 2001-2010)<sup>4</sup> e os Planos Municipais trazem como meta a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, pelo menos, a metade das crianças até 3 anos, até 2024, associada à estratégias que garantam a formação de professores, condições físicas, estruturais e pedagógicas dos espaços da creche, valorização dos profissionais da educação e organização de projeto político pedagógico que abranja a participação da comunidade escolar e civil como forma de superação dos desafios do contexto em que cada unidade se encontra inserida. (BRASIL, 2014; VOTORANTIM/SP, 2015).

<sup>4</sup> O Plano Nacional de Educação de 2001-2010 já estabelecia o atendimento de 50% até 2005.

Em 2015, no âmbito nacional, o percentual de atendimento a esta faixa etária foi de 30,4%, e no Estado de São Paulo foi de 43,5%. Especificamente em relação ao município de Votorantim/SP, em 2014 o atendimento na educação infantil compreendia 51,44%, quase o dobro do percentual de atendimento de 2010 (VOTORANTIM/SP, 2015), explicitando que cabem aí estratégias e encaminhamentos, nas diferentes escalas, desde a Federal até a mais próxima do contexto local, para melhor abranger a totalidade das crianças até 3 anos. Em Votorantim/SP, um movimento dessa ampliação de matrículas está registrado em atas de reuniões do CME, explicitando preocupação com a ampliação de vaga para atendimento da demanda. Em relação à educação infantil de 4 a 5 anos, etapa da educação básica em que já há obrigatoriedade de atendimento, a rede de ensino do município em 2010 atendia 90% da demanda, de modo que, cinco anos depois, em 2015, o município atingia praticamente a totalidade das crianças, compreendendo 99,26% delas. (VOTORANTIM/SP, 2015).

Mais uma vez, para além dos dados numéricos, cabe análise em relação às condições físicas, estruturais e pedagógicas de atendimento às crianças que, tendo em vista as especificidades da faixa etária, necessitam de um olhar cuidadoso para seu desenvolvimento integral. Tal análise e discussão é, inclusive, importante pauta para o CME, tendo em vista sua representatividade e legitimidade frente as discussões à nível municipal. Em relação ao ensino fundamental de 6 a 14 anos, segundo dados de 2010, 88% das crianças e jovens do município nessa faixa etária frequentavam a escola. De acordo com dados do PME de Votorantim/SP (2015), em 2014 a rede de ensino do município atendia 83,04% dessa população, sendo possível perceber uma significativa queda no percentual de atendimento. Os dados, contudo, não apontam, por si só, uma justificativa para esses números, cabendo, mais uma vez, uma discussão local e contextualizada. Diante disso, alguns questionamentos são cabíveis: no contexto dessa etapa da educação básica, qual é a faixa etária que tem a maior defasagem de atendimento no município? Como as políticas públicas compreendem/ podem compreender tais dados? Há a articulação de ações entre os Entes Federados que vão de encontro à tais informações? Quais informações que, articuladas à essa, colaboram para melhor compreensão desse contexto? Tendo como referência o próprio PME de Votorantim/SP, são relevantes para essa análise os seguintes dados, referentes ao ano de 2014:

**Tabela 3:** Percentual de aprovação, retenção e evasão, por tipo de atendimento

Atendimento		Matrículas	Aprovados%	Retidos%	Evadidos%
Rede Municipal	Ensino Fundamental do 1º ao 5º ano	6.787	98,75	1,25	0,0
Rede Estadual	Ensino Fundamental do 6º ao 9º ano	5.588	93,9	3,4	2,7

**Fonte:** Elaborado por Katlin Cristina de Castilho, com base em dados do PME de Votorantim/SP (2015).

De acordo com a tabela acima, percebe-se que o percentual de retenção e evasão escolar se dá com maior frequência no ensino fundamental do 6º ao 9º ano. É ingênuo considerar, contudo, que medidas devam ser pensadas de forma pontual e/ou somente por aqueles que, diretamente, atuam com essa faixa etária de 11 a 14 anos, isso pois, trata-se de uma problemática de caráter pedagógico, político e social que culmina nessa etapa da educação básica, mas que é construída ao longo do processo de escolarização das crianças e jovens do município. Está aí mais uma importante discussão a ser realizada em um processo democrático e participativo, tanto pelo CME, já que em sua representatividade concentra todas as etapas da educação básica e níveis de ensino, quanto no Projeto Político Pedagógico no âmbito local e setorial. Em relação ao ensino médio essa problemática se estende, como pode ser analisado a partir das tabelas que seguem:

**Tabela 4:** Atendimento de estudantes de 15 a 17 anos

Idade	População	Matrículas	% Atendido
15 a 17 anos	5.735	4.199	73,21

**Fonte:** Elaborado com base em dados do PME de Votorantim/SP (2015).

**Tabela 5:** Percentual de aprovação, retenção e evasão no Ensino Médio

	Atendimento	Matrículas	Aprovados%	Retidos%	Evadidos%
Rede Estadual	Ensino Médio	4.023	89,2	5,2	5,6

**Fonte:** Elaborado com base em dados do PME de Votorantim/SP (2015).

Juntamente com os dados apresentados, o PME traz estratégias que visam, em regime de colaboração, melhorar quantitativa e qualitativamente o atendimento aos estudantes nessa faixa etária. Uma delas visa, até o final do plano, atingir a meta de 85% de atendimento dos jovens de 15 a 17 anos, além de mapear a quantidade de alunos residentes em Votorantim/SP que estudam em outros municípios limítrofes e criar mecanismos de valorização do ensino no próprio município “para não perder alunos aos municípios vizinhos”. (VOTORANTIM/SP, 2015). Diante da proximidade entre os municípios, é possível avaliar que tal mapeamento se faz importante para todas as etapas da educação

básica, tanto para melhor obter dados sobre o atendimento em cada faixa etária, quanto para propor, em regime de colaboração e de forma democrática, políticas públicas estruturadas para promoção da qualidade socialmente referenciada, em termos físicos, estruturais, pedagógicos e humanos. Com base nos dados apresentados, percebe-se que o atendimento à demanda educacional do município, assim como em outras localidades do país, precisa ser mais bem compreendido em termos sociais, políticos, econômicos e pedagógicos, no bojo do regime de colaboração, para que, numérica e qualitativamente, sejam empenhadas políticas públicas para sua ampliação. Cabe, contudo, os seguintes questionamentos: O que é qualidade em educação? Qual sua relação com a gestão democrática? Tais questionamentos também cercam a última seção desta análise.

