



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

LÊDA LIRA COSTA BARBOSA

**ESPAÇOS E MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS
SISTEMAS/REDES MUNICIPAIS DE ENSINO/EDUCAÇÃO TOCANTINENSES
NA PANDEMIA DA COVID-19**

**PALMAS
2022**

LÊDA LIRA COSTA BARBOSA

**ESPAÇOS E MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS
SISTEMAS/REDES MUNICIPAIS DE ENSINO/EDUCAÇÃO TOCANTINENSES
NA PANDEMIA DA COVID-19**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação – PPPGE, da Universidade Federal do Tocantins – UFT, Campus Universitário de Palmas para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Kátia Cristina Custódio
Ferreira Brito

**PALMAS – TO
2022**

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

B238e Barbosa, Lêda Lira Costa.
 Espaços e mecanismos de gestão democrática nos
 sistemas/redes municipais de ensino/educação tocan-
 tinentes na pandemia da Covid-19. / Lêda Lira Costa Barbosa. – Palmas, TO,
 2022.

148 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do
Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-
Graduação (Mestrado) Profissional em Educação, 2022.

Orientador: Kátia Cristina Custódio Ferreira Brito

1. Gestão Democrática. 2. Espaços e mecanismos de
participação. 3. Sistemas municipais de ensino/educação. 4.
Tocantins. I. Título

CDD 370

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

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

FOLHA DE APROVAÇÃO

LÊDA LIRA COSTA BARBOSA

**ESPAÇOS E MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS
SISTEMAS/REDES MUNICIPAIS DE ENSINO/EDUCAÇÃO
TOCANTINENSES NA PANDEMIA DA COVID-19**

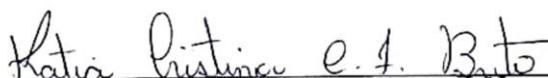
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação, (PPPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Currículos Específicos de Etapas e Modalidades de Educação

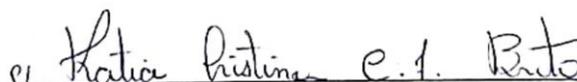
Produto Final: Dissertação

Data de aprovação: 13/09/2022

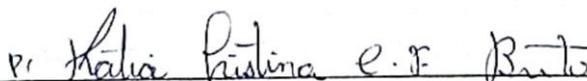
Banca examinadora:



Prof.^a Dr.^a Kátia Cristina Custódio Ferreira Brito - Orientadora - PPPGE/UFT



Prof.^a Dr.^a Rosilene Lagares - Examinadora externa - PPGE/UFT- PGEDA



Prof. Dr. Roberto Francisco de Carvalho - Examinador interno - PPPGE/UFT

Dedico este trabalho a Jesus Cristo, o Mestre dos Mestres.

Dedico ao meu bem, meu grande amigo e meu pastor, Eliel Dias Barbosa, que, com paciência e muita dedicação, acompanhou-me em parte da escrita desta Dissertação, compartilhando comigo sua sabedoria e trocando ideias. Ele me incentivou e esteve ao meu lado em todos os momentos de estudo e da vida. Em 07 de fevereiro de 2021 o meu bem foi para o céu, vítima da Covid-19, deixando uma grande marca em meu coração. Carregarei comigo seu olhar, seu sorriso, suas sábias palavras e seus pequenos e eternos gestos de amor. Você foi e sempre será o MEU BEM!!!

Dedico aos meus filhos, em especial, ao Philipe, pelas contribuições a este trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus por preparar os meus pés e minhas mãos para a batalha.

Aos meus filhos amados: Tiago, Philipe, Davi e Jessyca.

Aos meus netos: Ana Clara, Yago, Yasmin, Davi Lucas, Eduarda, Fernandinha, Heitor, Lucas Felipe e Liz.

Ao meu genro Eder e noras: Yara, Edineide e Willany.

Aos meus pais, Lourdinha e Nelcílio, minha inspiração, minha vida.

À Tia Liliu e à minha irmã Deusa, diretoras escolares. A gestão democrática sempre foi a marca de seu trabalho de excelência.

Aos colegas da Secretaria Estadual de Educação, principalmente à professora Ma. Seila Pugas e aos colegas do Centro Municipal de Educação Infantil Cantinho do Saber.

Aos Mestres ...

À Prof.^a Dr.^a Kátia Cristina Custódio Ferreira Brito, minha sábia orientadora, ao longo desses dois anos... uma amiga e irmã, um exemplo a ser seguido. Meu profundo agradecimento pela aceitação do meu Projeto de Pesquisa e pela condução ética, sendo fundamental nesta trajetória a sua franqueza, sapiência e afabilidade. Minha admiração!!

Aos Professores Doutores do Programa do Mestrado Profissional em Educação da Universidade Federal do Tocantins (UFT) pelos ricos conhecimentos que foram tão zelosamente transmitidos.

À Prof.^a Dr.^a Rosilene Lagares, Prof.^a Dr.^a Kátia Cristina Custódio Ferreira Brito, Prof. Dr Roberto Francisco de Carvalho, Prof.^a Ma. Meire Lúcia, Prof. Me. Adaires e demais colegas do Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (GepeEM) e do Observatório dos Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsSPE). Sou grata por suas relevantes contribuições para o amadurecimento intelectual e para a articulação de uma prática intensa de militância política definida pelas lutas e projetos no âmbito do direito à educação. As discussões enriquecedoras contribuíram, sobremaneira, para a realização deste trabalho.

Agradeço, imensamente, a todos que contribuíram para o êxito deste projeto.

O mundo não é. O mundo está sendo. Como subjetividade curiosa, inteligente, interferidora na objetividade com que dialeticamente me relaciono, meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre, mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências. Não sou apenas objeto da História, mas seu sujeito igualmente (FREIRE, 1997).

RESUMO

Esta Dissertação aborda o tema da gestão democrática da educação municipal tocantinense tendo por base empírica a Pesquisa da Rede Colaboração Tocantins. O estudo tem por objetivo geral analisar a mobilização dos espaços e mecanismos de gestão democrática nos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação tocantinenses no ano de 2020. Os objetivos específicos delineiam os conceitos e fundamentos históricos da democracia e gestão democrática, suas implicações legais e operacionais, os processos de institucionalização em Sistemas Municipais e a influência da pandemia da Covid-19 na educação municipal. Assentado no método materialista histórico e dialético, a partir de reflexões dotadas de movimento e de contradição, o estudo tem por fontes a revisão bibliográfica e a pesquisa empírico-documental. A bibliografia estudada aponta que os espaços se caracterizam pelo ambiente onde ocorre a gestão democrática, enquanto os mecanismos são os instrumentos políticos por meio dos quais se pode construir e consolidar a gestão, a ampliação da democracia e a consciência crítica para uma possível emancipação social. Os resultados da pesquisa evidenciam que os Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação tiveram, em geral, que se mobilizar e atuar em relação às políticas públicas e às dinâmicas de participação social nas decisões para retomada das aulas no período da mencionada pandemia. Embora alguns municípios tenham criado seus Sistemas Municipais de Ensino/Educação, não se materializaram os mecanismos formais de gestão democrática, e, com isso, perderam sua autonomia. O estudo conclui que os avanços em relação à participação nos espaços democráticos como forma de diálogo entre o poder público e a população são muito limitados, até mesmo no contexto capitalista. Contudo, a gestão da educação municipal possibilita um canal de diálogo com a sociedade para consolidar o papel social e político do cidadão no processo de democratização.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Espaços e Mecanismos de Participação. Sistemas Municipais de Ensino/Educação. Tocantins.

ABSTRACT

This dissertation addresses the issue of democratic management of municipal education in Tocantins, which has empirical basis at the Research of the Tocantins Collaboration Network. The general objective of the study is to analyze the mobilization of spaces and mechanisms of democratic management in the Municipal Teaching/Education Systems/Networks of Tocantins in the year 2020. The specific objectives outline the concepts and historical foundations of democracy and democratic management, their legal and operational implications, the institutionalization processes in Municipal Systems and the influence of the Covid-19 pandemic on the municipal education. Based on the historical and dialectical materialist method, from reflections endowed with movement and contradiction, the study has as its sources the bibliographic review and empirical-documentary research. The bibliography studied points out that the spaces are characterized by the environment where democratic management takes place, while the mechanisms are the political instruments through which it can build and consolidate the management, the expansion of democracy and the critical consciousness for a possible social emancipation. The research results shows that the Municipal Teaching/Education Systems/Networks had, in general, to mobilize and to act in relation to public policies and the dynamics of social participation in decisions to resume classes in the period of the mentioned pandemic. Although some municipalities have created their Municipal Teaching/Education Systems, the formal mechanisms of democratic management have not materialized, and, as a result, they have lost their autonomy. The study concludes that the advances in relation to the participation in democratic spaces as a form of dialogue between the public power and the population are very limited, even in the capitalist context. However, the management of municipal education provides a channel for dialogue with society to consolidate the social and political role of citizens in the democratization process.

Keywords: Democratic Management. Participation Spaces and Mechanisms. Municipal Teaching/Education Systems. Tocantins.

LISTA DE QUADROS

QUADROA 1 – Princípios da gestão democrática do ensino.....	47
QUADRO 2 – E espaços e mecanismos de participação.....	51
QUADRO 3 – Espaços e mecanismos democráticos.....	57
QUADRO 4 – Espaços e mecanismos de participação.....	71
QUADRO 5 – Boletim Epidemiológico - notificações para Covid-19 no Tocantins....	74
QUADRO 6 – Legislação nacional para controle, prevenção e diminuição dos	78
QUADRO 7 – Legislação estadual editada pelo Conselho Estadual de Educação...82	
QUADRO 8 – Levantamento dos relatórios emitidos pelos Conselhos Municipais de Educação quanto ao acompanhamento, articulação, mediação e normatização das ações executadas no contexto geral da educação no âmbito municipal.....	121

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Categorização dos sistemas de ensino/educação como.....	90
TABELA 2 - Diagnóstico situacional acerca da oferta educacional e	92
TABELA 3 – Diagnóstico da oferta educacional e das atividades educacionais	93
TABELA 4 - Diagnóstico da participação da comunidade escolar.....	95
TABELA 5 – Diagnóstico dos aspectos elencados pela Secretaria Municipal de Educação para a construção do Plano de Retomada da oferta e das atividades educacionais considerando as respostas da comunidade escolar.....	96
TABELA 6 – Diagnóstico Das Atividades Remotas No Período Da Pandemia Ofertadas Pela Secretaria Municipal De Educação.....	100
TABELA 7 – Diagnóstico dos canais de escuta das comunidades escolares urbanas, rurais, indígenas, ribeirinhas, quilombolas e outras tradicionais como mecanismos de gestão democrática	103
TABELA 8 – Diagnóstico dos canais de comunicação utilizados entre as instituições educacionais e as comunidades escolares	108
TABELA 9 – Diagnóstico sobre a realização de consulta pública junto à comunidade quanto à viabilidade da oferta das atividades educacionais.....	110
TABELA 10 – Diagnóstico do acompanhamento, discussão e deliberação do Fórum Municipal de Educação quanto à situação escolar do município	113
TABELA 11 – Diagnóstico da atuação do Fórum Municipal de Educação e suas principais deliberações quanto à retomada das aulas na modalidade ensino remoto	115
TABELA 12 – Diagnóstico da atuação do Conselho Municipal de Educação junto ao município para oferta educacional no momento pandêmico	119

LISTA DE SIGLAS

ACE	Associação Comunidade Escola
ATM	Associação Tocantinense de Municípios
Caopije/MPE-TO	Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude do Ministério Público do Tocantins
CBEs	Conferências Brasileiras de Educação
CE	Conselho Escolar
CEE-TO	Conselho Estadual de Educação do Tocantins
CF	Constituição Federal
CME	Conselhos Municipais de Educação
Conae	Conferência Nacional da Educação
DCON	Diretrizes Curriculares e Operacionais Nacionais
DME	Dirigentes Municipais de Educação
DCON	Diretrizes Curriculares e Operacionais Nacionais
FME	Fórum Municipal de Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
FPEM	Fundo de Participação de Estados e Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GAFCEs	Grupos Articuladores de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
GepeEM	Grupo de Estudo Pesquisa e Extensão em Educação Municipal
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MPT	Ministério Público do Tocantins
MS	Ministério da Saúde
ObSPE	Observatório de Sistemas e Planos de Educação
OMS	Organização Mundial da Saúde

PEE-TO	Plano Estadual de Educação do Tocantins
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
RCT	Rede ColaborAção Tocantins
Sealf	Secretaria de Alfabetização
SEB	Secretaria de Educação Básica
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Seduc-TO	Secretaria de Educação e Cultura do Tocantins
Semec	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
Semed	Secretaria Municipal de Educação
Semesp	Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação
SES-TO	Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins
SRMEE	Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCU	Tribunal de Contas da União
TDIC	Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação
UFT	Universidade Federal do Tocantins
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unitins	Universidade Estadual do Tocantins
Unicef	Organização das Nações Unidas para Infância
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Justificativa	19
1.2 Proposta metodológica	21
1.2.1 Método	21
1.2.2 Categorias de análise	23
1.2.3 Fases metodológicas da pesquisa	25
1.2.4 Categorização: espaços e mecanismos de participação	27
1.2.5 Categorização: canais de escuta e de comunicação como espaços e mecanismos de gestão democrática	28
1.2.6 Categorização: Consulta Pública à comunidade como espaço e mecanismo de gestão democrática	28
1.2.7 Categorização: atuação do Fórum Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação no contexto educacional pandêmico	28
2.1 Gestão democrática na educação pública brasileira: concepções e implicações legais e operacionais	37
2.2 Democratização da gestão escolar e a participação na perspectiva da formação para a cidadania	43
2.3 Mecanismos e espaços de participação na perspectiva crítica da gestão democrática	50
3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA EM SISTEMAS DE EDUCAÇÃO NO TOCANTINS	59
3.1 Aspectos legais para a constituição dos Sistemas de Ensino	61
3.2 Gestão democrática no Tocantins e o Sistema de Ensino	64
3.3 A Gestão democrática em âmbito municipal no Tocantins	67

4.1 Covid-19: o surgimento da pandemia e sua interferência no Ensino Municipal	73
4.2 Legislação que amparou os municípios durante a pandemia: qualidade, flexibilização, segurança e adoção da oferta educacional não presencial?	75
5 ESPAÇOS E MECANISMOS DOS SISTEMAS E REDES DE ENSINO/EDUCAÇÃO DO TOCANTINS: A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO POSSIBILIDADES E DESFAFIOS NA CRISE CAUSADA PELA COVID-19	88
5.1 Lócus da pesquisa: Diagnóstico Situacional dos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação do Tocantins	88
5.2 Categorização: Espaços e mecanismos de gestão democrática	90
5.2.1 Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização da Secretaria Municipal de Educação quanto ao cumprimento das atribuições educacionais com a participação docente	91
5.2.2 Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização da Secretaria Municipal de Educação quanto ao cumprimento das atribuições educacionais com a participação da comunidade escolar	93
5.2.3 Espaços e mecanismos de gestão democrática e a participação da comunidade escolar: reconhecimento da situação dos estudantes quanto ao retorno das aulas remotas	95
5.2.4 Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização da Secretaria Municipal de Educação: aspectos sociais, econômicos e pedagógicos considerados como parâmetros para o Plano de Retomada das Aulas pela comunidade escolar	96
5.2.5 Espaços e mecanismos de gestão democrática: organização da Secretaria Municipal de Educação para a oferta educacional na modalidade de ensino híbrido e/ou remoto emergencial	99
5.2.6 Espaços e mecanismos de gestão democrática: organização da Secretaria Municipal de Educação para a oferta educacional na modalidade de ensino híbrido e/ou remoto emergencial	99
5.3 Categorização: canais de escuta e de comunicação como espaços e mecanismos de gestão democrática	102

5.3.1 Canais de escuta das comunidades escolares como mecanismos de gestão democrática _____	102
5.3.2 Canais de comunicação das comunidades escolares como espaços e mecanismos de gestão democrática _____	107
5.4 Categorização: consulta pública à comunidade como espaço e mecanismo de gestão democrática _____	109
5.5 Categorização: atuação do Fórum Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação no contexto educacional pandêmico _____	111
5.5.1 Atuação do Fórum Municipal de Educação como espaço de gestão democrática _____	111
5.5.2 Atuação do Fórum Municipal de Educação como mecanismo de gestão democrática _____	114
5.5.3 Atuação do Conselho Municipal de Educação como espaço de gestão democrática _____	118
5.5.4 Atuação do Conselho Municipal de Educação e os mecanismos de gestão democrática _____	120
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	130
REFERÊNCIAS _____	135

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal (CF) em 1988 (BRASIL, 1988) garantiu à população brasileira a oportunidade de participar das decisões relativas ao acompanhamento e controle social das políticas e programas governamentais nos âmbitos federal, estadual e municipal, posto que a participação social é considerada fundamental para a materialização da gestão democrática.