### Da iniciativa de criação do CME de Votorantim/SP à sua atuação sob o princípio da gestão democrática e qualidade socialmente referenciada

Discutiremos aqui os processos de criação e a implementação do Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP, privilegiando a análise da relação que o mesmo estabelece com a gestão democrática. Para tanto, entende-se aqui por gestão democrática aquela por meio da qual leva-se em conta a representação de segmentos sociais diversificados, principalmente as pessoas sob as quais as políticas públicas relacionadas à educação realmente tocam, sendo elas alunos e pais de alunos. Como destacado anteriormente, o CME de Votorantim/SP foi recriado a partir de Lei Ordinária nº 2547/17. Diante da análise do texto legal pode-se afirmar que o referido colegiado está diretamente vinculado ao Sistema Municipal de Ensino, estabelecendo uma articulação entre as ações dos colegiados e as demandas educacionais do município em seu conjunto. Destarte, ao promover tal articulação pela via legal, amparado, inclusive, pelo Plano Municipal de Educação (2015-2025), fica desenhado um alicerce fundamental para a descentralização da gestão educacional no município. No entanto, o documento que deu a organicidade ao CME não cita, especificamente, a gestão democrática em suas linhas, podendo ela ser percebida por outras vias, como por exemplo em sua função normativa, uma vez que tal caráter permite que o colegiado, a partir da interpretação da lei, normatize acerca da educação municipal. Outro ponto em que a gestão democrática pode ser percebida, diz respeito às suas atribuições, que se debruçam sobre as políticas públicas referentes ao Sistema Municipal de Ensino, acompanhando, controlando, avaliando e propondo ações e estratégias a serem implantadas.

A gestão democrática também se expressa no § 3º do artigo 7º da Lei que institui o CME (Lei nº 2547/17), ao dispor que o Secretário Municipal de Educação comunicará ao colegiado as razões do veto de qualquer ato não homologado, dentro do prazo de trinta dias. Além disso, o quadro heterogêneo de representantes do órgão colegiado se



aproxima, em certa medida, do que, aqui, entende-se por gestão democrática. Cabe inferir, como já destacado, que tal representatividade não contempla sujeitos essenciais ao processo democrático, como alunos e alunas, pais e responsáveis. Desta organização, perde-se o olhar daqueles que sentem a educação municipal a partir de uma perspectiva diferenciada, prática. No entanto, vale destacar: mais do que conceber legalmente a representação desses sujeitos, é imprescindível pensar que essa participação social precisa ser construída em termos culturais e sociais, frutos de largos processos de discussão que fomentem a mobilização de tal representatividade, de forma consciente de sua força política. Tal processo implica, inclusive, a promoção de tempos e espaços sociais voltados para a articulação da comunidade e do poder público. Ou seja, mesmo que o texto legal determinasse a participação de alunos e alunas, pais e seus responsáveis, com direito de voz e voto, caberia uma análise em relação à forma de atuação e ao espaço de participação desses representantes. Frente ao exposto, é necessário lançar mão de instrumentos empíricos de pesquisa para melhor compreender como a gestão democrática acontece no âmbito do órgão colegiado. Para tanto, o estudo que aqui se apresenta previu trabalho de campo com objetivo de obter maior conhecimento sobre a gestão democrática nos encaminhamentos do CME de Votorantim/SP.

Vale destacar que a gestão democrática está vinculada à qualidade da educação socialmente referenciada, na medida em que o alcance dessa qualidade se dá quando os processos de gestão democrática estão em funcionamento. Isso pois, qualidade socialmente referenciada implica uma concepção de qualidade que tem como referência os municípios, bem como as demandas sociais da comunidade. A Lei que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP é incipiente ao tratar da qualidade da educação socialmente referenciada, contudo, não se pode atestar a inexistência da referência social no âmbito das ações concretas do conselho. Ao analisarmos as atas do CME, desde 2013, foi possível encontrar dois entendimentos em relação à qualidade em educação, sendo uma delas diretamente relacionada aos índices educacionais apontados pelo Executivo, tendo em vista uma melhoria nos resultados do município. A outra concepção de qualidade se mostrou mais próxima do que se compreende aqui por “socialmente referenciada”, haja vista uma preocupação com o atendimento das crianças da educação infantil a partir do entendimento sobre seu desenvolvimento integral, observando essa etapa da educação básica como fundamental para afirmação de valores e estímulos de ações que contribuam para transformação da sociedade, tornando-a mais humana.

Frente ao exposto, cabe destacar: apesar dos documentos apontarem uma direção do CME em relação à gestão democrática e seus vieses, a análise de campo, é que

possibilitou uma melhor compreensão do movimento que o colegiado tem promovido em direção à qualidade socialmente referenciada, sob a égide de seus caracteres normativo, deliberativo e consultivo. A partir das análises realizadas podemos considerar que em termos legais o município de Votorantim/SP tem um Conselho Municipal de Educação organizado, com um quadro de representatividade heterogêneo, baseando-se na Lei Orgânica nº 2547/17 (VOTORANTIM/SP, 2017a). A legislação anterior, Lei nº 1287/97, já estabelecia o CME de Votorantim/SP, mas não tinha a mesma articulação com o Sistema Municipal de Ensino, haja vista a composição desse sistema em termos legais a partir da Lei nº 2573 de 8 de agosto de 2017. Neste sentido, a recriação do CME, mesmo não sendo a única medida possível para a reorientação do órgão colegiado, estreitou as relações entre as esferas do Executivo e da comunidade escolar.

Em uma análise mais pontual quanto a esse encaminhamento, ou melhor, reencaminhamento do Conselho Municipal de Votorantim/SP, entendemos que a disposição de uma nova legislação para composição do CME apresentou um ganho qualitativo em direção à autonomia e à gestão democrática municipal, no entanto, questionamos como o conselho anterior deixou de ser participativo e de efetiva atuação nos encaminhamentos da educação municipal, a ponto de se fazer necessária uma nova composição? Coube-nos ressaltar, por esta via, que as atas analisadas (a partir de 2013) não apresentaram em seu texto uma justificativa para esta recriação e, se a última reunião do colegiado anterior a promulgação da Lei Orgânica nº 2547/17 é de 31 de março de 2016, praticamente um ano depois já se vê instituído um novo conselho. Referente a ele, percebemos que a gestão democrática se compõe, principalmente, a partir de seu caráter normativo, deliberativo e consultivo, atribuições e representatividade. Por esta via, a qualidade socialmente referenciada em educação pode ser empreendida. Diante deste quadro de análise, os documentos apontaram uma descontinuidade nos trabalhos do CME e uma influência do poder executivo nos encaminhamentos das discussões do colegiado, tendendo para uma atuação do CME muito vinculada ao caráter consultivo, mesmo sendo legítimas suas competências deliberativa e normativa. Trata-se, em primeiro lugar, de compreendermos que as demandas do Executivo não podem ser demandas do CME, ao contrário, elas precisam ser extraídas do olhar da representatividade do colegiado. Há de se estabelecer uma ponte entre essas duas esferas, mas numa via de mão dupla, dialogicamente.

## **Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros**

Com objetivo de compreendermos, a partir da fala dos conselheiros, a percepção que o CME tem da gestão democrática, participação e qualidade social em educação, este estudo envolveu, além da pesquisa bibliográfica e análise documental, o trabalho de campo com realização de entrevistas semiestruturadas, ocorridas no período de dezembro de 2017 a maio de 2018, com 5 conselheiros. As mesmas foram realizadas individualmente, no local de trabalho dos conselheiros, mediante Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e autorização para utilização de suas devolutivas para elaboração do estudo. Dentre os 5 participantes, todos autorizaram a gravação do áudio das entrevistas e estas foram transcritas entre setembro e novembro de 2018, pelas próprias pesquisadoras.

Todos os membros do conselho foram contatados e convidados para participação na pesquisa, uma vez que as pesquisadoras realizaram apresentação dos objetivos do estudo em reunião ordinária do CME e fizeram contato telefônico para agendamento das entrevistas. É válido destacar que todos os conselheiros foram receptivos à proposta da pesquisa e se mostraram abertos em colaborar com o estudo e, aqueles que deixaram de realizar as entrevistas individuais, justificaram a impossibilidade e foram devidamente respeitados quanto à negativa. Diante do contexto apresentado, foram realizadas 5 entrevistas individuais, sendo os respondentes denominados de R1 à R5, abrangendo uma representatividade significativa para as análises e problematizações do estudo, correspondendo às necessidades da pesquisa. Em relação aos respondentes, observou-se que todos tinham idade acima de 32 anos, mais de 10 anos de trabalho na área de educação e possuíam formação acadêmica de pós-graduação *lato sensu*, correspondendo a especialização na área de educação, sendo que um deles tem formação acadêmica *stricto sensu* em nível de pós-doutorado. O roteiro das entrevistas, elaborado em conjunto pelos integrantes do GEPLAGE<sup>5</sup> no ano de 2017, compreendeu 20 questões, organizadas em cinco norteadores: 1- O Conselho Municipal de Educação e a qualidade socialmente referenciada; 2- Gestão democrática e participação no Conselho Municipal de Educação; 3- O Conselho Municipal de Educação e instrumentos da gestão democrática; 4- O Conselho Municipal de Educação e estratégias de gestão democrática; 5- O Conselho Municipal de Educação: solicitações da gestão democrática.

<sup>5</sup> GEPLAGE – Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação) – coordenado pelo Prof. Dr. Paulo Gomes Lima do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar-Campus Sorocaba), no âmbito do Departamento de Ciências Humanas e Educação (DCHE).



### O Conselho Municipal de Educação e a qualidade socialmente referenciada

Compreendemos a educação como um ato político e, de forma articulada, pautamo-nos em uma perspectiva de prática educativa entendida, acima de tudo, como uma prática social que demanda discussões a respeito de sua qualidade e, esta última, enquanto valor a ser construído democraticamente sob a égide da relevância e pertinência social. Neste contexto, compreendemos o conceito de qualidade a partir de referenciais sociais em educação, que, tomando um distanciamento dos parâmetros simplesmente econômicos e gerencialistas de qualidade e avaliação, busca sua superação tendo como embasamento elementos socioeconômicos, socioculturais, pedagógicos e financeiros, em termos quantitativos e qualitativos, os quais interferem sobremaneira no contexto da educação em um município. Neste campo epistemológico, os estudos de Silva (2009) e Almenara e Lima (2017) trazem os norteadores dos paradigmas da qualidade socialmente referenciada, haja vista ser necessário, diante de um conceito tão amplo e que abarca diversas concepções, esclarecer com qual qualidade este trabalho se preocupa, priorizando-se a discussão no âmbito do Conselho Municipal de Educação, em especial o de Votorantim/SP.

Com base nos estudos de Silva (2009) o conceito de qualidade pode ser compreendido a partir de diferentes valores e visões de mundo, o que explica sua polissemia e justifica seu movimento de transformação ao longo do tempo nas diferentes culturas e economias. Em educação, questões de caráter econômico e gerenciais constantemente assumem maior relevância na compreensão do que é qualidade, em detrimento de referenciais pedagógicos, socioculturais, socioeconômicos e do financiamento público adequado. Desde a infância as práticas comerciais exprimem valores econômicos e estes forjam formas de se relacionar com o mundo-mercado, estabelecendo uma estreita relação entre como compreendemos o que é qualidade e quais elementos elegemos para tal definição. Neste contexto econômico mercadológico, acionamos com frequência, por exemplo, atributos de utilidade e comparabilidade para compormos a compreensão do que é qualidade, atribuindo valor e avaliando o que é bom ou o que se distancia dessa adjetivação a partir de um a perspectiva mercadológica. (SILVA, 2009, p. 218)

Nos seus estudos, Silva (2009, p. 219) escreve que “[...] nas políticas sociais do país, ocorre uma transposição direta do conceito de qualidade própria dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais e, nestes, a educação pública.” Ainda de acordo com a autora, na década de 90 a transposição dos paradigmas de mensuração foi ampliada no país, instalando relações mercantis próprias para quantificar e aferir a quantidade e, em especial, a qualidade no âmbito escolar, em seus conteúdos disciplinares, materializadas em sistemas de avaliação e desempenho de alunos. Esta forma de avaliação com enfoque quantitativista adaptou o sistema educacional brasileiro à ordem do mercado global e



instituiu nos espaços escolares, além da avaliação, instrumentos gerencialistas que se articulam fortemente com a concepção de qualidade que se assume a partir deste viés. Objetivando a superação de tal perspectiva de compreensão do conceito de qualidade em educação, tem-se como paradigma a qualidade socialmente referenciada. Trata, especificamente, de ter como fundamento epistemológico a qualidade tomada a partir dos seguintes fatores e critérios sociais:

- a) *Fatores socioeconômicos*, como condições de moradia; situação de trabalho ou de desemprego dos responsáveis pelo estudante; renda familiar; trabalho de crianças e de adolescentes; distância dos locais de moradia e de estudo.
- b) *Fatores socioculturais*, como escolaridade da família; tempo dedicado pela família à formação cultural dos filhos; hábitos de leitura em casa; viagens, recursos tecnológicos em casa; espaços sociais frequentados pela família; formas de lazer e de aproveitamento do tempo livre; expectativas dos familiares em relação aos estudos e ao futuro das crianças e dos jovens.
- c) *Financiamento público adequado*, com recursos previstos e executados; decisões coletivas referentes aos recursos da escola; conduta ética no uso dos recursos e transparência financeira e administrativa.
- d) *Compromisso dos gestores centrais* com a boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações. (SILVA, 2009, p. 224)

A partir do exposto, o conceito de qualidade conta com elementos indicadores pautados na “[...] organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva”, (SILVA, 2009, p. 224), além de questões de ordem financeira de gestão de recursos públicos e de condições socioeconômicas e socioculturais. A condução de tais premissas perpassa pelo respeito às diferenças e pelo diálogo, fundamentados, em termos interinstitucionais, no “[...] trabalho colaborativo e [n]as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares” (SILVA, 2009, p. 224). Amplia-se, por esta via, a compreensão de que qualidade social em educação tem em seu cerne esferas que estão para além dos muros da escola, já que esta última ganha um caráter político e social, intrinsecamente articulada às bases econômicas e culturais da sociedade como um todo e, em específico.

No âmbito dos Conselhos Municipais de Educação, caracterizados como espaço privilegiado de diálogo entre as diferentes representatividades e munidos de instrumentos políticos de ação normativa e deliberativa, é esperado que questões acerca da qualidade em educação sejam postas no debate coletivo, pontuando-se as demandas dos diversos

contextos como forma de construção de um pensar atento à cada lugar, mas, para além das especificidades, para a totalidade do que compõem a educação municipal. Esta perspectiva de análise fomenta uma visão de conjunto e uma perspectiva de corresponsabilidade em relação ao todo e suas partes. Apoiados nesta compreensão, nosso estudo do CME de Votorantim/SP em relação à qualidade socialmente referenciada buscou realizar um aprofundamento, por um lado, da clareza que os membros tem a respeito dos elementos norteadores da qualidade em educação para o município e, por outro, da medida de aproximação ou de distanciamento dessa compreensão de qualidade em relação aos referenciais socioeconômicos, socioculturais, pedagógicos e de gestão dos recursos públicos, como apontados por Silva (2009).