A sociedade capitalista é permeada por um processo histórico de disputa que envolve interesses sociais distintos, às vezes diretamente opostos. Uma vez que os interesses da classe dominante são diferentes dos da classe trabalhadora, homens e mulheres se organizam por meio de instituições, constroem a história do Brasil e aprendem a lutar pela reconquista e pela garantia da democracia.

Segundo Paro (2007), a democracia é uma conquista e não uma benevolência do Estado Moderno¹. O autor corrobora o pensamento de Benevides (1998) para quem o Estado condicional para a verdadeira democracia se caracteriza com a participação ativa dos cidadãos na vida pública, o quais são “titulares de direito” e “criadores de novos direitos”. Na mesma direção Freire (1997) sustenta que o cidadão é o ser político capaz de ser engajado e militante, que luta em prol da transformação de uma ordem social injusta e excludente. Logo, a escola pública tem por função promover as capacidades culturais exigidas para o exercício dessas atribuições e a educação para o exercício da democracia.

É fundamental que a comunidade se sinta participe do processo de gestão. Conforme defende Dourado (2012, p.20), a gestão democrática implica na participação “efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar, pais, professores, alunos e funcionários na organização, na construção e avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos e nos processos decisórios da escola”. No entanto, Paro (2005, p. 16) destaca que "a participação da comunidade na gestão da escola pública encontra um sem-número de obstáculos para se concretizar" o que pode gerar conflitos em defesa de interesses específicos,

¹ O Estado moderno, na perspectiva gramsciana, não se constitui somente como instrumento coercitivo de dominação a serviço da classe dirigente, ele é, também, consenso e hegemonia. Esta é uma perspectiva de Estado em que, no âmbito da sociedade civil, evidenciam-se a ideologia, a democracia e a participação (CARVALHO, 2011, p.51).

tornando-a palco de disputas ideológicas, partidárias ou clientelistas, que são próprias das relações sociais nas sociedades capitalistas, sendo este o desafio.

Segundo Cardozo e Colares (2019, p. 197),

[...] no que se refere ao princípio da gestão democrática, destaca-se que a participação deve ser estimulada para possibilitar a ampliação dos espaços e mecanismos que promovam mais engajamento coletivo na formulação, acompanhamento e controle social das políticas públicas municipais e, os processos participativos devem ir de encontro às apatias e desencantos produzidos pela ideologia neoliberal que endeusa o mercado, o individualismo e a competição.

Além da ampliação dos espaços institucionalizados, a participação social e a tomada de decisão nos processos coletivos norteiam as políticas públicas municipais. A educação é um dos direitos mais consagrados no ordenamento jurídico brasileiro. Ela possui valor incontestável para o indivíduo e para a sociedade.

Ancorada no pensamento gramsciano² e em seu sentido amplo e historicamente contextualizado, a presente pesquisa busca apreender a educação na perspectiva emancipadora e democrático-participativa, que possibilite o desenvolvimento das potencialidades do indivíduo. Esse estudo ainda se baseia no pensamento de Carvalho (2011, p. 17), que compreende:

A educação como prática social na relação entre esfera pública e privada; a participação como fundamento da democracia, a gestão como ação política dotada de sentido envolvendo a imbricação das questões técnicas com as questões socioeconômicas, culturais e políticas; e a **participação** como a capacidade política do ser humano de fazer história.

A compreensão do processo de gestão e de participação de um sistema educacional e seu desdobramento nos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação (SRMEE) é relevante, pois educação e sociedade são construídas historicamente, o que permite a apreensão dos elementos constituintes e constitutivos da educação que transcende o processo de escolarização. Ademais, ao tomar o conceito de educação como prática social, é necessário o entendimento da

² A proposta de educação de Gramsci é visivelmente articulada com a visão de Marx. Preconiza uma educação emancipadora, que permite uma formação omnilateral ou ampla, contextualizada e desinteressada; ao se colocar sob o ponto de vista das classes subalternas, afirma que a escola não se constitui um privilégio de poucos (GRAMSCI, 2004).

*Teoria Ampliada do Estado*³, *Sociedade Civil, Sociedade política ou Estado, hegemonia e ideologia em Gramsci* para se chegar a uma análise da educação municipal, numa perspectiva emancipatória, que agrega os espaços e mecanismos de participação e gestão democrática (CARVALHO, 2011).

Nessa conjuntura, a *sociedade civil* está voltada para a sociedade organizada, constituída pelo conjunto das entidades responsáveis pelas ideologias, momento da persuasão e do consenso, onde a dominação se expressa sob a forma de hegemonia, abrangendo os sistemas de ensino, as escolas, as igrejas, os partidos políticos; e a *sociedade política* relaciona-se ao Estado e aos partidos políticos com abrangência para o conjunto dos mecanismos de classes dominantes sob a forma de repressão ou ditadura, sendo a relação de hegemonia uma relação pedagógica e educativa de modo que práticas, ideologias e pensamentos disputam o predomínio do poder (GRAMSCI, 1991).

O poder da consciência e da ideologia (fábrica, sistema, escola, família) tem duas acepções: 1) o processo de controle sobre a sociedade civil pela classe dominante por meio da liderança moral e intelectual; 2) a relação entre classe dominante e dominada é plena de contradições e conflitos (não é coesa) através da luta de classes e a educação é um palco de disputas e contradições.

Para o desenvolvimento da temática, considerando o contexto nacional e estadual, a pesquisa busca responder o seguinte problema: quais espaços e mecanismos foram mobilizados com vistas à gestão democrática nos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação (SRMEE) tocantinenses na pandemia da Covid-19, notadamente no ano 2020?

Como desenvolvimento dessa questão geral, busca-se, especificamente, responder: quais são os conceitos e fundamentos históricos da democracia e da gestão democrática, seus mecanismos e espaços em uma perspectiva crítica? Quais as possibilidades de organização dos SRMEE podem ser evidenciadas com enfoque

³ Gramsci analisa o desenvolvimento da sociedade civil, separando-a do Estado. Destaca que o **Estado possui a característica de ampliado**, pois pressupõe a existência de duas esferas: Estado e Sociedade Civil. Para o autor: “Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “**sociedade civil**” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “**sociedade política ou Estado**”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “**hegemonia**” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Essas funções são precisamente organizativas e conectivas” (GRAMSCI, 2006, p. 20-21).

na legislação educacional vigente? Quais as ações desenvolvidas pelos municípios que se constituem, ou não, em sistemas de educação no período da pandemia, em 2020, estão correlacionadas aos espaços e mecanismos estabelecidos na literatura?

Para responder à problemática levantada anteriormente, o estudo teve como objetivo geral analisar a mobilização dos espaços e mecanismos de gestão democrática nos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação tocantinenses no ano 2020.

Como desdobramento do objetivo geral proposto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: 1) apreender a categoria de gestão democrática, seus mecanismos e espaços na perspectiva crítica; 2) evidenciar as possibilidades de organização dos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação no Tocantins com enfoque na legislação nacional, estadual e municipal; 3) correlacionar as ações desenvolvidas pelos municípios que se constituem ou não em sistemas de educação no período da pandemia aos espaços e mecanismos estabelecidos na literatura; 4) categorizar os espaços e mecanismos de participação dos sistemas e redes de ensino/educação do Tocantins, tendo a gestão democrática como possibilidades e desafios na crise causada pela Covid-19.

A presente pesquisa pretende contribuir para futuras discussões acerca dos espaços e mecanismos de gestão democrática nos SRMEE tocantinenses na perspectiva de uma gestão pautada no diálogo e na participação dos membros da comunidade, de modo que a educação alcance o seu fim e promova a emancipação social.

1.1 Justificativa

Esta pesquisa é relevante do ponto de vista social, considerando, dentre outras inferências, que a gestão democrática promove a igualdade, a liberdade e possibilita a autonomia⁴ e a construção de uma educação de qualidade pautada no

⁴ Neste estudo a autonomia, frente aos diversos obstáculos, “reafirma a esperança e o desejo dos cidadãos no âmbito municipal. [...] busca a melhoria do ensino, a promoção da democracia, a formação de homens críticos, “livres” e criativos, o respeito à diversidade cultural e o combate a uniformização dos SME e das escolas” (CARVALHO; RODRIGUES E GOMES, 2021, p.10).

diálogo e na participação social, pois, conforme Saviani (1994), a verdadeira função social da escola está voltada para a transformação social da comunidade como um todo.

O interesse pela presente pesquisa está relacionado à minha trajetória profissional e à minha condição de servidora pública atuante na educação desde 1983, cuja experiência de 39 anos de serviços prestados permitiu-me um conhecimento amplo sobre a prática escolar. No exercício da gestão vivenciei o anseio de trabalhar em uma escola realmente participativa, com um projeto comprometido com a comunidade escolar (pais, professores, demais servidores e estudantes) nas deliberações da escola, em que a gestão democrática não se limitasse apenas à consulta desses atores sociais na tomada de decisões e no momento de prestação de contas.

Na Educação Básica atuei em funções administrativas e pedagógicas, no Estado de Sergipe e no Tocantins, com experiências em sala de aula e na gestão de escolas municipais. Foi possível compreender que nem sempre a comunidade era envolvida no processo de gerir as questões da escola, sua atuação se voltava, especialmente, aos eventos e projetos pedagógicos ou a prestações de contas, quando convocada pela Associação Comunidade Escola (ACE). No entanto, vivenciar o Mestrado em Educação possibilitou-me levantar indagações cotidianas, tais como: “onde eu estava, enquanto se discutia a gestão democrática como princípio norteador da educação pública? Que fundamentos de gestão democrática foram construídos ao longo de minha formação e prática docente? Sob a luz da filosofia, voltei ao início da questão: - eu estava na escola”.

Mediante os achados da pesquisa foi possível perceber que uma gestão democrática se materializa a partir das concepções dos diferentes sujeitos em relação ao papel da escola dentro da comunidade. As propostas não podem ser impostas, mas construídas com o envolvimento de todos, o que torna possível desenvolver uma gestão democrática num ambiente escolar por meio de diferentes ações.

No tocante à relevância científico-acadêmica, com o conteúdo sistematizado pretende-se contribuir com a reflexão sobre os SRMEE do Tocantins e com o debate quanto aos espaços e mecanismos de gestão democrática, os quais poderão corroborar para o desafio de envolver a comunidade, em geral, nos processos

decisórios de seus municípios. Não obstante, a importância do estudo realizado consiste, também, no fato de que os conflitos que perpassam pela educação, ao serem diagnosticados e devidamente enfrentados enquanto fragilidades, podem ser transformados.

1.2 Proposta metodológica

1.2.1 Método

Em relação ao método, a pesquisa ancora-se no materialismo histórico dialético, que tem como características centrais o reconhecimento da ciência como um produto da história e da ação humana, assim como o uso da discussão, da argumentação e da provocação, cujas reflexões são dotadas de contraditoriedade e movimento. Para Masson (2012, p. 8), “[...] o enfoque marxista parte do pressuposto de que não é possível apreender o significado de uma política educacional sem a apreensão da lógica global de um determinado sistema de produção”. Logo, a política voltada à educação vai refletir o período histórico e as condições materiais das quais é resultante, mediante a conjuntura política, econômica e cultural.

Conforme Triviños (1987, p. 51), “o materialismo dialético é a base filosófica do marxismo e como tal realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento”. Souza Jr (2010) destaca a esse respeito que apesar de Marx não trazer a temática da educação em sua obra, pensá-la para além dos métodos formais e afora os espaços que a institucionalizam exige a utilização do método dialético que é um valioso procedimento de investigação, pois visa apreender a realidade a partir de suas determinações histórico-sociais.

Partindo-se do pressuposto de que a realidade material está em constante movimento e molda a existência dos sujeitos, o desenvolvimento histórico ocorre sob a tensão de forças opostas geradas nas condições materiais da vida cotidiana. A partir da relação dinâmica entre sujeito e objeto, apreende-se a realidade por intermédio da análise de suas ações recíprocas, utilizando-se os princípios comuns à abordagem crítica e as contradições que suscitam os contextos histórico-culturais que estão constantemente em mudança (seja nascer, se desenvolver, desagregar,

transformar), isto é, num processo de tese, antítese e síntese (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Considerando que, para Marx (1985, p. 20), no método dialético “o ideal não é nada mais que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem”, havendo, portanto, uma articulação entre o concreto empírico (ponto de partida) e o concreto pensado. Assim, de maneira geral, para apreender a realidade, o materialismo histórico esclarece conceitos fundamentais⁵.

Masson (2012, p. 3) compreende que “o enfoque marxista parte de uma abordagem ontológica do conhecimento da realidade. [...] Isso quer dizer que a realidade existe de forma independente da consciência dos homens”. Na mesma direção Carvalho (2013) sustenta que não se trata de um campo de investigação histórica que perpassa meramente pela busca narrativa e descritiva dos fatos. Nesse sentido, considerando que a implementação das políticas públicas é sempre marcada por interesses econômicos, políticos e ideológicos, não é possível captar o significado de gestão democrática sem compreender a lógica capitalista (CARVALHO, 2013).

Ainda em relação ao método, Miura (2018, p. 3) destaca que a articulação entre as categorias marxistas contribui para as reflexões decorrentes do processo de investigação sobre políticas educacionais de gestão democrática com alguns apontamentos: a) *a totalidade* busca a conexão dos aspectos particulares com o contexto social mais amplo que produz as contradições; b) *a singularidade* está relacionada ao homem e ao que o cerca, suas práxis e políticas; c) *a contradição* diz respeito à superação do próprio sistema, e, desta forma, acentua, ainda mais, a contradição, desenvolvendo possibilidades; e por fim, d) *a historicidade* aplicada à toda realidade passível de superação. O enfoque marxista das categorias citadas

⁵ Entre os conceitos elaborados por Marx estão: **ser social** (relações materiais dos homens com a natureza e entre si que existem em forma objetiva, isto é, independentemente da consciência); **consciência social** (são as ideias, políticas, jurídicas, filosóficas, estéticas, religiosas etc), assim como a *psicologia social* das classes etc, que se têm constituído através da história; **meios de produção**: tudo o que os homens empregam para originar bens materiais (máquinas, ferramentas, energia, matérias químicas etc.); **forças produtivas**: são os meios de produção, os homens e sua experiência de produção, seus hábitos de trabalho. [...] **As relações de produção** não podem ser separadas das forças de produção. Podem ser de relações mútuas de cooperação, de submissão ou de um tipo de relações que signifique transição entre as formas assinaladas. **Os modos de produção**: historicamente se indicam cinco modos de produção — própria da comunidade primitiva, escravagista, feudalista, capitalista e comunista (com duas fases: socialista e comunista) (TRIVIÑOS, 1987).

desvela que a realidade é um todo estruturado em desenvolvimento, nada existe em permanência e, portanto, toda realidade é passível de superação e de transformação.