Diante deste quadro, os conselheiros do CME de Votorantim/SP foram questionados sobre como compreendem a qualidade em educação no contexto municipal e em que medida discussões acerca dos elementos que compõem a qualidade são postos em pauta no âmbito do colegiado. Os membros entrevistados, em sua totalidade, apontaram que a qualidade em educação não necessariamente está explícita na pauta de reuniões, mas a forma como ela é compreendida pelos membros em sua representatividade está diretamente articulada às solicitações recorrentes e aos encaminhamentos do órgão colegiado, como apresentado por R2, quando questionado sobre como tratada a noção de qualidade no CME de Votorantim:

*R 02: O tema especificamente acho que a gente ainda não entrou nesse assunto, mas, por questões de mudança próprio regimento, regimento prima muito a qualidade da educação dentro da escola, ele quer melhorar situações que aconteciam na escola que de repente estavam sem uma base pra poder fortificar a atuação dos diretores, professores, a própria comunidade em si na escola. A gente começando com essas pequenas situações como o regimento interno, acredito eu que vai melhorar na qualidade da educação.*

*R 01: [...] A gente traz muito assim, principalmente os diretores que estão nas escolas, as professoras do AEE [Atendimento Educacional Especializado], da Educação Especial que é uma coisa assim muito importante. [...] Agora que a gente tá formando estas câmaras e está estudando a Base [Base Nacional Comum Curricular], a gente tá com muito cuidado em relação a isso.*

Em outros termos, podemos inferir que ao se reformular o regimento do órgão colegiado, ao compor as câmaras, buscando um olhar mais atento às necessidades de cada etapa da educação, nível e modalidades e, inclusive, ao pensar sobre o atendimento especializado para crianças e jovens com necessidades educacionais especiais, ao acompanhar os encaminhamentos do Plano Municipal de Votorantim e ao discutir a Base Nacional Comum Curricular, já se está pensado na qualidade da educação no município, a partir de uma percepção do que é qualidade. Nas palavras do respondente 5:



*R 05: [...] esse é um tema [qualidade em educação] que eu já havia conversado com o pessoal que, quando a gente pensa, não só na organização da educação, pensar em termos de qualidade. Obviamente que o município tem os seus índices de desempenho, a maioria das escolas estão atingindo os índices pré-estabelecidos, então, essa discussão vai ser mais, como o conselho é novo e a gente precisava dar conta de algumas questões mais emergentes, a partir deste ano, por intermédio das câmaras, por que daí, é possível você discutir assim, olha, na educação infantil, nós atendemos o que diz as diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil? Porque ali tem implícito uma discussão do que é qualidade. O que nós atendemos, o que é preciso melhorar.*

Isso implica dizer que, mesmo implicitamente, as ações do colegiado carregam uma concepção de qualidade em educação, mesmo sem o estabelecimento prévio de sua compreensão mediada entre os membros. Contudo, uma discussão mais pontual e o estabelecimento dos elementos que representam a qualidade social em educação, bem como uma melhor definição dos processos de avaliação contínua e processual em âmbito municipal, dariam maior clareza às ações, de onde poderiam emergir medidas mais diretas em relação às demandas educacionais e sociais, potencializando a superação da utilização apenas de critérios mercadológicos para pensar a educação e seus rumos, embasados em medidas descontextualizadas e generalizantes. A qualidade para a educação envolve a complexidade social da escola, “[...] com seus objetivos formativos específicos, a partir de valorações e marcos mais amplos da sociedade e comunidade em que está inserida.” (ALMENARA; LIMA, 2017, p. 42). São os espaços coletivos de fomento ao diálogo e à discussão que se tornam privilegiados para mediação dessa qualidade, tanto no contexto da escola, com o Projeto Político Pedagógico (PPP), como em instâncias externas em relação às instituições, por exemplo, o CME.

### **Gestão democrática e participação no conselho municipal de educação**

A gestão democrática se insere em um complexo contexto de múltiplas determinações, de ordem histórica, política, econômica e social que, por vezes, a fragilizam e forjam uma forma limitada de ser e pensar a democracia e seus mecanismos. Se, por um lado, há com significativa intensidade à reprodução de modos autocráticos nos encaminhamentos das políticas públicas, por outro, inspirando a sua superação, há a perspectiva de construção de processos preocupados com o engajamento político de sujeitos que se compreendem responsáveis pelo fazer social, pela história de seu tempo e lugar. Para tanto, a participação, encampada pela gestão democrática, precisa ser compreendida como uma construção histórica em constante movimento. Isso implica pensar a participação “[...] como uma categoria histórica construída nas relações sociais, um princípio orientador de ações que precisam ser constantemente aprendidas e apreendidas

de modo que o homem possa se constituir como sujeito da própria história.” (LIMA et. al. 2013, p. 33).

As condições para esse desencadear, de acordo com os autores, precisam ser conquistadas historicamente nas relações sociais, políticas e econômicas. No contexto da educação assumida como ato político, tal processo assume responsabilidade ímpar e é também no CME e em outras formas de conselhos que essa postura de participação, sob o viés da corresponsabilidade, pode ser colocada em prática a partir da gestão democrática. Em relação ao Conselho Municipal de Educação de Votorantim, embora se possa considerar que há uma diversa representatividade em sua composição, envolvendo as diferentes etapas da educação, seus níveis e modalidades, não outros elementos igualmente importantes e que deveriam estar representados, tais como alunos e pais e/ ou responsáveis pelos mesmos, isso o torna fragilizado, considerando a necessidade de articulação de vozes sociais no encaminhamento de demandas do município. Elas são discutidas, distanciadas de alguns de seus atores:

*R 05: A demanda social eu diria que ela chega por intermédio dos próprios representantes que estão presentes nas escolas, na área administrativa, isso aí chega pra gente o tempo todo.*

*R 04: Eu consigo alcançar, ter um pouquinho de acesso de cada escola, de cada demanda, de suas necessidades, no que se refere à educação especial. Já as dirigentes do estado estão à frente das escolas do Estado, então acredito que elas também consigam atender esse espaço.*

Neste complexo contexto as questões acerca da participação e da gestão democrática não estão estáticas, mas seu processo de construção pressupõe movimento em relação à sua compreensão e às formas de conceber mecanismos próprios de gestão que devem considerar o chamamento de maior representatividade, não necessariamente em número, mas em segmentos, objeto não notado na condução do CME. Nesses termos, inferimos que a contradição opera entre os limites centralizadores e as possibilidades participativas e fundamenta o caráter processual e em constante movimento das relações que cercam os órgãos colegiados. Pensar a participação a partir da amplitude da representatividade pode ser um salto qualitativo de relevância, principalmente ao considerar o movimento e a abertura democrática do CME de Votorantim após a publicação da Lei nº 2547, de 25 de maio de 2017, que revogou a Lei de 08 de julho de 1997, a qual instituíra um órgão colegiado de representatividade limitada, com indicação dos seus membros pelo poder executivo e com pouca atuação em função do baixo número de reuniões, como destacado:

*R 05: Essa pluralidade nos permite estabelecer algumas discussões, e pela experiência são pessoas muito experientes no âmbito da educação em todos esses níveis, por isso que a gente acaba discutindo questões*



*pontuais, neste caso relativamente ao regimento, mas também questões mais amplas que vão se consolidar nesse regimento.*

*R 03: A partir dessa nova lei o conselho possui 13 membros, tem vários representantes: executivo, Secretaria da Educação, supervisores, magistério estadual, supervisores Estadual, magistério da educação infantil, magistério do ensino fundamental, escolas particulares, diretores das escolas municipais, professor AEE, magistério ensino superior, ensino Técnico e, CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes). Isso é a grande diferença desse conselho atual do anterior, além de ter mais membros tem uma maior representatividade.*

Compreendendo a gestão democrática como uma ação política, como um processo de construção e mobilização de sujeitos que se percebem como sujeitos históricos e de corresponsabilidade política, social e educacional, a representatividade por si só precisa ganhar a amplitude de participação social, num movimento de ação, de pensar e problematizar em conjunto e em espaços e movimentos próprios para este fim. As complexidades que permeiam esse processo extrapolam as dificuldades de atuação social impostas pelos impeditivos cotidianos e assumem caráter históricos e culturais. Pensar a educação como ato político e prática social coloca no cerne da gestão democrática a ação da população em um constante movimento de participação, de corresponsabilidade em relação ao bem público, em relação à educação de qualidade e qualidade socialmente referenciada, superando os limites centralizadores e ampliando as possibilidades participativas.

### Conselho Municipal de Educação e instrumentos da gestão democrática

Como exposto, temos, neste trabalho, do entendimento da gestão democrática como um complexo processo de construção de sujeitos e de relações sociopolíticas no direcionamento de políticas públicas, mediada por condicionantes sociais e históricos e mobilizada pela contradição que se estabelece entre suas possibilidades participativas e os limites centralizadores. Quando buscamos problematizar seus instrumentos no âmbito do CME, questionamos, em especial, como são projetadas as demandas sociais nas pautas dos debates do colegiado, de que forma são estabelecidas suas relações de autonomia e em que medida há autonomia frente ao poder executivo. Quanto a autonomia, os membros do CME afirmaram que ela existe, principalmente em relação ao executivo, já que o mesmo, ao indeferir as orientações do órgão colegiado, necessita prestar esclarecimento público, como segue descrito na Lei nº 2547 de 2017, que institui o conselho. Para o respondente 3:

*R 03: [...] se tiver algumas decisões que o secretário vete, aí cabe aos representantes fazer um contraponto, chamar, apesar de não fazer parte a sociedade civil organizada dentro do conselho, fazer que eles participem e pressionem, esse é o papel da sociedade,*

A partir das entrevistas, percebemos que os conselheiros do CME de Votorantim entrevistados avaliam que o poder executivo não interfere nos trabalhos do órgão colegiado, como destaca o respondente 3:

*R 03: Existe toda vez que coloca algo mais polêmico, é respeitada a votação ninguém impõe nada. Por enquanto prevalece a democracia dentro do conselho. [...] Felizmente ou infelizmente alguns momentos precisamos tomar algumas decisões para aqueles posicionamentos sejam tomados ou que seja rediscutido para que o executivo não faça aquilo que ele quer, senão não tem sentido o conselho, porque estar totalmente subordinado ao executivo fica meio para inglês ver.*

Pelas palavras do respondente 3, podemos inferir que há um posicionamento do CME que não assume para si as necessidades do poder executivo como as necessidades deliberativas do Conselho Municipal de Educação. R5 é da mesma opinião e complementa:

*R 05: Como é previsto em lei, ele [o CME] tem no próprio regimento, ele tem autonomia para deliberar. Obviamente, que não há interesse nenhum do conselho entrar em conflito com os interesses da educação do município de uma maneira geral. Ele é uma composição plural então o que se espera é que cada um, de acordo com a sua origem e experiência profissional, possa trazer contribuições para o aprimoramento da educação do município de uma maneira geral. Mas, eu fico muito tranquilo, que a própria composição do conselho, as pessoas que estão lá trabalhando e esse diálogo que a gente tem estabelecido com a secretaria tem sido muito produtivo.*

Em outro ponto da entrevista o respondente 5 analisa que,

*R 05: [...] se a gente pegar aqui o organograma, a gente vai ver que ele [o CME] tá lateralmente ao gabinete do secretário. Então, ele vem como uma possibilidade de discutir e de pensar. [...] possibilidade do conselho contribuir com a melhoria ou com o avanço do oferecimento da educação no município de Votorantim.*

Neste ponto sinaliza-se a importância de se buscar os meios para que a participação direta da comunidade, em especial daqueles que não integram o saber magistral, não seja anulada pela via do entendimento de que as representatividades do atual conselho já estejam contemplando a população e seus anseios. Como destacado em Castilho e Castilho (2017, p. 36), muito mais que efetivar a representação da sociedade em espaços como o CME, assumimos que essa participação social “[...] precisa ser construída em termos culturais e sociais, frutos de largos processos de discussão que fomentem a mobilização de tal representatividade, de forma consciente de sua força política”, conseqüentemente:

[...] tal processo implica, inclusive, a promoção de tempos e espaços sociais voltados para a articulação da comunidade e do poder público. Ou seja, mesmo que o texto legal determinasse a participação de alunos(as), pais e seus responsáveis, com direito de voz e voto, caberia uma análise

em relação à da forma de atuação e ao espaço de participação desses representantes. (CASTILHO; CASTILHO, 2017, p. 36)

Desta forma, retoma-se a estreita relação entre os condicionantes sócio-históricos que fundamentam formas fragilizadas de gestão democrática e o CME, ainda bem vinculadas à centralização do poder decisório na construção de políticas públicas que desvincula o órgão colegiado de um movimento mais direto entre a perspectiva magistral de educação e o entendimento daqueles que são comunidade, pais, responsáveis e alunos.