1.2.2 Categorias de análise

A escolha por *categorias de análise* é fundamental para compreender uma realidade social concreta, com funções simultâneas de interpretar o real e de indicadores de uma estratégia política. Desse modo, a exposição formal em questão só tem significado enquanto instrumento metodológico de análise, ligado à prática educativa e no contexto de um tempo e um lugar determinado (CURY, 1995).

O presente estudo analisa os espaços e mecanismos que foram mobilizados com vistas à gestão democrática nos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação (SRMEE) notadamente no ano 2020, a partir de algumas categorias de análise: a contradição e a mediação. O estudo tem como centralidade os espaços e mecanismos de gestão democrática e toma as demais categorias como instrumentos de análise numa perspectiva dialética para a compreensão do objeto a ser estudado.

A categoria “contradição” é fundante para compreender esse movimento e todo esse processo. Para Cury (1995) no sistema capitalista, partindo-se da categoria trabalho, as condições econômicas, políticas e sociais na relação de classes são contraditórias, denotando no campo político discursos com intencionalidades e interesses ocultos que reproduzem a lógica do capital. Por isso, o movimento dos contrários é vital para a filosofia da práxis, isto é, indicar o real como contraditório constitui fornecer múltiplas determinações teóricas ao movimento de superação da sociedade capitalista.

Para Triviños (1987, p. 71), a contradição é a categoria essencial do materialismo, porque apresenta na realidade objetiva “uma forma universal do ser, (...) na qual esta Lei da Unidade e da Luta dos Contrários constitui a essência da dialética”. Depreende-se que a prática é constituída e constituinte, como processo e ao mesmo tempo atividade transformadora para a mudança social. Assim, pode-se entender as categorias marxistas como:

[...] formas de conscientização nos conceitos dos modos universais da relação do homem com o mundo, que refletem as propriedades e leis mais gerais e essenciais da natureza, a sociedade e o pensamento". Para o marxismo, as categorias se formaram no desenvolvimento histórico do conhecimento e na prática social. Esta última afirmação é fundamental. Ela significa que o sistema de categorias surgiu como resultado da unidade do histórico e do lógico, "e movimento do abstrato ao concreto, do exterior ao interior, do fenômeno à essência (TRIVIÑOS, 1987, p. 55).

No processo educativo a categoria "mediação" é essencial, uma vez que o homem é mediador das relações sociais e culturais, como também, agente para intervenção no real.

A categoria da mediação expressa às relações concretas e vincula mútua e dialeticamente momentos diferentes de um todo. Nesse todo, os fenômenos, ou o conjunto de fenômenos que o constituem, não são blocos irreduzíveis que se opunham absolutamente, em cuja descontinuidade a passagem de um ao outro se faça através de saltos mecânicos. Pelo contrário, em todo esse conjunto de fenômenos, se trava uma teia de relações contraditórias, que se imbricam mutuamente (CURY, 1995, p. 43).

A mediação possibilita pensar a relação educação e sociedade em termos críticos e emancipadores, na qual as relações são construídas historicamente permitindo uma compreensão global do fenômeno em seu desenvolvimento. Segundo Ianni (2011, p. 409), "Não é uma realidade deslocada do pensamento, é o pensamento e a realidade articulados num todo que é a categoria".

Ainda em relação às categorias, Triviños (1987, p. 56) afirma:

As categorias não constituem um número definido. Aparecem novas categorias em razão das atividades que desenvolve o homem atuando sobre a natureza e a sociedade, em seu afã de conhecer e transformá-las. O conteúdo mesmo o das categorias muda e se enriquece com os progressos do conhecimento.

Para Miura (2018, p. 2) "na concepção marxiana, as categorias são determinações da existência". Assim, nesta pesquisa foram evidenciadas quatro novas categorias, a saber: espaços e mecanismos de participação; canais de escuta e de comunicação como espaços e mecanismos de gestão democrática; consulta pública à comunidade como espaço e mecanismo de gestão democrática; atuação do Fórum Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação no contexto educacional pandêmico como espaços e mecanismos de gestão democrático.

1.2.3 Fases metodológicas da pesquisa

No primeiro momento do estudo foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre os aspectos teóricos que envolvem a gestão democrática. No intuito de conhecer e pesquisar sobre o objeto buscou-se avançar na construção do conhecimento da pesquisa, e por fim, esquematizar o objeto, definir a problemática, delinear os objetivos da pesquisa e as bases metodológicas que fundamentam o estudo.

Por meio da pesquisa documental-empírica construiu-se um diálogo articulado com a legislação educacional vigente: Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988); Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/96 (BRASIL, 1996); Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014); e Plano Estadual de Educação do Tocantins (PEE-TO), Lei nº 2.977/2015 (TOCANTINS, 2015), Pesquisa da Rede Colaboração Tocantins (RCT, 2020), bem como legislações que ampararam os municípios nesse período. Nessa perspectiva, buscou-se elementos sociais, históricos, políticos e econômicos que são significativos à compreensão dessa realidade e que contribuíram para a análise do objeto deste estudo.

Na pesquisa foram utilizados dados fornecidos pela RCT, Rede que foi constituída no contexto pandêmico, em abril de 2020, com base no regime de colaboração pública, na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no PEE-TO (2015-2025). Os dados estudados estão relacionados, especificamente, à meta 23, estratégia 23.42, como “resultado de uma construção coletiva, composta por uma diversidade de sujeitos, coletivos e instituições que atuam na educação com experiência e aprofundamento teórico em educação municipal” (LAGARES et al., 2021, p. 13).

Com o objetivo de realizar um trabalho de apoio aos Municípios no que concerne ao planejamento, acompanhamento e avaliação das ações educacionais no contexto pandêmico a RCT articulou-se com as seguintes instituições/colaboradores: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) Tocantins; pesquisadores especialistas em educação municipal da Universidade Federal do Tocantins (UFT); Grupo de Estudos Pesquisa e Extensão em Educação Municipal/ Observatório de Sistemas e Planos de Educação - Universidade Federal do Tocantins (GepeEM/ObSPE/UFT); Ministério Público do

Tocantins; Associação Tocantinense de Municípios (ATM); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); e Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO).

A Rede é composta por Dirigentes Municipais de Educação (DME); membros do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude do Ministério Público do Tocantins (Caopije/MPETO); pesquisadores da UFT do GepeEM/ ObSPE/UFT; e professores da Rede Pública Municipal e Estadual de Ensino do Tocantins (LAGARES et al., 2021, p. 12-13).

Conforme Lagares et al. (2020b, p. 5), trata-se de uma “Rede de colaboração técnica especializada: formação, acompanhamento e avaliação” instituída pelo movimento de sujeitos e instituições colaboradoras públicas comprometidos socialmente. A RCT tem por objetivo

[...] apoiar as redes e os sistemas municipais de ensino/educação do Estado do Tocantins no enfrentamento da crise educacional derivada da pandemia da Covid-19, notadamente, em relação à sistematização da oferta educacional durante o período da pandemia e no processo de retomada das atividades educacionais, por meio de formação, acompanhamento e avaliação dos processos de gestão, ensino e aprendizagem (LAGARES et al., 2020b, p. 5).

Desse modo, como contexto da pesquisa, o público-alvo são os 139 municípios tocantinenses. Segundo Almeida (2015, p. 51), *contexto* é um constructo social que se manifesta nas relações intersubjetivas, isto é, entre as pessoas que fazem parte de um determinado espaço social; o “[...] construto social é qualquer entidade institucionalizada ou artefato cultural num sistema social construído por participantes, numa cultura ou sociedade específicas”.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020, a população do estado do Tocantins foi estimada num total de 1.590.248 pessoas. Esse número representa um crescimento de, aproximadamente, 1,07% da população, cujo estado ocupa o 24º lugar em número de moradores. As estimativas populacionais são um dos parâmetros utilizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para o cálculo do Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPEM) e são referência para vários indicadores sociais, econômicos e demográficos (IBGE, 2021).

Por último, para ampliar a discussão sobre as condições do processo de democratização da gestão pública municipal de educação básica, esta pesquisa utilizou-se da coleta de dados fornecida pela RCT, em 2020, a saber: os dados do Diagnóstico Situacional dos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação (SRMEE) do Tocantins (RCT, 2020) e dos espaços e mecanismos de gestão democrática, objeto desse estudo. De acordo com Triviños (1987), essa técnica favorece a descrição dos fenômenos sociais, sua explicação e a compreensão de sua totalidade.

O processo de tratamento dos dados compreendeu a construção de categorias de análise: 1) No primeiro momento, foram selecionadas as questões contidas no Diagnóstico Situacional dos SRMEE (RCT, 2020) aplicado aos municípios tocantinenses, considerando-se a temática da pesquisa; 2) Na sequência, foi possível identificar unidades de registro, organizar e selecionar as questões/respostas conforme descritas em tabelas e quadros; 3) Durante a leitura analítica construía-se inferências, categorizando-as. À medida que o conteúdo era confrontado com a fundamentação teórica abordada eram evidenciadas as contradições, o que repercutia ou não quanto à movimentação e articulação dos entes sociais e suas mediações frente aos espaços e mecanismos de gestão democrática para a retomada do ensino remoto durante a pandemia, sendo, portanto, analisadas 4 categorias, descritas a seguir.

1.2.4 Categorização: espaços e mecanismos de participação

- Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização dos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação do Tocantins quanto ao cumprimento das atribuições educacionais;
- Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização da Secretaria Municipal de Educação quanto ao cumprimento das atribuições educacionais com a participação docente;
- Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização da Secretaria Municipal de Educação quanto ao cumprimento das atribuições educacionais com a participação da comunidade escolar;

- Espaços e mecanismos de gestão democrática e a participação da comunidade escolar: reconhecimento da situação dos estudantes quanto ao retorno das aulas remotas;
- Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização da Secretaria Municipal de Educação: aspectos sociais, econômicos e pedagógicos considerados como parâmetros para o plano de retomada das aulas pela comunidade escolar;
- Espaços e mecanismos de gestão democrática: organização da Secretaria Municipal de Educação para a oferta educacional na modalidade de ensino híbrido e/ou remoto emergencial.

1.2.5 Categorização: canais de escuta e de comunicação como espaços e mecanismos de gestão democrática

- Canais de escuta das comunidades escolares como mecanismos de gestão democrática;
- Canais de comunicação das comunidades escolares como espaços e mecanismos de gestão democrática;

1.2.6 Categorização: Consulta Pública à comunidade como espaço e mecanismo de gestão democrática

1.2.7 Categorização: atuação do Fórum Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação no contexto educacional pandêmico

- Atuação do Fórum Municipal de Educação como espaço de gestão democrática;
- Atuação do Fórum Municipal de Educação como mecanismo de gestão democrática;
- Atuação do Conselho Municipal de Educação como espaço de gestão democrática;
- Atuação do Conselho Municipal de Educação como mecanismo de gestão democrática.

Em relação à análise dos dados que versam sobre os espaços e mecanismos de gestão democrática implementados por um conjunto de municípios como parte de uma proposta educacional utilizada no contexto pandêmico tocantinense, discutiu-se as formas de organização e gestão. Essa análise foi pautada pelo questionamento que os municípios e o SRMEE fazem à democracia, ao centralismo, à qualidade social da educação e ao papel dos professores e dos outros atores educativos (KRAWCZYK, 1999).

O presente texto está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução – I seção. A seção II discute os conceitos e fundamentos históricos da democracia e da gestão democrática além das concepções e implicações legais e operacionais, a participação, os mecanismos e espaços na perspectiva crítica da gestão democrática. Nessa seção, a discussão realizada a partir da pesquisa bibliográfica e documental traz o entendimento acerca da redemocratização do Brasil e do princípio constitucional da Carta Magna de 1988, o que possibilitou uma série de ressignificações no contexto político brasileiro da década de 1990.

A III seção aborda os processos de institucionalização dos sistemas de educação no Tocantins, com base no marco legal da CF de 1988, da LDB 9394/1996 e do PNE, criado pela Lei Nº 13.005, sancionada em 25 de junho de 2014, que estabelece diretrizes e metas para a política educacional do Brasil durante o período de 2014 a 2024. Em âmbito estadual e municipal, a Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015, aprovou o PEE-TO (2015-2025) e determinou que o estado e os municípios aprovelem leis para os seus sistemas de ensino que disciplinem a gestão democrática da educação pública em suas respectivas áreas de atuação (TOCANTINS, 2015).

Na IV seção aponta-se a influência da pandemia da Covid-19 no contexto da educação municipal e a legislação que amparou os municípios quanto ao retorno das atividades educacionais.

A V seção traz para o debate a categorização espaços e mecanismos dos sistemas e redes de ensino/educação do Tocantins: a gestão democrática como possibilidades e desafios na crise causada pela Covid-1. A reflexão feita nessa seção se utiliza do Relatório produzido pela RCT junto aos municípios tocantinenses, em regime de colaboração, tendo por base empírica o Diagnóstico

Situacional dos SRMEE do Tocantins (RCT, 2020), com a caracterização dos Espaços e Mecanismos de Gestão Democrática utilizados durante a Pandemia. A seção é concluída a partir da explicitação e análise das categorias construídas com a participação dos 120 municípios, os quais representam um quarto do território do Estado do Tocantins e somam uma população de aproximadamente 1.300.000 habitantes. Por fim, a VI seção trata das considerações finais – que busca apresentar, de maneira sintética, as conclusões do presente estudo.

2 CONCEITOS E FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DA DEMOCRACIA E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Esta seção tem por objetivo apreender a categoria de gestão democrática, seus mecanismos e espaços de participação na perspectiva crítica. Apresenta a discussão acerca dos conceitos e fundamentos históricos da democracia e da gestão democrática numa trajetória a partir da Grécia antiga, bem como trata das novas configurações do espaço público ou praça pública para as discussões e ações políticas. Traz, ainda, um recorte sobre a democracia representativa e a democracia capitalista liberal burguesa caracterizada pelo modo de produção, concentração de rendas e riquezas nas mãos de uma minoria dominante, o que implica no cerceamento político de grande parte da população pobre. Por fim, no que tange à educação pública brasileira, aborda as concepções e implicações legais operacionais da gestão e da participação na perspectiva da formação para a cidadania, assim como o princípio constitucional da Carta Magna de 1988 que possibilitou uma série de ressignificações no contexto político brasileiro na década de 1990.

As diferentes concepções de democracia e seu processo de construção histórica possibilitam várias compreensões. Ribeiro (2001, p. 3) aponta que a democracia é o regime do poder do povo. Como a palavra democracia tem sua origem na Grécia, para os gregos, a palavra povo, significa o mesmo que os pobres. Nesse sentido, pensar uma democracia é pensar “os pobres e seu desejo de ter e ser mais do que têm e são. Por isso, uma democracia não pode ser apenas uma forma constitucional e jurídica: ela sempre tem forte componente social”.

Nesse sentido, o autor enfatiza que no cenário político atual há duas exigências que são a da democracia e a da república. A república é o que faz o indivíduo respeitar o bem comum, e em contrapartida, a democracia leva à construção de uma sociedade da qual espera-se o bem comum. “Na democracia, desejamos ter e ser mais. Com a república, aprendemos a conter nossos desejos. Há uma tensão forte entre os dois princípios, mas um não vive sem o outro” (RIBEIRO, 2001, p. 5).

A palavra democracia surge do grego (demos, povo; kratos, poder) e significa “poder do povo” ou “poder da maioria”. Segundo Ribeiro (2001), desde que o poder

seja do povo e escolha o indivíduo ou grupo que governa – e que controle como ele governa – isso significa democracia.