### O Conselho Municipal de Educação e estratégias de gestão democrática

Para este trabalho, a análise das estratégias de gestão democrática voltou-se aos processos de transparência, imparcialidade e publicidade das medidas decisórias do CME. Desta forma, os membros do CME de Votorantim foram questionados sobre a participação da comunidade, formas de prestação de contas das discussões e publicidade das informações analisadas pelo colegiado, assim como lisura e imparcialidade nos encaminhamentos dos interesses do município e a movimentos de articulação entre o CME, a população e o poder local. Neste sentido, a avaliação dos respondentes é de que a divulgação, tanto das informações sobre os dias e locais das reuniões, quanto dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do CME precisa ser ampliada para a população, já que a mesma pode participar dos encontros do órgão colegiado, como explicado pelo respondente 3:

*R 03: [...] as reuniões do conselho elas são abertas, assim qualquer pessoa que tenha conhecimento e queiram participar elas podem assistir aos debates e as reuniões, não há problema nenhum.*

#### **[Pesquisadora] Mas eles chegam a participar?**

*R 03: Até agora nós não conseguimos fazer uma divulgação nesse sentido de convidar as pessoas, como agora nós estamos em uma parte burocrática em relação ao regimento, nesses treze representantes devem ter uns dois que já fizeram parte anteriormente, então nós estamos estudando regimento fazendo as alterações necessárias, para daí começar fazer essas reuniões que provavelmente iremos divulgar... essa é a ideia, nas reuniões a gente já fala sobre isso. Publicar no jornal do município quais são os dias, os horários, o local que nós poderemos fazer a reunião do conselho pleno, onde as pessoas possam participar.*

A questão da divulgação assume relevância social, tendo em vista que o papel do conselho é justamente agir em consonância com o bem público, para o público e com a comunidade. Neste campo, o princípio da publicidade, da transparência das decisões públicas e da prestação de contas passa a ser fundamental, principalmente se considerarmos que as representatividades que compõem o CME de Votorantim precisam mostrar os encaminhamentos dos seus trabalhos na educação municipal àqueles que representam: seus pares e a população do município. De acordo com a respondente 1:

*R 01: [...] divulgação é importante, até teve uma pauta que nós falamos sobre a divulgação, porque, nunca eu fiquei sabendo. [...] Eu não sabia que acontecia assim. Às vezes as redes sociais, que agora é mais presente, a gente consegue acompanhar melhor, mas eu nunca tinha visto isso. Então acho que é importante sim a divulgação, o conselho. A importância de todos ficarem sabendo que tem um conselho ativo. Eu vejo que esse grupo tem bastante interesse. A gente vai ver isso pra divulgar mais.*

A partir do respondente 1 fica claro que a publicidade dos encaminhamentos do CME não é ignorada pelos membros do órgão colegiado, mas há de serem consideradas diferentes formas de mobilizar e tornar mais papáveis processos democráticos de transparência, prestação de contas e divulgação dos trabalhos realizados pelo conselho, em termos consultivos, normativos e deliberativos.

### O Conselho Municipal de Educação: solicitações da gestão democrática

À luz do entendimento da gestão democrática como um processo, fica evidente que o município de Votorantim deu um salto significativo em relação aos seus próprios mecanismos democráticos de gestão com a aprovação da Lei nº 2547 de 2017 e instituição de um CME mais ativo quanto aos temas em educação. Tanto a partir dos documentos analisados (CASTILHO; CASTILHO, 2017), quanto a partir da fala dos membros participantes da pesquisa, o maior envolvimento do CME em relação à educação municipal é processual, visto a composição de câmaras como eixo norteador de trabalhos comprometidos com as especificidades de cada etapa da educação básica e nível de ensino. Neste sentido:

*R 02: Eu sei que ele [CME] passou por um replanejamento, então o que ele era antes e do que ele está agora ele está assim, tomou um caminho bem diferente, as coisas estão acontecendo. [...] o interessante do conselho é que ele pega pessoas dos diversos setores da educação, então tem representante do fundamental, do infantil, da direção, supervisor, pessoal do estado, escola técnica, superior, então tem várias pessoas de várias vertentes da educação de Votorantim, particular, todos representados ali.*

*R 03: A ideia é cada mês tenha uma reunião conselho pleno onde estaremos todos juntos e uma reunião por câmara, onde poderemos discutir temas específicos.*

Esse atual movimento do órgão colegiado remete às formas de gestão democrática vinculadas às forças representativas de relevância social, abrangendo as etapas da educação básica, suas modalidades, assim como os níveis de ensino, tanto da rede pública quanto da rede particular. Além disso, a composição do atual está em articulação com a organização do Sistema Municipal de Ensino, recém instituído pela Lei nº 2573 de 8 de agosto de 2017. Nas palavras o respondente 5:

*R 05: Houve uma nomeação de um novo conselho em julho do ano passado porque foi criado um Sistema Municipal de Educação de Votorantim e vinculado ao sistema é necessário que tenha um Conselho Municipal de Educação que seja atuante e que manifeste a sua análise e promova deliberações acerca da política educacional engendrada pela secretaria da educação. Portanto, o Conselho Municipal ele é consultivo e também deliberativo. Então, para que a Secretaria da Educação possa baixar resoluções, leis, etc., ela precisa do crivo do Conselho Municipal de Educação que é previsto em lei. Existia um Conselho Municipal pouco atuante, poucas reuniões, inclusive houve um questionamento porque é necessário que os municípios tenham um conselho e que seja atuante.*

Orquestrar um movimento de repensar a educação municipal a partir dos diversos olhares que compõem um órgão colegiado, tendo como suporte espaços democráticos de gestão e um Sistema Municipal de Ensino que comporte uma maior autonomia do município em relação a sua educação, é um árduo trabalho de colocar em xeque uma perspectiva verticalizada de gestão, assentada em formas limitadas de compreensão das demandas educacionais e sociais, marcadamente quantitativa e economicista, no sentido de se remeter à números, dados e necessidades generalistas na concepção de políticas públicas. Se o caminho se mostra processual, há que se considerar a participação de maior diversidade de segmentos sociais. O conhecimento e as vivências das pessoas em suas diferentes representatividades e, para além dessa representatividade, a participação da sociedade no movimento de gestão democrática e de mobilização das políticas públicas, coloca na centralidade do poder público a democracia em sua etimologia, assim como a gestão democrática, como exposto por Lima e Alca (2010, p. 3-4):

[...] a *democracia*, como substantivo feminino, significa governo do povo; soberania popular, doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder. *Democrático*, por sua vez, é um adjetivo relativo ou pertencente à democracia; democrata, deliberação que emana do povo, ou que a ele pertence. Do grego *demo* – povo e *cracia* – governo. Logo, gestão democrática é gerir algo que pertence ao povo. (LIMA; ALCA, 2010, p. 3-4)

A mobilização na área da educação para que a democracia e a gestão democrática sejam uma conquista e se tornem parte dos mecanismos de políticas públicas data de uma longa trajetória reivindicatória, para que “[...] o poder, que sempre esteve nas mãos de poucos, pudesse emanar do povo, para o povo e com o povo em direção à inauguração de uma escola democrática e aberta a todos indistintamente” (LIMA; ALCA, 2010, p.4). Até que tais princípios democráticos fossem incorporados à educação foram necessárias muitas lutas e, assim que ordenamentos políticos pautados em motivações econômicas e sociais foram atingidas, essa premissa foi incorporada à educação como um de seus fundamentos legais basilares. O que ganha fundamental necessidade frente as demandas socialmente referenciadas é que tal princípio tenha corporeidade para além do disposto em lei e que a qualidade em educação seja pensada para o povo e com o povo, à luz de uma perspectiva

ampliada da qualidade em educação que considere fatores sociais, econômicos, culturais e pedagógicos. Esses elementos interferem significativamente nas conquistas educacionais e, quando pensadas pelo coletivo, podem materializar conquistas em amplitude política, econômica e social.

Neste contexto, a superação dos condicionantes sócio-históricos torna-se um desafio que implica conhecimento de sua importância e trabalho coletivo como mecanismo de fortalecimento do debate econômico, político e social junto à população, no processo de construção de sujeitos históricos e que, conscientes do seu papel no movimento de produção da sociedade, galgue espaços de conquistas sociais que promovam uma educação referenciada socialmente. Como é possível perceber, essa perspectiva de educação, de qualidade, de sujeito está para além da sala de aula e dos muros escolares, pois, concebendo-a como um ato político e prática social, extrapola os limites pedagógicos e atingem a sociedade em sua totalidade. O CME, como espaço privilegiado de discussão pública das políticas educacionais, ganha relevância social, principalmente se pensar seus mecanismos de gestão para além de suas representatividades, galgando a superação dos limites impostos pelos condicionantes sócio-históricos no processo de gestão democrática, abrindo-se, por esta via, para a perspectiva da qualidade da educação socialmente referenciada que, por sua vez, considera em seu bojo a relação das partes e do todo, no que se refere aos seus limites e potencialidades socioculturais, socioeconômicas, pedagógicas e financeiras:

*R 01: Ter a lei é fácil, ter a lei ali, paradinha, bonitinha, arrumadinha é linda. Mas quando você começa a ler, você começa a estudar, começa a entender, aí você vê que algumas coisas acontecem, outras não. Então no Conselho é importante porque nós conseguimos refletir sobre isso, nós conseguimos estudar, ver o que pode melhorar. No regimento que nós fizemos tinha coisa que, poxa, isso tá aqui mas não acontece, vamos alterar pra acontecer. Por que deixar alguma coisa que não vai acontecer? E o que não acontece, por que não acontece? O que podemos fazer para acontecer?*

Pensar as solicitações de gestão democrática e o CME é pensar em mecanismos de gestão no órgão colegiado que estabeleçam a relação entre os sujeitos históricos e a educação como um ato político, fortalecendo uma perspectiva da educação socialmente referenciada para além dos limites e contradições sócio-históricos.

### **Considerações finais**

Considerando um universo de um recorte epistemológico, discutimos, por meio de uma pesquisa qualitativa, desenvolvida por meio de entrevistas aplicadas à 5 respondentes suas percepções acerca da qualidade, gestão democrática e participação no Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP. Esse percurso deu-se em três momentos, como



discorrer-se-á a seguir. Em um primeiro momento, elaboramos a caracterização do município de Votorantim/SP (CASTILHO; CASTILHO, 2017), apontando, a partir de dados e análises quantitativas e qualitativas, questões referentes à demografia municipal, índice de desenvolvimento humano (IDH), além de especificidades da educação municipal, resgatando-se a historicidade do município com especial atenção a instituição do CME e a constituição do Sistema Municipal de Ensino.

Num um segundo movimento de pesquisa (CASTILHO; CASTILHO, 2018) foi realizado um detalhamento sobre a composição, estrutura e funcionamento do Conselho Municipal de Educação, à luz da legislação do município e os encaminhamentos do órgão colegiado. Naquele momento entendemos que a reestruturação do CME estreitou as relações entre as esferas do Executivo e da comunidade escolar, se bem que ainda não em sua totalidade, visto a representatividade não incluir importantes segmentos. No trabalho que aqui se apresenta, compreendendo a exposição desse longo movimento de estudo referente à educação de Votorantim/SP, temos uma especial atenção à fala dos conselheiros e à percepção que assumem sobre gestão democrática, participação e qualidade em educação. Inferimos que, no âmbito das práticas desenvolvidas pelo órgão colegiado estão dispostas perspectivas que precisam ser ampliadas e aprofundadas, tendo em vista a compreensão da educação como um ato político de alcance social, como por exemplo, a necessidade de uma representatividade legitimada por maior e efetiva participação social.

Como aponta Cury (2004, p. 22), a participação pode ser compreendida como o “[...] poder de definir os fins e os meios de uma prática social.” Em um sentido mais amplo, o autor a destaca como a permanente definição e redefinição das práticas desenvolvidas em âmbito social, sendo ela a aprendizagem do poder em todos os momentos e lugares em que esteja vivendo e atuando. Por isso, as práticas sociais de participação e gestão democrática que superem condicionantes sócio-históricos marcadamente generalistas e mercadológicos, na busca de encaminhamentos democráticos que possibilitem a construção da qualidade socialmente referenciada em educação não são elementos secundários – são o cerne e motor da gestão democrática. Neste sentido, referente especificamente à educação de Votorantim/SP, o CME pode ser compreendido como um espaço privilegiado para o desenvolvimento de processos democráticos de gestão ainda a serem construídos, apoiando-se mais na referência social e na participação da população, com e para além das representatividades que o compõem.

## Referências

- ALMENARA, G.V.R.; LIMA, P.G. A qualidade socialmente referenciada e a gestão democrática. <http://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/5/23>. Acesso em 30 out. 2018.
- CASTILHO, K.C.; CASTILHO, K.C. Conselho municipal de educação de Votorantim/SP: criação, implementação e gestão democrática. *Ensaio Pedagógico* (Sorocaba), vol.2, n.2, mai.- ago. 2018, p.27-38. Disponível em: <http://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/45/67>. Acesso em 30 out. 2018.
- CASTILHO, K.C.; CASTILHO, K.C. O Conselho municipal de educação de Votorantim/SP: caracterização do município e estrutura educacional. *Ensaio Pedagógico* (Sorocaba), vol.1, n.3, set./dez. 2017, p.22-31. Disponível em: <http://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/82/112>. Acesso em 30 out. 2018.
- CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VOTARANTIM. Livro Ata. Abertura datada em 20 de maio de 2013. Não disponível online.
- CURY, C. R. J. *Programa nacional de capacitação de conselheiros municipais de educação próconselho* : caderno de referência / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. – Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/C.M.E.\\_cadrefer.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/C.M.E._cadrefer.pdf). Acesso em: 30 out. 2018.
- EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. *Região Metropolitana de Sorocaba*. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMS>. Acesso em 08/03/2017.
- ENTREVISTAS. *Conselheiros municipais de educação de Votorantim/SP*. Entrevista realizada no período de dezembro de 2017 a maio de 2018. Disponível no Grupo GEPLAGE. [www.geplage.ufscar.br](http://www.geplage.ufscar.br).
- GAZETA DE VOTORANTIM. *Organização do Sistema Municipal de Ensino é enviado à Câmara*. Votorantim, 29 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.gazetadevotorantim.com.br/noticia/20976/organizacao-do-sistema-municipal-de-ensino-e-enviado-a-camara.html>. Acesso em: 5 jul. 2017.
- HOLTZ, J.L.A.; NOGUEIRA, J.L. *Votorantim: Atlas escolar histórico e geográfico*. Sowilo Editora: São Paulo, 2009.
- IBGE. *Censo demográfico 2010*. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- IBGE. *Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp/Votorantim/panorama>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/votorantim>. Acesso em: 18 abr. 2017.
- LIMA, P. G.; ALCA, C. T. M. Gestão democrática: nexos no contexto da escola pública brasileira. In: *Educare et Educare* - Revista de Educação, Cascavel, PR, Vol.5-Nº10 – 2º semestre de 2010. Disponível em: <http://ehttp://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/3713/4059>. Acesso em: 30 out. 2018.

LIMA, P.G. *Temas em políticas e gestão da educação*. 1. ed. Dourados: Editora da UFGD, 2013.