Na antiguidade, o grande exemplo de democracia é Atenas, especialmente no século V a.C. A Grécia, cuja capital era Atenas, não era um país unificado. O mundo grego, ou helênico, era composto de cidades-estados independentes. Com o advento da democracia, o povo passa a ter acesso ao novo formato de pensar e praticar o poder. É no espaço público onde ocorre a discussão de ações políticas, nas quais podem decidir de forma conjunta sobre a coletividade, a partir do confronto de opiniões e, principalmente, à deliberação pública através do voto como verdadeiro instrumento de legitimação para entrega do poder do povo aos seus representantes (ROSENFELD, 2008; RIBEIRO, 2001).

Ribeiro (2001) destaca que, na antiguidade, os gregos distinguiam três regimes políticos: monarquia, aristocracia e democracia. A diferença entre os modelos era o número de pessoas exercendo o poder – um, alguns ou muitos. Na monarquia o poder (arquia) era exercido por um só (mono); na aristocracia é o poder dos melhores (aristoi). A democracia se distingue não apenas do poder de um só, mas também do poder dos melhores, que se evidenciam por sua qualidade, por ser o regime do povo comum em que todos são iguais.

Ainda segundo o autor, em Atenas e nas outras cidades democráticas (não era toda a Grécia: Esparta era monárquica), o povo exercia o poder, diretamente, na praça pública, não sendo necessário criar assembleia representativa, pois “todos” podiam tomar parte nas decisões. No século IV a.C., a lei ateniense fixa quarenta reuniões ordinárias por ano na ágora (palavra grega para praça de decisões), o que significa uma assembleia a cada nove dias. Tratava-se de uma democracia direta, cujo pressuposto era a liberdade. Contudo, nem todos eram livres⁶ e podiam tomar decisões (RIBEIRO, 2001).

Abdalla (2017) corrobora o pensamento de Ribeiro (2001) ao afirmar que o sucesso da democracia ateniense se deu por excluir os escravos e negar-lhes o direito de decisão sobre os rumos da sociedade e de suas leis. Uma vez dado a

⁶ Para Gomes (2018, p.40), “os escravos, que constituíam a maior parte da população, foram excluídos, assim como todas as mulheres e também os jovens com idade inferior a 18 anos. Em suma, o corpo político na democracia ateniense era composto por uma elite minoritária e não por todos, como erroneamente nos induziram a acreditar”.

estes o direito de voz, fica claro que os mesmos não aceitariam viver sob tamanha escravidão, desigualdade social e contradições de classe.

Para Ribeiro (2001), nesse processo histórico – no final do século XVIII, após dois mil anos – a democracia grega antiga voltou a aparecer no cenário mundial. Nesse século acontecia a democracia representativa, na qual os cidadãos escolhiam seus representantes de modo majoritário (MACHADO, 2016). O sistema de representatividade política moderno apareceu fundamentado na divisão de classes atrelada à lógica capitalista mercantil que, para assegurar o controle do Estado pela minoria dominante, faz uso legítimo da força e da violência com evidência para a perspectiva da participação liberal (DIAS, 2013).

Mesmo na atualidade, o capitalismo e o Estado Moderno se estabeleceram e instituíram seu acordo bem antes da universalização de suas democracias, ao impedir que o direito pleno fosse universalizado com o cerceamento político de grande parte da população pobre.

A liberdade era apenas para quem tinha renda expressiva, nada para o homem comum e o pobre das fábricas, campos e usinas. Foi com resultado de intensas lutas de trabalhadores, liderados - é importante frisar - pela esquerda radical (comunistas, socialistas, anarquistas e sindicalistas em geral), que o voto, entre tantos outros direitos hoje “universais”, foi conquistado contra o poder capitalista dominante, fundando a democracia que pensamos hoje (DIAS, 2013, s/p).

A democracia capitalista ou liberal burguesa requer a liberdade para o modo de produção capitalista agir livremente e concentrar rendas e riquezas nas mãos de uma minoria dominante da classe política e econômica que detém os mandatos políticos e promovem a desigualdade social.

Na Europa, a democracia moderna ressurgiu atrelada às lutas pelos direitos dos cidadãos europeus e pela limitação dos poderes dos governantes. Ribeiro (2001, p. 12), fundamentado nos estudos sociológicos do britânico T. H. Marshall, afirma que na modernidade ocorreu uma separação entre os três elementos da cidadania, evidenciando-se três gerações de conquistas e formação de direitos humanos: “os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX”.

Os direitos civis protegem as liberdades individuais, como a liberdade de ir e vir, a liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e à justiça, sendo os tribunais de justiça as instituições associadas a esses direitos. Já os

direitos políticos envolvem um conjunto de regras que regulam a participação no exercício do poder político na vida pública. Tais direitos asseguram o voto secreto, o poder de escolha e também a capacidade de se candidatar para cargos públicos, sendo as instituições relacionadas a esses direitos os conselhos do governo local e o parlamento. Por fim, os direitos sociais visam garantir aos indivíduos o exercício e usufruto de direitos fundamentais em condições de igualdade para que tenham uma vida digna e possam desfrutar de bem-estar social. Isso ocorre por meio da proteção e garantias dadas pelo estado de direito, sendo as instituições ligadas a esses direitos, as escolas, o sistema educacional e os serviços sociais (RIBEIRO, 2001).

Com a investida do neoliberalismo sobre o Estado de bem-estar social ampliou-se, no Brasil e no mundo, a discussão acerca da crise da democracia representativa, cujo campo de atuação é procedimental, institucional ou formal. No regime democrático não basta uma democracia representativa, mas, faz-se necessária a democracia substantiva.

A principal diferença entre ambas é que a democracia representativa se limita aos princípios abstratos, como regras processuais e formais sobre a constituição e a organização do poder político e, no limite, alcança os direitos civis e os direitos políticos. Já a democracia substantiva se propõe a dar concretude aos seus enunciados, regulando os fatos jurídicos relacionados a bens e utilidades da vida, ou seja, além dos direitos civis e políticos, estende a influência do cidadão à formulação e execução das políticas públicas e à definição das prioridades do orçamento público, dando concretude também aos direitos materiais, especialmente os sociais, econômicos e culturais (DEMOCRACIA, 2018).

Ademais, a ideia de democracia substantiva faz todo o sentido na atualidade, especialmente nesse mundo globalizado, no qual as contradições do sistema sequer admite a democracia participativa, uma vez que o cidadão passaria a ser consultado por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular a respeito das políticas públicas, a destituição de mandatos, as formas de *accountability* (prestação de contas), tudo isso promovido pela comodidade e rapidez da rede mundial de computadores, da internet, e das redes sociais (DEMOCRACIA, 2018).

Sobre a trajetória de desenvolvimento das democracias e dos direitos fundamentais, Ribeiro (2001, p. 9) assinala que no século XX a democracia só passou a ser implantada depois da Revolução Americana (1776) e também da

Revolução Francesa (1789), “deixando de ter conotação negativa após a Segunda Guerra Mundial com a derrota do nazifascismo, em 1945. A Revolução Gloriosa de 1688 não é, em seu tempo, um marco da democracia”. Por sua vez, a democracia vai sendo construída e transformada ao longo das revoluções.

A discussão democrática é ressaltada pelo autor como a democracia da unanimidade e a democracia da diferença. A primeira tem como ideal a unanimidade nos momentos de revolução em que todas as pessoas de bem (exploradas, defensoras da justiça ou da liberdade) estejam coesas. Neste aspecto a democracia é valor e emancipação, com conteúdos determinados, a exemplo dos direitos humanos, os quais devido ao seu caráter universal possibilitam a todos acesso à educação, moradia, saúde e emprego. Por outro lado, a segunda, tem como eixo o respeito ao outro como diferente, em seu modo de ser e em suas escolhas (RIBEIRO, 2001).

A democracia da diferença, ao valorizar os direitos humanos, insiste em que exprima o direito a escolhas diferenciadas, à liberdade. Assim,

[...] o direito à educação não é o direito a uma educação determinada, ainda que ótima, mas o direito da pessoa a escolher a educação (ou a saúde, o transporte, a moradia) de sua preferência. Não é o direito de todos à mesma educação, mas o direito de cada um a diferenciar sua educação, a escolher seus conteúdos. Em cada caso, quem decide deve ser o sujeito individual. Mas note-se que o acento não está no individualismo, e sim na escolha (RIBEIRO, 2001, p. 23).

Portanto, o direito à educação está ligado ao exercício da cidadania. A esse respeito, Paro (2005, p. 25) destaca que “não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la”.

A partir da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, os países para se tornarem mais democráticos, iniciaram investimentos em uma formação adequada para os cidadãos com vistas a essa finalidade. Exercer a cidadania é estar em pleno gozo das disposições constitucionais, é ter consciência de seus direitos e obrigações, respeitar os direitos de outros cidadãos, pensar criticamente e reivindicar do Estado uma ação coerente para a garantia desses direitos para que sejam colocados em prática. Assim, preparar o cidadão para o exercício da cidadania é um dos objetivos da educação de um país, por isso “a

educação e, de modo especial, a escolar, vê-se questionada pela consideração da democracia como um valor a ser buscado” (SILVA, 2004, p. 42).

Na perspectiva crítica, o conceito de democracia compreende o processo histórico, social e político. Para Silva (2015), a

[...] democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantias dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história (SILVA, 2015, p. 127).

A democracia traduz-se na convivência humana, na luta pelos direitos fundamentais e na vontade soberana do povo. Ademais, compreendendo-se a historicidade como categoria que possibilita a observação da realidade histórica, é possível identificar as relações de contradição para a superação dessa realidade.

Segundo Silva (2015), a democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual, e um secundário:

(a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo;

(b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetivamente expressão da vontade popular; no caso em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação (SILVA, 2015, p. 127).

Logo, democracia é a vontade soberana do povo nas decisões e tem a participação como a efetiva expressão da vontade popular. Nesse processo dinâmico deve-se entender que as técnicas eleitorais e o sistema de partidos políticos configuram os instrumentos de seu exercício e ambos são a vontade do povo. No contexto educacional, a democracia surge como participação político-pedagógica.

O Brasil, atualmente, vive uma democracia em sua forma representativa. Para Bobbio (1986), a sociedade delega a um representante o direito de representá-lo e de tomar as decisões que melhor favoreçam os interesses de toda a população.

Para o autor, o jogo político democrático deve acontecer de modo igualitário para todos, com o intuito de que todo cidadão faça parte ou até mesmo possa intervir nele, do contrário pode afastá-lo ou aproximá-lo ainda mais.

Pelo contraste entre o que seria democracia real e democracia ideal, não se pode entender o paradigma (ideal) como um Estado autocrático em que a tomada de decisões é exclusiva do governante. Também não se trata de um Estado totalitário, que restringe a oposição individual ao Estado e exerce um elevado grau de controle na vida pública e privada dos cidadãos. Após a II Guerra Mundial, com a democracia real, ampliou-se o espaço de regimes democráticos, as características e a garantia dos principais direitos de liberdade, a pluralidade de partidos em concorrência entre si, eleições periódicas com base no sufrágio universal, as decisões tomadas de forma coletiva ou tomadas com base no princípio da maioria (BOBBIO, 1986).

Conforme Nardi (2018), a temática sobre participação e deliberação passou a ter destaque nos debates referentes à democracia após as transformações políticas que ocorreram no final da década de 1970 e 1980 com o término do regime militar e o fortalecimento dos movimentos voltados à democratização do país. Nesse contexto ocorreram transformações sociais, políticas, culturais e econômicas que interferiram diretamente na política educacional, uma vez que a população buscava mais democracia, temática que é abordada a seguir.

2.1 Gestão democrática na educação pública brasileira: concepções e implicações legais e operacionais

No cenário nacional, com a perspectiva de redemocratização da gestão pública marcada por uma série de reivindicações da sociedade, expandiram-se conquistas em vários setores, dentre eles o da educação, o qual levou a gestão democrática para Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e, em seguida, para a Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996).

De um lado, como sustenta Araújo (2020, p. 121), a partir da década de 1980 é construído o princípio da gestão democrática, em um cenário devidamente envolvido “por movimentos sindicais, greves, reivindicações por melhores condições de trabalho e de vida, dignidade humana, um período fortemente marcado pelo autoritarismo, ditadura militar e supremacia do Estado”, o que corroborou para o

fortalecimento dos movimentos populares clamando por democracia contra o regime militar.

Do outro lado, no entanto, a partir de 1990, o ideário do Estado neoliberal passa a se contrapor aos princípios da democracia e do acesso aos direitos sociais universais e a impor as mais variadas estratégias para se consolidar. Na perspectiva neoliberal os profissionais da educação são tratados como recursos humanos, o ensino como um produto, a escola como prestadora de serviços com metas para alcançar a qualidade total dos serviços e a gestão assume a lógica gerencial⁷.

Essa movimentação, para Stimamiglio e Bach (2018, p. 9) “provocou a abertura de escolas e a maior participação da comunidade na realidade escolar em busca do acesso e da permanência de todos no processo educativo”. Isso posto, corroborou para o fortalecimento da gestão democrática no âmbito escolar e para a criação de vários dispositivos normativos e legais voltados a este preceito.

A gestão democrática da educação pública foi consagrada como princípio na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e pode possibilitar meios de participação à sociedade que fora emudecida por vinte e um anos.

No cenário de lutas pela redemocratização do país, nos anos de 1980, a gestão democrática foi uma das bandeiras que emergiu, juntamente com a descentralização, autonomia e participação. Naquela conjuntura histórica, de maneira simplista, centralização era associada à ditadura, enquanto descentralização à democracia. Contudo, conceitos como autonomia, descentralização e participação foram ressignificados no contexto das reformas políticas, inspiradas pelo ideário neoliberal, ao longo dos anos 1990 (ALCÂNTARA; PFEIL, 2020, p. 186)

Frente a esse cenário a gestão democrática propiciou a redemocratização do Brasil e uma série de ressignificações no contexto político brasileiro da década de 1990. Para Flack e Sakata (2016) o tema gestão democrática não é matéria pacífica no Brasil; na fase republicana a história social do país tem poucos períodos democráticos e a democracia se tornou mais evidente no contexto político-social

⁷ Em nome da modernização acentua-se a fragmentação e a equalização dos processos de produção e formação emancipadora dos indivíduos, o que impede o processo democrático para as decisões e autonomia (CHAUI, 2001; CARVALHO, 2011, p. 98).

brasileiro apenas nas últimas décadas do século XX, as quais foram promissoras na concepção de participação, principalmente no campo da gestão pública.

Nesse diapasão, Cardozo e Colares (2019, p. 193) argumentam que

[...] a compreensão da gestão democrática da educação implica em atentarmos para os limites da democracia nas sociedades capitalistas e defender-se uma perspectiva que busque assegurar a igualdade, a participação coletiva de todos na apropriação dos bens produzidos coletivamente [...].

No âmbito educacional faz-se necessário envolver de forma efetiva e igualitária todas as pessoas nesse processo de participação. “A participação se caracteriza assim como um dos pressupostos essenciais para que se materialize, de fato, a gestão democrática em qualquer organização pública que prima por esta concepção” (ROCHA; HAMMES, 2018, p. 637). A participação é primordial e acontece por meio da mobilização efetiva e envolve toda a comunidade no processo educacional, inclusive na tomada de decisões.

Trata-se de um aspecto desafiador, pois, nem sempre a gestão promove o envolvimento da comunidade. Amaral et al. (2017, p. 28) mencionam que numa “gestão participativo-democrática a organização escolar nunca conseguiu adotar uma concepção de gestão pura”. Isso posto, muitas vezes, se trata apenas de um discurso teórico dos profissionais da educação que, de fato, precisa ser incorporada às práticas escolares.

Com efeito, para reverter esse quadro, Paro (2000) aponta a educação para a democracia como o elemento que faltava para a construção de uma sociedade democrática e para a qualidade do ensino no país.

(...) uma sociedade democrática só se desenvolve e se fortalece politicamente de modo a solucionar seus problemas se pode contar com a ação consciente e conjunta de seus cidadãos, não deixa de ser paradoxal, que a escola pública, lugar supostamente privilegiado do diálogo e do desenvolvimento crítico das consciências, ainda resista tão fortemente a propiciar, no ensino fundamental, uma formação democrática que, ao proporcionar valores e conhecimentos, capacite e encoraje seus alunos a exercerem ativamente sua cidadania na construção de uma sociedade melhor (PARO, 2000, p. 3).

Não se constrói uma democracia sem a ação consciente e conjunta de seus cidadãos na vida pública. Esse preparo deve acontecer a partir da ação da escola a qual deve fortalecer o exercício da cidadania. Mesmo passados mais de trinta anos a reflexão sobre gestão e democracia, no que se refere à participação, ainda necessita ser desenvolvida em todos os espaços da sociedade, principalmente nas escolas públicas. Estas deveriam refletir o interesse da comunidade escolar em sua gestão, lutar pela democratização do acesso, primar pela universalização e qualidade social do ensino para toda a comunidade.

Nessa trajetória histórica a gestão democrática se caracteriza como uma maneira de gerir a escola de forma transparente e isso só acontece quando seus atores são, de fato, ouvidos e podem tomar decisões importantes capazes de traçar os rumos da instituição.

Para Ferreira (2009) existem elementos fundamentais para a construção da gestão da escola e da administração escolar, em geral, numa perspectiva crítica e da vida humana, pois, faz-se na prática: gestão democrática, autonomia pedagógica e administrativa, elaboração do projeto pedagógico da escola, participação dos profissionais e da comunidade escolar.

Quando se fala em gestão se fala em administração, organização, direção e tomada de decisão, conseqüentemente, se impulsiona a organização a atingir suas metas, desempenhar seu papel e cumprir sua função. A aplicação do conceito de gestão à educação possibilita garantir a qualidade da educação, a responsabilidade pela direção e o respaldo do processo educacional em todos os níveis da escola. E, ainda, a gestão constitui-se de princípios e quando se trata da gestão da educação, esses princípios são sociais porque se destinam à promoção humana (FERREIRA, 2009).

Segundo Cury (2017), a gestão democrática da educação está associada aos princípios de transparência e impessoalidade estampados no Art. 37 da Constituição Federal, bem como à liderança e trabalho coletivo, autonomia e participação, representatividade e competência. Esta é direcionada para um processo de decisão que leva em consideração a deliberação pública e a participação, fortalecendo anseios de crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática e dos indivíduos como cidadãos.

Os princípios voltados à educação, segundo Ferreira (2009, p. 307), visam “uma educação comprometida com a sabedoria de viver junto respeitando as diferenças, comprometida com a construção de um mundo mais humano e justo para todos os que nele habitam, independente de raça, cor, credo ou opção de vida”. Diante disso, há necessidade de garantias instituídas por leis, pois, como sustenta Brito (2019a, p. 72), “como a gestão democrática se torna princípio no âmbito da legislação federal, também precisa ser instituída em legislações específicas dos sistemas de ensino”.

No que se refere às implicações desse processo, o grande problema ocorre “quando não se observa a gestão democrática como princípio organizativo da escola pública, [o que] fragiliza seu sentido como espaço de construção coletiva, onde as relações são construídas de forma horizontalizada e descentralizada” (BRITO et al., 2019, p. 176). Esse princípio fortalece a ideia dos conselhos escolares, eleição de diretores, definição do PPP, autonomia escolar e, sobretudo, a participação por lideranças e interesses coletivos (DOURADO, 2012; BRITO et al., 2019).

Esquinsani, Dametto e Lauer (2020) apontam quatro princípios para a gestão democrática, estabelecidas nos Art. 14 e 15 da LDB 9394/1996: I - a autonomia (liberdade de ser o centro das decisões e organização coletiva para traçar os rumos da gestão financeira, administrativa e pedagógica dentro dos parâmetros legais do Estado); II - a participação; III - a gestão escolar na figura do diretor; IV – e os colegiados. Esses princípios autenticam a descentralização do processo educacional e a construção de novas relações sociais que se opõem às relações autoritárias existentes nas relações de poder, garante a liberdade de expressão, de criação, de pensamento, de organização coletiva e, por sua vez, a valorização dos profissionais da educação.

Para se obter uma gestão democrática é necessário que todos os segmentos da comunidade sejam inseridos na gestão, considerando-se suas opiniões e interesses, pois uma base colegiada favorece a colaboração no âmbito social. Logo, a gestão da educação, enquanto organização, se desenvolve e acontece em todos os níveis da escola, inclusive na sala de aula, além de visar a ampliação dos espaços e mecanismos de participação.

Uma coisa é considerar a gestão como postura de participação restrita e funcional, atrelada às novas formas de controle social - caso do paradigma da "qualidade total". Outra coisa é buscar mecanismos de participação

efetiva no processo de construção de uma nova cultura do cotidiano escolar, como expressão de um projeto coletivo envolvendo a comunidade local e escolar (DOURADO, 2012, p. 55).

Nisso implica a necessidade de ressignificação⁸, regulamentação e acordos federativos que resguardem princípios, bem como articulações financeiras, administrativas, pedagógicas e políticas educacionais. Tal necessidade se apresenta, especialmente, nos municípios, local onde essas políticas sociais são concretizadas, não ficando vinculadas apenas ao plano legislativo, mas, correspondem às suas realidades efetivas (CARDOZO; COLARES, 2019).

No tocante a esses princípios, Flack e Sakata (2016) indicam que a participação da comunidade se constitui em pilar basilar para a formação da democracia, bem como do acompanhamento e controle das políticas educacionais e do exercício da cidadania.

Segundo Araújo (2020, p. 68) não devem ser adotados princípios gerencialistas nos sistemas de ensino inspirados em empresas privadas, quais sejam “autonomia, regulação, competitividade, avaliação de desempenho, flexibilização, eficiência, eficácia, participação e descentralização”. O desenvolvimento desses elementos provoca o aumento da competitividade e produtividade alicerçada em uma gestão focada no indivíduo e em suas habilidades e competências, colocando de lado a gestão democrática e participativa.

Conforme Carvalho (2013), há um embate ente a gestão gerencialista e a gestão democrática. A primeira de natureza estratégico-empresarial e de controle burocrático que busca por uma produção eficiente de perspectiva economicista; a segunda prima pela participação efetiva dos agentes que compõem os segmentos de determinada instituição social. A regulação e a emancipação fazem parte dessa realidade social, predominando na gestão da sociedade capitalista e da educação brasileira, em particular, a primeira perspectiva.

Para o autor, a perspectiva de gestão emancipatória pressupõe a cogestão (inclui o pensar e o fazer coletivo) e a autogestão (realizadora da autonomia humana), que representa um desafio para a sociedade e para os sujeitos

⁸ Resignificar a gestão da educação, para Ferreira (2009, p. 313), é “compreendê-la a partir das determinações hodiernas de uma realidade planetária que exige a formação de um novo homem, portanto, de uma nova educação pautada na construção democrática de uma sociedade mundial solidária” e inclui o respeito à diversidade humana.

participantes das instituições sociais como as educativas. Ocorre que quanto mais preponderante for a perspectiva estratégico-gerencial/empresarial no processo de gestão, mais limitada será a participação efetiva dos sujeitos que compõem a comunidade (CARVALHO, 2013).

Conforme Esquinsani, Dametto e Lauer (2020, p. 125),

[...] entendimento do princípio de gestão democrática, ou de todos os lugares e práticas nele implicados, bem como o alcance das ações de gestão democrática não são padronizados ou consensuais. Os textos legais e a bibliografia acerca do tema podem apresentar diferenças significativas em relação aos meandros do conceito, aos mecanismos previstos e o alcance e amplitude das ações estipuladas [...].

Nessa análise, as ações pautadas nesses princípios não são padronizadas havendo, portanto, o dissenso devido a variedades de políticas públicas de educação e legislações a respeito da democratização do ensino. São as práticas do cotidiano que propiciam ou não a sua materialização e, em caso positivo, supostamente formam a gestão democrática em cada unidade, rede ou sistema de ensino.

Para se chegar a essa prática Araújo (2020, p. 68) mostra de forma clara a transição “de um modelo de ensino conservador, hierárquico e centralizador para um descentralizador, democrático e autônomo, em que a gestão se reveste desses elementos que são intrínsecos à gestão democrática”. Todavia, as percepções desses princípios vão ao encontro dos sentidos atinentes à gestão democrática no momento em que suas definições são ressignificadas em uma perspectiva neoliberal, pautada nas reivindicações populares e estabelecidas pela efetivação da participação popular no processo democrático, conforme se verá no tópico seguinte.

2.2 Democratização da gestão escolar e a participação na perspectiva da formação para a cidadania

A Carta Magna estabelece em seu Art. 205 que

[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Com isso, defende-se neste estudo a compreensão de escola como instituição social que promove o ensino, cujo objetivo precípua é a formação para a cidadania e para a construção e desenvolvimento de uma sociedade justa.

A escola está relacionada ao seu papel social na sociedade, ou seja, em formar cidadãos, com senso crítico, reflexivo, autônomo, conscientes de seus direitos e deveres, capacitados em compreender a realidade econômica, social e política do país, buscando construir uma sociedade mais igualitária, independentemente de raça, etnia, posição social, cultural, econômica, identidade sexual ou religiosa (SOARES NETO; FEITOSA, 2018, p. 299).

A escola deve pautar-se em seu papel social de formar cidadãos capacitados em uma infinidade de setores, inclusive para a compreensão de sua realidade, para a resolução dos problemas e perspectivas de futuro. Isso implica o direito a uma formação voltada não apenas para a leitura do mundo (FREIRE, 1989), mas para exercer uma cidadania ativa e colaborar com as dinâmicas das relações sociais, pensar criativamente e desenvolver o trabalho em equipe, devendo ser essas competências cognitivas preponderantes no processo educativo e na democracia. Nessa perspectiva, Soares Neto e Feitosa (2018) destacam que a participação ativa da humanidade nos variados problemas relacionados ao mundo globalizado fez da educação um dos pontos mais poderosos e indispensáveis para o desenvolvimento de qualquer nação.

Ao considerar a relevância da participação ativa, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 1º, Parágrafo único, estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Com base nesse preceito constitucional Flack e Sakata (2016) ressaltam que a democracia brasileira é pautada tanto na democracia representativa indireta quanto na democracia participativa direta. A primeira não possibilita envolver todos os sujeitos no processo participativo, uma vez que, nem sempre, quem está representando manifesta a opinião da coletividade. “É importante destacar que a pessoa que representa precisa pautar sua participação nos interesses dos representados e isso só se efetiva se houver discussão a partir da base” (FLACK; SAKATA, 2016, p. 557).

A participação popular é indispensável para o exercício da cidadania, por outro lado, ações que contrariam o princípio constitucional garantidor da democracia são fragilizadas e autoritárias. Portanto, a cidadania é exercida através da participação, seja direta ou indireta, nas ações e atos públicos, dada pelo acompanhamento das atividades dos gestores públicos que ocorrem pela efetivação das políticas públicas sociais, sendo imprescindível para a materialização da gestão democrática.

Contudo, há um impasse na efetivação da gestão democrática envolvendo as escolas que é o confronto das dificuldades de participação e de democracia, tendo em vista que existe um movimento forte que inviabiliza ou dificulta as condições necessárias ao seu exercício. “O capitalismo corrompeu o sentido de gestão e de democracia, no intuito de colocá-los como centro do mercado econômico, havendo uma contradição entre a perspectiva tradicional do neoliberalismo e a perspectiva crítica de gestão” (SILVEIRA; LAGARES, 2017a, p. 8).

No entanto, Flack e Sakata (2016, p. 553) advertem que

[...] explicitar o que se entende por participação e como ela pode contribuir para o fortalecimento da gestão democrática é, portanto, ponto central. Todavia, é preciso tomar o devido cuidado para que o processo democrático não seja entendido como aquele capaz de subordinar a vontade da maioria à decisão de uma minoria interessada nos compromissos burgueses.

Com isso, percebe-se um entrave para impedir a participação efetiva na perspectiva crítica. A participação não está vinculada à vontade da minoria que prevalece sobre a da maioria, ou um pequeno grupo falando pela maioria e desconsiderando o coletivo, ou descaracterizando o ideal da participação em exercitar o papel democrático, e ainda, enfraquecendo o pleno desenvolvimento da comunidade através de planos de interesses coletivos obscuros.

Em uma análise conceitual de participação e democracia, Brito (2019a) explica que os dois conceitos ficam pulverizados ou diluídos à medida que um precisa do outro, havendo um esvaziamento de entendimento que pode comprometer a gestão democrática no espaço escolar em relação às suas ações e posturas. Nesse viés, o conceito de gestão democrática conecta-se ao conceito de participação sem mensurar as suas dimensões e níveis, apreendendo-se que a

escolha do gestor escolar no processo eleitoral ou até mesmo as reuniões escolares denota, por conta própria, a gestão democrática na escola.

A partir do modelo capitalista tem-se no campo da educação a concepção de gestão⁹ que necessita de decisões prévias. Existe um dilema que se refere ao fato de participar e decidir mesmo que não se goste de esforços que acabam por fortalecer o poder de decisão e de participação. Silveira e Lagares (2017a, p. 10) ressaltam que “para gostar de participar é preciso decidir fazê-lo e onde a participação é cerceada existe dificuldade para decidir; onde ideologias camuflam as reais intenções existe alienação e, conseqüente, a dificuldade de cindir espaços”.

Nesse ponto de vista, quanto maior for envolvimento e a participação de toda comunidade escolar envolvendo os profissionais da educação nos processos decisórios, melhor será para a escola, de modo geral, uma vez que contribuirá diretamente para seu aumento de produtividade, bem como para a formação de uma sociedade mais igualitária, digna e justa para todos.

Nascimento (2020) destaca que a participação implica diretamente em mudanças relevantes na vida das pessoas, ao ponto em elas passam a se interessar e a ter responsabilidades atinentes ao interesse comum. Assim, participar de forma ativa nos processos decisórios da escola gera responsabilidade aos envolvidos, bem como promove mudanças e melhorias no processo educacional e na comunidade, em geral, e ainda ajuda a desenvolver a noção de coletividade.

Com o intuito de ampliar a discussão sobre as condições de aperfeiçoamento do processo de democratização da gestão da escola pública de Educação Básica, Nardi (2015) tomou por base alguns achados em suas pesquisas documentais sobre os princípios da gestão democrática e os espaços e mecanismos de participação formalizados na legislação dos sistemas municipais de ensino da mesorregião Oeste catarinense no período de 2010 e 2011.

Acerca do objeto de pesquisa de Nardi (2015) não se fará uma análise dos dados da pesquisa do autor, mas destaca-se de seu estudo os princípios da gestão democrática do ensino público mais frequentes nas leis dos sistemas municipais de ensino na região estudada, conforme exposto no quadro a seguir.

⁹[...] a concepção de gestão compartilhada na qual a participação é um instrumento de controle e de validação de decisões definidas previamente ressalta duas premissas: i) se aprende a participar, participando; ii) a participação ativa cinde espaços, rompe com condicionantes, luta por condições, agrega e organiza-se junto a outros, formando um coletivo (SILVEIRA; LAGARES, 2017a, p. 9).

Quadro 1 - Princípios da gestão democrática do ensino

Princípios da gestão democrática do ensino público mais frequentes nas leis dos sistemas municipais de ensino
I. Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.
II. Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes;
III. Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola
IV. Participação da comunidade escolar na tomada de decisão no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino.
V. Transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros.
VI. Respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes.
VII. Realização de eleição direta para diretores de escola.
VIII. Ação coletiva de planejamento, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais.

Fonte: Elaboração da autora com base em Nardi (2015, p. 656).