OBSERVATÓRIO PNE – Metas: Dossiê por localidade. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne>. Acesso em: 01 jun. 2018.

OBSERVATÓRIO PNE. *Dossiê por localidade: Votorantim/SP*. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br>. Acesso em: 05 jul. 2017.

PNUD. *Desenvolvimento humano e IDH*. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 05 jul. 2017.

SILVA, M.A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cad. Cedes*, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.

SOROCABA. *Plano de desenvolvimento urbano integrado*. Região Metropolitana de Sorocaba. Disponível em: [https://www.pdui.sp.gov.br/sorocaba/?page\\_id=56](https://www.pdui.sp.gov.br/sorocaba/?page_id=56). Acesso em: 10 jul. 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Indicadores por localidade: Votorantim/SP. Disponível em: [http://www.todospelaeducacao.org.br/index.php?option=indicador\\_localidade&task=main](http://www.todospelaeducacao.org.br/index.php?option=indicador_localidade&task=main). Acesso em: 18 abr. 2018.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Indicadores por localidade: Votorantim/SP*. Disponível em: [http://www.todospelaeducacao.org.br/index.php?option=indicador\\_localidade&task=main](http://www.todospelaeducacao.org.br/index.php?option=indicador_localidade&task=main). Acesso em: 05 jul. 2017.

VOTORANTIM. *Lei 2.547, de 25 de maio de 2017*. Conselho Municipal de Educação de Votorantim. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/v/votorantim/lei-ordinaria/2017/255/2547/lei-ordinaria-n-2547-2017-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-educacao-de-votorantim-e-da-outras-providenciaseducacao-de-votorantim-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 06 jul. 2017.

VOTORANTIM. *Lei 1.287, de 8 de julho de 1997*. Conselho Municipal de Educação de Votorantim. Disponível em: <https://camara-municipal-de-votorantim.jusbrasil.com.br/legislacao/810887/lei-1287-97>. Acesso em: 06 jul. 2017.

VOTORANTIM. *Lei nº 2.455, de 28 de agosto de 2015*. Plano Municipal de Educação, decênio 2015-2025. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-votorantim>. Acesso em: 06 jul. 2017.

VOTORANTIM. *Lei nº 2573, de 08 de agosto de 2017*. Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Votorantim/SP, define a estrutura da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/v/votorantim/lei-ordinaria/2017/258/2573/lei-ordinaria-n-2573-2017-dispoe-sobre-a-organizacao-do-sistema-municipal-de-ensino-de-votorantim-sp-define-a-estrutura-da-secretaria-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias?q=2573>. Acesso em: 06 jul. 2017.

VOTORANTIM/SP, Lei 2.573, de 08 de agosto de 2017b. Sistema Municipal de Educação. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/v/votorantim/leiordinaria/2017/258/2573/leiordinaria-n-2573-2017-dispoe-sobre-a-organizacao-do-sistema-municipal-de-ensino-de-votorantim-sp-define-a-estrutura-da-secretaria-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 18 abr. 2018.



VOTORANTIM/SP. Lei 2.547, de 25 de maio de 2017a. Conselho Municipal de Educação de VOTORANTIM/SP. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/sp/v/votorantim/leiordinaria/2017/255/2547/leiordinaria-n-2547-2017-dispoe-sobre-o-conselhomunicipal-de-educacao-de-votorantim-e-da-outras-providencias> Acesso em: 18 abr. 2018.

VOTORANTIM/SP. Lei nº 2.455, de 28 de agosto de 2015. Plano Municipal de Educação, decênio 2015-2025. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao><https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-votorantim-sp>VOTORANTIM/SP-sp. Acesso em: 30 mai. 2018.



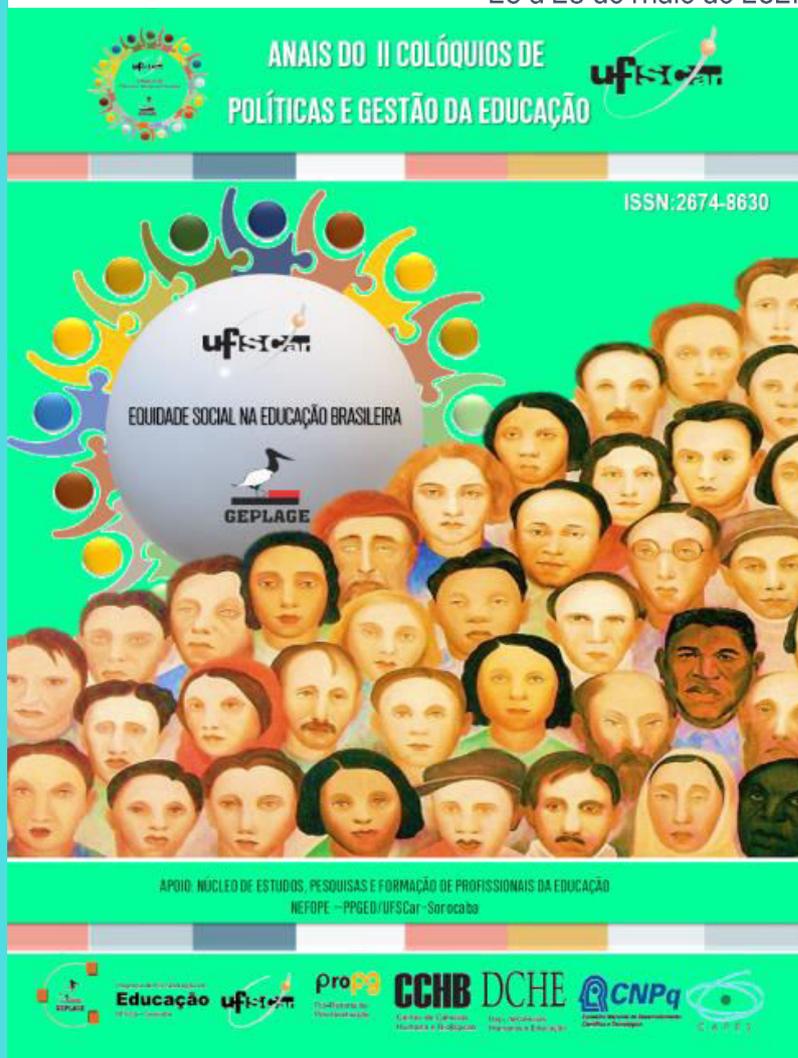
2021 Coloque em sua Agenda  
Vou pra Sorocaba - SP

FOI MARAVILHOSO CONTAR COM VOCÊS EM NOSSO EVENTO – AINDA QUE DE FORMA REMOTA. ESPERAMOS VOCÊS NO II COLÓQUIOS DE 25 A 28 DE MAIO DE 2021.

## II COLÓQUIOS DE POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

### Equidade social na educação brasileira

25 a 28 de maio de 2021



<https://doity.com.br/ii-colquios-de-politicas-e-gesto-da-educacao>

APOIO: NÚCLEO DE ESTUDOS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO  
NEFOPE – PPGED/UFSCar – Sorocaba



<https://doity.com.br/ii-colquios-de-politicas-e-gesto-da-educacao>

Informações:

[geplageufscar@gmail.com](mailto:geplageufscar@gmail.com)

What