Conforme os dados do quadro 1, a participação dos atores sociais e o fortalecimento da autonomia da escola configuram a ampliação do leque de princípios de gestão democrática, por meio da regulamentação dos sistemas municipais de ensino. As condições normativas delineadas no âmbito desses sistemas devem manter sintonia com os princípios registrados na atual LDB, aos quais os sistemas estaduais e municipais de ensino estão submetidos, embora lhes tenha sido encomendada a ampliação de tal ordenamento por meio da legislação local (NARDI, 2015).

Numa gestão democrática, para Nascimento (2020, p. 5), além da participação de forma coletiva e efetiva nos processos educacionais, é necessário que haja profissionais qualificados que saibam inserir as pessoas nesse processo e “gestores capacitados e compromissados com o processo de ensino e aprendizagem”, com capacidade para o planejamento e para o desenvolvimento de uma cultura que reconheça e entenda a escola como um patrimônio. No entanto, para a autora, nem sempre é fácil para o gestor e sua equipe envolverem de forma eficaz a comunidade na gestão tendo em vista a falta de tempo ou disponibilidade das pessoas.

A educação refere-se à mediação que se estabelece no cerne da prática social global, com isso, as decisões devem ser pautadas sobre questões políticas e a comunidade deve ter pensamentos livres, senso crítico e capacidade de expressar suas ideias. Nesse raciocínio, Ferreira (2009, p. 303) explica que fica evidente “a importância e o vigor da democracia que é mais do que um regime político, é a regeneração contínua de uma cadeia complexa e retroativa onde os cidadãos produzem a democracia que produz cidadãos”. Por isso, a necessidade de separação desse viés político no contexto da gestão democrática, o que não pode ser confundido com a participação do poder público.

Para atender aos interesses da sociedade é necessário que os cidadãos, por meio do diálogo, superem a passividade e assumam uma postura participativa efetiva nas propostas político educacionais, passando a serem sujeitos e não meros coadjuvantes comandados neste processo (FLACK; SAKATA, 2016).

Para a construção de uma gestão democrática e participativa nas escolas públicas do Brasil, anseio de muitos que lutam por um ensino de qualidade, constata-se que “não é uma tarefa fácil, mas é possível desde que haja políticas públicas que incentivem a participação de todos os envolvidos no processo educacional” (NASCIMENTO, 2020, p. 9). Entende-se que há uma série de obstáculos para concretizar a participação, entre elas: desmotivação de professores, recursos financeiros insuficientes, falta de estrutura para receber os pais em reuniões, dentre outros.

Flack e Sakata (2016) defendem que a participação é um processo por meio do qual a classe trabalhadora tem a oportunidade de contribuir na formação de planos coletivos objetivando a intervenção na realidade social e histórica. Dessa maneira, o processo participativo é dinâmico, forma-se durante sua efetivação e fortalece a gestão democrática especialmente na área educacional.

Alguns eventos acontecem para mobilização da sociedade em defesa de uma educação pública com qualidade a exemplo do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e das Conferências Brasileiras de Educação (CBE). Importa ressaltar que esse tipo de evento propicia a gestão democrática da escola com acionamento da participação social e o envolvimento de entidades representativas (PEREIRA et al., 2018).

“A prática do processo participativo essencialmente democrático eleva social e intelectualmente as camadas populares e as torna capazes de estabelecer o caráter da sociedade que melhor expressa seus interesses coletivos” (FLACK; SAKATA, 2016, p. 555). No entanto, há alguns obstáculos, nesse processo, considerados por Brito et al. (2019, p. 179):

[...] a efetivação de uma perspectiva democrática que tenha como princípio básico a inclusão e o reconhecimento das diferenças que encontram no espaço público, diz respeito à estrutura rígida dos órgãos colegiados, que nem sempre favorecem o diálogo e a discussão de temas que interessam à classe trabalhadora que se encontra representada na escola pública. Tal fato, se explica, como demonstrado, pela necessidade desses colegiados atuarem em função da legitimação de uma lógica estatal, que tem na descentralização de recursos, sua maior prioridade.

Em virtude dessa estrutura ortodoxa dos colegiados que às vezes não favorece o diálogo, há obstáculos para a efetivação de uma perspectiva democrática. Cardozo e Colares (2019, p. 194) mencionam a necessidade de “reconstrução de concepções e práticas, em que autonomia, participação e gestão democrática sejam indissociáveis, em favor de tomadas de decisões coletivas”. Logo, é necessária a criação de espaços voltados à participação e à articulação para que os sujeitos envolvidos possam romper as estruturas burocratizadas e centralizadas existentes.

É relevante contextualizar o entendimento de gestão das escolas públicas, problematizar as práticas pedagógicas considerando os percalços sociais e tensões decorrentes, reconhecer a política educacional no sistema de ensino público e refletir sobre a educação no contexto atual, visto que tudo isso corrobora para definir os rumos da educação. Assim, para melhorar a qualidade de educação, Pereira et al. (2018, p. 1682) explicam que “implica, antes de tudo, criar novas formas de organização a partir das suas necessidades básicas e em consonância com a autonomia garantida pela legislação pertinente”.

A qualidade da educação perpassa a fiscalização dos recursos públicos aplicados e o acompanhamento disso é de responsabilidade de toda população. A participação das decisões sobre os gastos na escola e a boa aplicação dos recursos também é tarefa de todos envolvidos nesse processo, a qual pode ser desenvolvida por meio da participação em órgãos colegiados (BAYER; ANCIUTTI, 2019).

Portanto “todas estas medidas apoiam-se na convicção de que a gestão democrática, a construção coletiva do PPP e a autonomia da escola são os pressupostos fundamentais para o desenvolvimento da cidadania” (FERREIRA, 2009, p. 304).

O exercício da gestão democrática possui um caráter formador de cidadãos com várias habilidades. Contudo, muito precisa ser feito para que essa verdadeira participação cidadã seja efetivada, visto que ela está fortemente atrelada a aspectos mais complexos relativos à construção da democracia, que depende de concessões e garantias do Estado, ou até mesmo, pela sociedade e todas as prerrogativas legais, perpassa pela autonomia da escola, do PPP e da própria vida. Por isso a necessidade de mecanismos e espaços de participação que possam propiciar essa efetividade, como descritos no tópico a seguir.

2.3 Mecanismos e espaços de participação na perspectiva crítica da gestão democrática

A sociedade contemporânea tem vivenciado uma série de transformações sociais, estruturais, políticas, culturais e econômicas, às quais interferem diretamente na educação. No Brasil, a partir dos anos de 1980, a política educacional foi marcada pela busca da democracia, dos movimentos sociais e da participação. Por isso, repensar a gestão dos espaços escolares foi primordial para estabelecer a educação democrática, caracterizada pela autonomia dos sistemas e redes de ensino. Segundo Esquinsani, Dametto e Lauer (2020, p. 126),

[...] a gestão democrática pode ser caracterizada como um mecanismo que se materializa a partir de três dimensões: a) a presença, ampliação e qualificação de fóruns decisórios (que implica na livre organização dos sujeitos e segmentos envolvidos no processo educativo, garantindo sua participação efetiva); b) o respeito pela comunidade escolar, seus sujeitos e processos (autonomia, descentralização e valorização dos profissionais da educação); c) o controle social (transparência e eficiência em relação às ações e aos recursos).

Portanto são três dimensões que caracterizam a gestão democrática como mecanismo. Além disso, Brito (2019a) aponta que a gestão democrática é qualificada por meio de um processo em constante construção e requer

realimentação de ações que envolvem a gestão escolar e os rumos da escola. Inicialmente, cabe destacar que

[...] os mecanismos de participação constituem lugares ou ferramentas destinadas à materialização da gestão democrática do ensino público, consoante princípios formalmente firmados, importa verificarmos, inicialmente, a diversidade e a incidência desses mecanismos em correlação com os princípios igualmente mapeados (NARDI, 2018, p. 130).

Nesse viés, os mecanismos de participação se constituem em ferramentas ou lugares que possibilitam concretizar a gestão democrática permeados por princípios norteadores do ensino público, citados anteriormente no quadro 1. Em relação às condições de aperfeiçoamento do processo de democratização da gestão da escola pública de Educação Básica, Nardi (2015) destaca os espaços e mecanismos definidos em sua pesquisa, conforme disposto no quadro a seguir.

QUADRO 2 - Espaços e mecanismos de participação

I. Conselho Municipal de Educação
II. Projeto Político-Pedagógico
III. Conselhos escolares ou equivalentes
IV. Conferência, Fórum ou Seminário de Educação
V. Outros conselhos
VI. Eleição de diretores
VII. Escolha de diretores (participação no processo por via não eleitoral)
VIII. Avaliação Institucional
IX. Associação de Pais e Professores (APP)
X. Grupo de estudos
XI. Conselho de Classe
XII. Assembleia (Reunião com os pais)

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Nardi (2015, p. 657- 661).

A priori, Nardi (2015) não faz separação entre “espaço” e “mecanismo”, e, conforme o quadro 2, os itens 1 a 3 são os que mais aparecem na LDB e são mais recorrentes na maioria das leis dos sistemas municipais em termos de estrutura e

funcionamento. Em relação à democratização, o mesmo autor destaca que “embora realcem o direito dos membros da comunidade escolar à participação em processos de escolha dos diretores escolares, algumas leis não associam a participação a processos de eleição direta” (NARDI, 2015, p. 657).

Outra pesquisa de campo relevante acerca dessa temática trata-se do estudo realizado por Araújo (2020) para quem “[...] os espaços e mecanismos de participação constituem ambientes e/ou ferramentas propostas para a materialização da gestão democrática do ensino público em nível de sistema e de escola, considerando os princípios levantados” (p. 104). A autora apresenta espaços e mecanismos de participação: PPP, Conselho Escolar (CE), Plano Municipal e Conselho Municipal de Educação (CME), bem como “as Conferências Nacionais / Municipais / Estaduais / Distritais de Educação que, mesmo diante dos entraves, vêm constituindo-se em espaço emergente de participação da sociedade” (ARAÚJO, 2020, p. 118).

A realização das Conferências é marco central que apresenta a relevância dos movimentos de classe com vistas à construção de espaços públicos por meio de mobilizações, articulações, organizações e participação social.

As conferências ocupam um papel estratégico em tal contexto, pois favorecem a visibilidade pública das questões prioritárias definidas por diversas instâncias da sociedade civil, além de assumir o caráter deliberativo de diretrizes para as políticas públicas relacionadas ao tema da conferência e demandar legislação específica nos parlamentos (ANDRADE, 2014, p. 76).

A participação nas conferências contribui para estender os conteúdos do processo conferencial para outras instâncias estatais e sociais voltadas para decidir sobre questões necessárias à eficiência da gestão pública e à efetivação dos direitos.

Com semelhante finalidade, conforme Brito (2019a), o conselho escolar se constitui em um espaço de gestão democrática ao permitir não apenas a aprendizagem em nível teórico e conceitual de democracia, mas, também, por se constituir em um local onde se pratica a democracia. Além disso, compõe-se “num instrumento político dentro da escola em que se percebe um horizonte de possibilidades para o fortalecimento da gestão democrática da escola pública”

(BRITO, 2019a, p. 59). Ainda segundo a autora, este colegiado possibilita maior criticidade quanto aos direitos e emancipação social.

Sob esse ponto de vista, Brito (2019a, p. 70) destaca que os conselhos escolares “são colegiados deliberativos, visando ampliar a participação das comunidades escolares e locais na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas”. Isto posto, pautam-se em ações normativas, mobilizadoras, consultivas e deliberativas, constituindo-se em espaço políticos. A participação da sociedade na gestão das escolas públicas exige muito mais que aspectos legais e institucionais. Ela requer métodos e atitudes, possibilitando superar empecilhos atinentes à formação escolar, representatividade, espaço, tempo e acesso às informações (BRITO, 2019a).

A participação dos conselhos escolares na gestão democrática consiste na partilha de ideias e decisões para a definição das prioridades para a escola e a captação, utilização e prestação de contas dos recursos. Entre tais colegiados, a participação democrática tem que ser ativa, envolver a todos e acontecer em uma relação de transparência. É, portanto, um espaço coletivo e democrático.

As instâncias colegiadas devem expressar a opinião e a vontade da comunidade em geral. Soares Neto e Feitosa (2018) defendem que o conselho escolar deve ser composto por representantes de pais, alunos, docentes e profissionais da educação com ideais financeiros, administrativos e político-pedagógico para, em parceria, desenvolver uma gestão democrática de forma atuante e participativa, cuja meta é a qualificação da educação.

Nascimento (2020) destaca que os conselhos consistem em espaços de participação coletiva e colegiada nos processos que normatizam a educação e versam sobre as decisões que podem afetar negativa ou positivamente os sistemas educacionais de ensino, sendo o gestor um mediador que respeita as opiniões individuais em meio à decisão da maioria.

Quanto aos grêmios estudantis, são instâncias que devem expressar a vontade coletiva dos estudantes, configurar a ampliação da democracia e a consciência crítica. Esse formato de organização estudantil é relevante para a escola e para a sociedade, tornando-se uma “[...] estratégia de atuação e intervenção nos processos decisórios da escola, constituindo-se em ambiente de promoção e formação de lideranças” (SEMPREBOM; RIBEIRO, 2008, p. 3).

A participação política e a prática da cidadania são instigadas pela conscientização e pela representatividade dos grêmios estudantis como um espaço aberto ao debate e ao desenvolvimento de ações que propiciam o protagonismo juvenil e a formação de cidadãos conscientes e atuantes na sociedade. A atuação dos grêmios como instâncias representativas da vontade da maioria dos estudantes nem sempre é perceptível, sendo este colegiado, muitas vezes, atuante apenas no período da eleição ou somente sob a tutela da direção da escola ou do Estado.

Neste contexto, Semprebom e Ribeiro (2008) consideram que as práticas políticas das últimas décadas marcadas por paradigmas neoliberais, conferem aos grêmios estudantis o formato para realização de tarefas e ações de caráter voluntário, que leva o estudante à busca de soluções imediatas para os problemas demandados na comunidade escolar. Os autores destacam que essa prática reafirma as relações sociais de dominação por meio da reprodução de ações que, ao ressaltar o voluntariado, intensifica um processo de despolitização do jovem estudante.

Torna-se um desafio ampliar a abordagem sobre o propósito do Grêmio Estudantil nas escolas, cuja atuação nos dias atuais, muitas vezes está limitada apenas ao voluntariado. Fato analisado por alguns como uma forma de reforçar aos Grêmios um caráter de alienação, desvinculado do esforço de fazer deste órgão uma forma ideal de representatividade participativa do jovem estudante (SEMPREBOM; RIBEIRO, 2008, p. 8).

Enquanto espaço democrático, o grêmio estudantil, órgão colegiado, institucionalizado pela gestão democrática na escola deve estimular a participação dos estudantes em suas ações e a formação de lideranças e protagonismo no meio estudantil a partir da Educação Básica.

Além dos espaços já citados, no entendimento de Nascimento (2020), os sistemas educacionais de ensino são espaços em que todos, de maneira colegiada e organizada, podem opinar, participar, construir propostas, decidir e deliberar a respeito do que é necessário para ser realizado sob a égide legal para se ter um ensino e educação com qualidade.

O projeto político pedagógico (PPP), a eleição para diretores, a autonomia administrativa e financeira, entre outros são elementos constitutivos da gestão democrática que se inserem na gestão da escola e se constituem em processos de aprendizagem da democracia. No entanto, Dourado (2012) afirma que a gestão

adotada pelos sistemas públicos têm características centralizadas e precisam construir uma nova lógica que garanta a gratuidade do ensino, processos de efetiva participação política, universalização da educação, fortalecimento das unidades escolares, planejamento e coordenação descentralizada, definição de diretrizes gerais, planos de carreira para magistério público, articulação entre os diferentes níveis de ensino e democratização das formas de acesso.

Para a efetivação da gestão democrática, Dourado destaca dois pontos básicos:

[...] os mecanismos de participação da comunidade escolar e a garantia de financiamento das escolas pelo poder público. Estes dois pontos, porém, se desdobram em outros, como: a escolha dos dirigentes escolares; a criação de órgãos colegiados; a construção do projeto político-pedagógico; a autonomia da escola (DOURADO, 2012, p. 92).

O financiamento das escolas pelo poder público e os mecanismos de participação são indispensáveis para efetivação da gestão democrática, conseqüentemente, para gestão escolar participativa associada à democratização interna dos processos decisórios e ao fortalecimento da escola. Portanto, a materialização desses mecanismos articula-se aos espaços democráticos, os quais darão visibilidade e transparência à gestão a partir de sua autonomia financeira, escolha do gestor escolar pela comunidade, atuação dos colegiados e construção coletiva do PPP.

Os aspectos legais das ações pedagógicas e a garantia de um ensino de qualidade estão articulados ao processo de gestão. Esses aspectos promovem o desenvolvimento de uma inovadora cultura participativa que provoca alterações nas formas e mentalidades de idealizar a gestão pública das políticas sociais.

Como mecanismo de gestão democrática, apesar da eleição de diretores favorecer a discussão, estimular a relação da direção atinentes às dimensões pedagógicas da gestão e ainda transparecer os conflitos internos, há que se mencionar que a escolha livre da direção somente como um meio para a produção da gestão democrática da escola não é suficiente (ROCHA; HAMMES, 2018). Ademais, Araújo (2020) destaca que as leis municipais não preveem essas eleições como princípio de gestão democrática, utilizando-se o critério da indicação política

nas escolhas dos diretores, o que favorece uma relação de apadrinhamento político e uma tendência autoritária.

Lima et al. (2018, pp. 2821-2822) mencionam que “a prática de gestão democrática ainda não é uma realidade em nossa educação, na prática vários entraves surgem nos espaços que deveriam garantir essa autonomia”. A gestão democrática não fica restrita tão somente ao acesso à instituição e ao fato de seus cargos de coordenação e direção serem ocupados por pessoas indicadas, uma vez que as decisões ficam centralizadas no diretor (LIMA ET AL., 2018).

Em sentido amplo, a promoção de uma gestão democrática está relacionada não necessariamente à atuação dos diretores, mas à construção de espaços nos quais todos da comunidade escolar estão dispostos a debater e buscar soluções. Ressalta-se que essa disposição não se constitui apenas em consequência de vontades pessoais ou de autorizações de instâncias superiores, mas depende de um processo democrático.

Bayer e Anciutti (2019) tratam a gestão escolar como mecanismo para a construção de espaços democráticos nos quais o direito à educação constitui-se um valor, principalmente quando se observa a diversidade de ideias, valorização docente, gratuidade e políticas para igualdade de oportunidades educacionais para todos. Mas, para isso é necessário que haja “o redimensionamento do papel da escola em uma perspectiva democrática” (BAYER; ANCIUTTI, 2019, p. 212).

Na perspectiva democrática, a qualidade da educação está associada ao conhecimento histórico construído pela humanidade. Não há democracia sem construção coletiva, não há espaço democrático, onde o papel social e as subjetividades não são respeitadas. Ademais, é importante considerar a subjetividade dos profissionais envolvidos nesse processo de melhoria educacional, considerando que “uma escola de qualidade é aquela que inclui, uma escola contra a exclusão econômica, política, cultural, pedagógica (LIBÂNEO, 2004, p. 7).

Depreende-se do exposto pelos autores que os espaços dizem respeito ao ambiente ou cenário nos quais acontecem a gestão democrática, ao passo que os mecanismos são o conjunto de elementos pelos quais se pode construir e consolidar um projeto de gestão democrática e de qualidade social. Nesse sentido, apresenta-se, a seguir, o Quadro 3 elaborado a partir dos achados da pesquisa bibliográfica e documental.

QUADRO 3 - Espaços e mecanismos democráticos

Espaços de gestão democrática	Mecanismos de gestão democrática
Sistema Nacional de Educação (SNE) Sistema Estadual de Educação (SEE) Sistema Municipal de Educação (SME)	Plano Nacional de Educação (PNE) Plano Estadual de Educação (PEE) Plano Municipal de Educação (PME)
Conselho Nacional de Educação (CNE) Conselho Estadual de Educação (CEE) Conselho Municipal de Educação (CME)	Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR)
Conselhos Escolares (CE) Outros Conselhos Escolares	Projeto Político-Pedagógico (PPP)
Fórum Nacional de Educação (FNE) Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) Fórum Estadual de Educação (FEE) Fórum Municipal de Educação (FME)	Relatórios de monitoramento e avaliação do PME
Conferências Nacionais, Estaduais, Distritais e Municipais de Educação ou equivalente	Congressos, cursos de formação continuada, grupos de estudo e Seminário de Educação
Comissões permanentes e/ou grupos de trabalhos para acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações	Participação na elaboração do planejamento financeiro - Plano Plurianual (PPA)
Grêmios Estudantis (GE)	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
Associações de Pais e Professores	Gestão financeira descentralizada (Secretaria da Educação e Escolas) e autonomia das escolas
Outros	Lei Orçamentária Anual (LOA)
	Eleição direta para diretores das escolas da rede pública
	Conselhos de Classe
	Avaliação Institucional
	A gestão democrática
	Assembleia (Reunião com os pais)
	Outros

Fonte: Elaboração da autora com base em Semprebom e Ribeiro (2008); Nardi (2015); Brito (2019a); Bayer e Anciutti (2019); Esquinsani, Dametto e Lauer (2020); Araújo (2020); Nascimento (2020); e no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

É necessário promover o fortalecimento dos mecanismos e espaços de gestão democrática, sob uma perspectiva crítica, de maneira articulada e

organizada, junto a outros espaços de deliberação com o intuito de consolidar suas funções de decisão, consulta e proposição (ARAÚJO, 2020).

Em uma perspectiva crítica, Silveira e Lagares (2017a) defendem que haja mecanismos, espaços e condições para que a comunidade possa discutir e deliberar de forma efetiva e organizar um trabalho cooperativo pautado em promover o exercício do poder de complementariedade ao invés de competitividade.

Na construção do processo democrático, o que prevalece não é a competitividade gerencial da educação, mas a experiência política que constrói espaços “com ampla participação social no planejamento, gestão e execução das políticas públicas, desde o âmbito nacional até o local, por meio da comunidade escolar nas escolas públicas do país” (ANDRADE, 2014, p. 16).

Uma concepção de gestão democrática da educação é arquitetada sob a articulação e a experiência política, fundamentada na superação da hegemonia liberal/neoliberal¹⁰ que vise à elaboração de uma proposta de fortalecimento da participação e mobilização social e se materialize a intervenção política no âmbito do processo conferencial. A participação na gestão das instituições e dos sistemas de ensino é indispensável para uma política direcionada à garantia da gestão democrática com o exercício da cidadania e da democracia.

A abordagem acerca da constituição e definição dos sistemas de ensino em uma perspectiva analítica e crítica requer uma ampla discussão e análise dos textos legais que amparam os municípios em sua ação para deliberar sobre sua competência. Por isso, a necessidade de os processos de institucionalização da gestão democrática serem inseridos nos sistemas de educação, conforme ficará evidente no capítulo seguinte.

¹⁰ Para manutenção da hegemonia capitalista liberal/neoliberal do Estado utiliza-se como estratégia de regulamentação social a gestão e participação do tipo estratégico-empresarial, numa perspectiva “tutelada e limitante” (CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2004; CARVALHO, 2013, p.363). De acordo com Lagares e Nardi (2020, p. 198), essa “[...] tendência tem sido pela valorização de mecanismos de regulação da educação por resultados, mormente ancoradas na justificativa da necessidade de melhoria da qualidade da educação. Por estarem postos para o serviço dessa melhoria, é que os sistemas de avaliação devem operar segundo metas de resultados estabelecidos pelo Estado, com os quais se veem reforçadas as inter-relações entre avaliação, prestação de contas e responsabilização, segundo uma lógica gerencial”.

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA EM SISTEMAS DE EDUCAÇÃO NO TOCANTINS

Esta Seção tem por objetivo evidenciar as possibilidades de organização dos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação no Tocantins como espaços de gestão democrática com enfoque na legislação nacional, estadual e municipal. Além da CF de 1988 (BRASIL, 1988), LDB 9394 (BRASIL, 1996) e o PNE (BRASIL, 2014), será discutida em âmbito estadual e municipal, a Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015, que aprovou o PEE-TO e determinou que o estado e os municípios aprovem leis para os seus sistemas de ensino que disciplinem a gestão democrática da educação pública em suas respectivas áreas de atuação (TOCANTINS, 2015).

Segundo Nardi et al. (2020, p. 154) os sistemas de ensino têm sido desafiados a “definir normas para gestão democrática do ensino público na educação básica”, considerando-se distintos fatores que convergem no plano político-institucional e envolvem dimensões históricas que remetem à cultura política de cunho patrimonialista no país. Essa cultura se preserva ao longo do tempo e se renova através de práticas autoritárias e conservadoras as quais são capazes de atropelar valores democráticos.

É perceptível que o fato de o sistema de ensino ser convocado a se concentrar na implementação de ações com potencial para produzir resultados educacionais que informam determinado referencial de qualidade, ao desenvolver essas determinações implica a operação de políticas de regulação da educação, o que corrobora para a avaliação como instrumento de gestão.

“Os sistemas de ensino foram constituídos para dar efetividade à doutrina federativa da autonomia dos entes federados no âmbito de suas responsabilidades, adotada como estratégia de democratização do exercício de poder pelos cidadãos” BORDIGNON (2009a, p. 9). Sobre esses aspectos há aqueles que defendem

[...] que os sistemas dos entes federados se constituem em subsistemas de um sistema nacional. Na verdade, na teoria sistêmica, o subsistema deixaria de ser um todo organizado com autonomia, o que significaria ser parte, não todo. No entanto, situados no todo da nação, os sistemas de ensino estabelecem interconexões para a efetivação das políticas e diretrizes nacionais. Cada sistema – municipal, estadual e federal – constitui uma totalidade com competências próprias. Articulados entre si formam a totalidade nacional (BORDIGNON, 2009a, p. 10).

Assim, esses sistemas para darem efetividade aos entes federados, acabam completando um sistema nacional numa teoria sistêmica, na qual cada sistema de âmbito municipal, estadual ou federal constitui competências próprias articuladas entre si. Araújo (2020, p. 116) afirma que, para organização do sistema, é imperiosa a existência do Fórum Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação para a participação dos segmentos da comunidade no processo de democratização da educação, o que confirma os princípios da gestão democrática.

Os sistemas de ensino são articulados por meio de dispositivos normativos e planos nos quais estão inseridos os Conselhos de Educação e são operados por um regime de colaboração. Esse regime foi proposto como princípio para gerar interconexões necessárias para estabelecer a unidade de multiplicidade. No entanto, não foi eficaz nesse propósito, sendo colocado atualmente como “meio de construção de um sistema nacional de educação” (BORDIGNON, 2009a, p. 11).

A educação nacional brasileira na esfera administrativa está organizada sob o modelo de sistemas de ensino em três esferas distintas: federal, estadual e municipal. Cada sistema é responsável pela organização, manutenção de sua rede de ensino, bem como pela elaboração e execução de políticas e planos educacionais pertinentes à sua jurisdição. Em cada esfera administrativa existe um Conselho de Educação o qual exerce funções normativas, deliberativas, de planejamento e de fiscalização. O Conselho Nacional de Educação é um órgão colegiado do Ministério de Educação que normatiza o sistema federal de ensino e promove a articulação entre os demais sistemas. Por sua vez, o MEC é o órgão responsável pela elaboração e implementação de políticas educacionais em âmbito nacional.

Flack e Sakata (2016) argumentam que a partir da promulgação da Constituição Federal e com o advento de legislações infraconstitucionais, entre elas a LDB e o PNE, os sistemas de ensino ficam responsáveis por normatizar e efetivar a gestão democrática de maneira que esta possa aparecer como uma realidade material e não meramente como uma simples previsão. Nos tópicos seguintes apresenta-se a efetivação dos sistemas de ensino ao longo de cada norma.

3.1 Aspectos legais para a constituição dos Sistemas de Ensino

A promulgação da Constituição Federal de 1988 propiciou um novo ordenamento jurídico no Brasil e, assim, os municípios brasileiros passaram a ser entes federados detentores de autonomia para formulação de políticas públicas no campo da educação por meio da criação de seus próprios sistemas de ensino (PEREIRA et al., 2018). O Art. 2º, inciso VIII, da LDB/96 reforça a determinação constitucional e impõe como um dos princípios norteadores do ensino a “VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta e da legislação dos sistemas de ensino”. Desse modo, os sistemas de ensino instauraram-se como gestão democrática no momento em que se estabeleceu o princípio constitucional com a garantia para a autonomia e descentralização do poder.

Ainda a Constituição Federal de 1988, sob a égide dos aspectos federativos, facultou aos municípios a constituição dos sistemas de ensino dotados de autonomia em sua atuação. Conforme o Art. 18 “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

O regime de colaboração é previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na LDB (BRASIL, 1996) e no PNE (BRASIL, 2014). Essas normativas estabelecem que a organização dos sistemas de ensino deve ocorrer em regime de colaboração. Esse termo favorece o trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – com o objetivo de garantir o direito à Educação Básica. Nesse âmbito as esferas de governo têm responsabilidade conjunta pelos diferentes sistemas de ensino e alunos daquele território e não apenas por redes e/ou sistemas educacionais específicos.

Embora se tenha essa previsão de ampliação do sistema de ensino a outros entes federativos, Bordignon (2009a, p. 12) destaca a “necessidade de regulamentação do regime de colaboração como processo de construção do Sistema Nacional Articulado de Educação”. Esse sistema é disciplinado pela própria Carta Magna em seu Art. 214, o qual determina que a lei estabelecerá o PNE a cada

dez anos para articulação desse sistema, envolvendo objetivos e metas para assegurar o desenvolvimento do ensino¹¹.

A LDB define a educação como um direito. Isso é perceptível no Art. 3º, que apresenta a gestão democrática como princípio de ensino público (BRASIL, 1996). Para Brito (2019a) essa tarefa de decidir sobre as maneiras utilizadas para implementar tal prática é delegada aos sistemas estaduais e municipais de educação.

Apesar de a LDB delegar essa competência aos sistemas estaduais e municipais de educação a lei não fez os devidos encaminhamentos para efetivação dos sistemas de ensino, resumiu-se, porém, a comentar no Art. 8º sobre um regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação (BRASIL, 1996). Essa individualização de competências não reflete uma fórmula exclusiva da legislação federal, até porque o MEC deve respeitar a autonomia dos municípios e dos estados (BRITO, 2019a). Entretanto, para Bordignon (2009a, p. 9-10),

[...] cada sistema organiza o seu todo, articulando as partes e definindo as normas de funcionamento, em vista das finalidades inerentes às suas responsabilidades. Mas suas responsabilidades são definidas pelos objetivos nacionais, o que significa que a autonomia diz respeito à liberdade de organização e operação do sistema. No entanto, essa liberdade não implica em autonomia para divergir das finalidades educacionais constitucionalmente definidas.

Ainda em âmbito nacional, mas que subsidia os estados e municípios, o PNE, previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDB, foi criado pela Lei Nº 13.005 sancionada em 25 de junho de 2014. A mencionada Lei estabelece diretrizes e metas para a política educacional do Brasil durante o período de 2014 a 2024 e trata-se de uma estratégia de planejamento do Governo Federal para nortear a educação brasileira. O PNE, mecanismo de gestão democrática, foi construído de modo colaborativo, pois atende o princípio da gestão democrática e participativa da educação por meio de consultas a diversos setores da sociedade. O referido Plano

¹¹ Art. 214 da CF - O PNE visa: “a) erradicação do analfabetismo; b) universalização do atendimento escolar; c) melhoria da qualidade do ensino; d) formação para o trabalho; e) promoção humanística, científica e tecnológica do país e; f) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (BRASIL, 1988).

tem impacto direto em todos os níveis da educação brasileira, desde a educação infantil até a pós-graduação. Entender sua proposta é imprescindível para subsidiar a construção dos demais planos de educação no âmbito dos estados, municípios e Distrito Federal bem como a tomada de decisões e enfrentamento dos desafios da gestão educacional municipal.

Para Nicésio, Almeida e Conceição (2015, p. 144),

[...] o PNE pode ser encarado como mais uma importante etapa de um esforço ininterrupto para eliminar as desigualdades que, se sabe, são históricas no Brasil. Por isso, as metas descritas têm o objetivo de enfrentar os obstáculos para o acesso e a permanência dos alunos na escola; as desigualdades educacionais em cada localidade, enfatizando as especificidades de sua população; a formação profissional, ao explorar as potencialidades locais; e o exercício da cidadania.

Assim, o PNE¹² foi criado com a promessa de conter as desigualdades sociais e econômicas que persistem há décadas no país em relação ao aprendizado e às oportunidades das crianças e dos jovens acerca da da formação para a cidadania. As 20 metas do referido Plano foram destinadas à autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas com articulação das universidades para formação continuada e, também, para materializar os sistemas de ensino por meio de conselhos municipais de educação.

A Meta 19 do PNE e suas oito estratégias asseguram que, no prazo de dois anos, deve-se efetivar a gestão democrática da educação com critérios técnicos e consulta à comunidade escolar, incluindo apoio técnico e recursos da União para as escolas públicas prevista na Meta 7, que trata da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades.

O princípio da gestão democrática no PNE é indicado com a criação de mecanismos de participação que promovam a democratização dos sistemas de educação, subsidiando os PME e, por conseguinte, os Planos das instituições educacionais. Por isso, Dourado (2016) afirma que o PNE se estabelece como

¹² No entanto, Brito (2019a) ressalta que a aprovação do PNE sofreu uma série de restrições em seu financiamento, bem como nove vetos do Presidente da República, afetando a efetivação das propostas e destinação dos recursos. As referidas metas foram divididas em quatro blocos de atuação: 1) metas estruturantes à garantia de qualidade na educação básica; 2) valorização da diversidade e diminuição das desigualdades; 3) valorização dos profissionais da educação; e 4) metas relativas ao Ensino Superior.

epicentro das políticas educacionais brasileiras, sendo imprescindível lutar para sua materialização, já que as ações efetivas e participativas advindas dos espaços e mecanismos de gestão democrática garantirão sua implementação.

3.2 Gestão democrática no Tocantins e o Sistema de Ensino

O Estado do Tocantins é o estado mais novo do Brasil, criado em 1988 e, atualmente, conta com 139 (cento e trinta e nove) municípios. Conforme Araújo (2020), esse estado está dividido em duas mesorregiões: a ocidental, composta por 93 municípios; e a oriental, que conta com 46 municípios.

Ao se observar Constituição do Estado do Tocantins (1989) não se verifica qualquer menção sobre gestão democrática da educação, o que contraria a ideia da Carta Magna (BRASIL, 1988). Lagares, Silveira e Lemos (2019) confirmam essa análise e acrescentam que os demais princípios constitucionais de nível nacional foram contemplados em nível estadual. Os autores afirmam que a Constituição tocaninense, mesmo um ano após a promulgação da Constituição do Brasil, deixou de contemplar a gestão democrática.

No entanto, a gestão democrática, como princípio do ensino público, é abordada na Lei do Sistema Estadual de Ensino do Tocantins (SEE-TO). Conforme o Art. 27, “as instituições integrantes do SEE-TO sujeitam-se ao princípio da gestão democrática, assegurada a participação de órgãos colegiados representativos dos segmentos da instituição e da localidade”. A mesma Lei determina em seus artigos 71 e 72 que o programa “Escola Comunitária de Gestão Compartilhada” terá a gestão democrática como princípio do ensino público, no qual devem ser garantidas a participação da comunidade escolar, bem como dos professores e demais servidores da escola (TOCANTINS, 2009).

Conforme estudos realizados, a exemplo de Carvalho (2009), o Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada/Comunitária desenvolvido no estado do Tocantins tem muito pouco a ver com a gestão democrática e diverge do texto legal acima descrito (TOCANTINS, 2009). Carvalho afirma que a falta de efetiva participação dos sujeitos relaciona-se com um processo de heteronomia que restringe a participação dos sujeitos envolvidos com a educação, pois as decisões significativas são tomadas pelos órgãos centrais, a saber: Diretoria Regional de

Educação (DRE) e Seduc; além disso, atende às orientações de organismos multilaterais posto que a educação é tratada numa perspectiva gerencial e não democrática.

Passados dez anos, a pesquisa sobre gestão democrática no Tocantins realizada por Brito (2019a) ressalta que, mediante a necessidade de implementar ações que promovessem o fortalecimento dos colegiados nas escolas estaduais e do desafio de constituir uma gestão democrática que pudesse contribuir efetivamente para o processo de construção de uma cidadania emancipadora, diferentes instituições foram convidadas a compor os Grupos Articuladores de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (GAFCEs) no âmbito da Rede Pública Estadual de Ensino, objeto de pesquisa da autora (2019a, p. 96-107).

Apesar de o início do Plano Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares (PNFCE) ter acontecido em 2005, somente em 2014 ocorreu sua institucionalização no Sistema Estadual de Educação do Tocantins, ou seja, 26 anos após a criação do Estado. Observa-se a morosidade para implementar e fortalecer os colegiados escolares da rede estadual como, também, para materializar a gestão democrática e o processo de construção de uma cidadania emancipadora. Por meio da Portaria Seduc nº 515, de 10 de março de 2016, instituiu-se um grupo articulador estadual para criação das treze Diretorias Regionais de Educação visando mobilização e maior flexibilidade para o desenvolvimento das ações no âmbito das escolas.

A Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015, aprovou o Plano Estadual de Educação do Tocantins (PEE-TO) e estabeleceu o princípio da gestão democrática da educação pública como sua diretriz - Art. 2º. A mencionada Lei ainda determinou que o estado e municípios aprovem leis para os seus sistemas de ensino que disciplinem a gestão democrática da educação pública em suas respectivas áreas de atuação (TOCANTINS, 2015).

Ademais, o PEE estabeleceu quatro eixos na meta 21 atinentes à gestão democrática:

I - Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, com a garantia e efetivação da participação popular nos processos decisórios, assegurando a consolidação de colegiados com condições de trabalho, para o acompanhamento e controle social dos processos pedagógicos e financeiros;

II - universalização e efetivação da autonomia pedagógica, administrativa e financeira das unidades escolares públicas estaduais, assegurando o fortalecimento das políticas educacionais, locais, regionais e estadual, a partir da otimização dos processos, com valorização da economia local e extinção de práticas autoritárias de gestão;

III - implementação do planejamento político-pedagógico, considerando o sistema educacional inclusivo, [...] , visando a participação da comunidade escolar e local, inclusive nos processos de avaliação institucional;

IV - promoção de políticas e programas de formação e valorização dos profissionais da educação e dos colegiados e conselhos escolares, considerando as dimensões da gestão democrática (TOCANTINS, 2015).

A esse respeito, Lagares, Silveira e Lemos (2019) observam que nos três primeiros eixos¹³ as expressões democráticas têm desdobramentos que podem tomar direção conflitante. Ao observar os eixos que antecedem a meta 22 do PEE é possível verificar que a redação denota uma tensão entre a concepção da gestão democrática e a de administração gerencial proveniente de gestão compartilhada.

Ressalte-se que o PEE-TO estabeleceu como sua Meta 22 a necessidade de assegurar, em colaboração com a União, recursos e apoio técnico para efetivar a gestão democrática da educação no prazo de um ano (TOCANTINS, 2015). Para o cumprimento dessa meta, segundo Lagares, Silveira e Lemos (2019, p. 294), o plano define estratégias que apontam estruturas, espaços e mecanismos institucionalizados de participação, com legislação específica, no âmbito do estado. Importa considerar que essas ações são fundantes com vistas à melhoria da qualidade da educação e da gestão democrática.

No entanto, Lagares, Silveira e Lemos (2019) ressaltam que a Meta 22 difere do PNE quando deixa de enunciar aspectos de mérito e de desempenho em seus critérios técnicos, uma vez que evitou termos vinculados à meritocracia, possivelmente provocados por forças de embates que ocorreram durante as consultas públicas e conferências.

Em suma, a gestão democrática da educação não é mencionada na Constituição Estadual do Tocantins, contudo, é contemplada na LEI nº 2.139, de 3 de setembro de 2009, publicada no Diário Oficial nº 2.970 e no PEE-TO (2015-

¹³A “participação popular nos processos decisórios”, a “autonomia” em todas as dimensões da gestão e a “extinção das práticas autoritárias de gestão” são pressupostos integrantes da perspectiva democrática da gestão (LAGARES, SILVEIRA E LEMOS, 2019, p. 293).

2025). Este, por sua vez, enfatiza mais a dimensão financeira, em relação à dimensão pedagógica, o que significa uma tendência à concepção neoliberal de gestão compartilhada, tendo em vista o caráter de participação da comunidade apresentada no texto legal como instrumento de controle no que concerne à avaliação institucional e às etapas do processo de planejamento.

3.3 A Gestão democrática em âmbito municipal no Tocantins

Após a promulgação da Carta Magna de 1988, os municípios tornaram-se entes federados com autonomia semelhante aos Estados e União no tocante ao poder público (ARAÚJO, 2020). Para Lagares (2014, p. 99), quando os municípios assumem a responsabilidade da educação, “vivencia-se um período de transição entre uma cultura integrada, ou de subsistema, ou de delegação para uma cultura de autonomia e de colaboração, pelo menos formalmente”. Isso se dá a partir da redemocratização consolidada pela Constituição Federal.

Araújo (2020, p. 85) explica que nesse período,

[...] por meio da participação da sociedade civil organizada nas discussões da constituinte, o Município surge como ente federado, e institui os sistemas municipais de ensino. Em seu Art. 18, a Constituição Federal de 1988 define a autonomia dos entes federados e em seu Art. 211 institui os sistemas de ensino. A LDB nº 9394/96 no artigo 8º ratifica esse dispositivo constitucional, adicionando que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos da lei”. Já no parágrafo único do artigo 11 permite ao município que não quiser compor seu sistema próprio de ensino optar por seguir o do Estado.

O município só instituiu os sistemas municipais de ensino em decorrência da autonomia concedida por ter se tornado um ente federado. No entanto, segundo Bordignon (2009b, p. 23), “a criação dos sistemas de ensino veio carregada de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, entre poder central e poder local, entre unidade e valorização da diversidade nacional”.

Para Araújo (2020, p. 86) “deve existir um regime de colaboração na relação entre os sistemas desvinculados de regime de subordinação, tendo em vista que não pode haver hierarquia entre eles, mas devem ser descentralizados e autônomos”. Diante disso, uma vez constituído o Sistema Municipal, o município

atua com autonomia em um regime de colaboração com a União e o Estado sem desconsiderar as regulações nacionais.

Aliás, Lagares (2014) aponta que o avanço da participação dos municípios em relação ao sistema de educação do país não valida a qualidade do ensino, muito menos sua capacidade de acolhimento ao conjunto de demandas educacionais emergentes e reprimidas em âmbito local. Até porque, medidas que induzem à descentralização originam-se em um contexto no qual o Estado tende a transferir suas obrigações a fim de desonerar custos na prestação de serviço.

Considerando a relevância dessa discussão, Dublante e Cardozo (2020, p. 39) ressaltam que a Constituição Federal de 1988 elevou “o município a um ente federado e possibilitou que a União e os Estados financiassem as condições de acesso de alunos na escola pública, bem como possibilitou a cooperação técnica entre eles”. A autonomia dos municípios e sua descentralização política e administrativa permitiu a implementação de políticas educacionais e uma maior aproximação com a comunidade escolar incluindo-a nas decisões e efetivando a gestão democrática em âmbito local.

Para a instituição do Sistema Municipal de Ensino (SME) como mecanismo e espaço de gestão democrática é necessário que se tenha diálogos entre a comunidade e as instituições. Ademais, Araújo (2020, p. 87) afirma que

[...] em resposta, a criação do Sistema Municipal de Educação se insere no processo da gestão democrática da educação, pois a municipalização aproxima o governo do cidadão, do território onde ele vive, permite o exercício mais ativo da cidadania e se configura numa estratégia de descentralização que cria espaços para participação da sociedade civil nas tomadas de decisão e contribui para melhoria na qualidade social da educação. A criação do Sistema Municipal de Educação precisa ter uma fundamentação em referenciais teóricos, normativos e na realidade nacional, regional e local.

A aproximação do governo ao cidadão se dá através da descentralização do poder por meio dos espaços de participação, possibilitando ao SME oferecer aos uma educação de qualidade social¹⁴, que não se aplica ao modelo gerencial ou empresarial capitalista.

¹⁴A educação de qualidade social atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de

Um olhar crítico direcionado para a trajetória da sociedade brasileira mostra o distanciamento entre as classes sociais como resultado de concepções políticas e medidas econômicas que privilegiam poucos e um processo de grande exclusão social para a maioria. Para Silva (2009), durante séculos as demandas da sociedade foram omitidas e ocultadas e suas manifestações, diversas vezes, tratadas como desordem pública ou até mesmo como caso de polícia. Isto posto, a educação de qualidade social implica em assegurar a redistribuição da riqueza produzida e que os bens culturais sejam socialmente distribuídos entre todos o quais são fatores preponderantes para a construção de um SME que atenda às especificidades e anseios de sua população.

Nessa construção coletiva a qualidade social da educação perpassa por alguns fatores internos e externos à escola apontados por Silva (2009) como elementos indicadores de qualidade social que, de modo sucinto, serão aqui citados:

Fatores externos: a) Fatores socioeconômicos ligados à renda familiar); b) Fatores socioculturais, como a escolaridade da família; c) Financiamento público adequado com recursos planejados e decisões coletivas para sua execução; d) Compromisso dos gestores centrais quanto à formação continuada e à valorização da carreira dos servidores; ambiente e condições propícios à realização do trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações.

Fatores internos: a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; [...] e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares (SILVA, 2009).

Dourado (2016), Cury (2017) e Ferreira (2004) mencionam um processo pedagógico pautado pela eficiência, eficácia e efetividade social que contribua com a melhoria da aprendizagem dos educandos em articulação à melhoria das condições de vida e de formação da população, implica em cidadania. Logo, faz-se necessário pensar a educação referenciada e de qualidade social, compreensão que é imprescindível aos SME.

estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (SILVA, 2009, p. 225).

Considerando o pensamento de Dourado (2007), a qualidade social da educação não pode ser reduzida a rendimento escolar nem tomada como referência para o estabelecimento de índices entre as instituições de ensino. Para Ferreira (2004, p. 1241), se concretizada por meio de uma mediação no seio da prática social global “é um compromisso de quem toma decisões – a gestão –, de quem tem consciência do coletivo – democrática –, de quem tem a responsabilidade de formar seres humanos por meio da educação”.

Com base nisso, Bordignon (2009b) afirma que na construção dos Sistemas de Educação deve-se levar em consideração a dimensão da nacionalidade, a realidade local, a concepção de educação e os aspectos históricos entre a autonomia do Sistema Municipal e seu ente federado. A instituição do Sistema de Ensino necessita da vontade política de seus dirigentes em nível municipal de educação, a qual pode ser motivada por profissionais da escola, comunidade escolar e movimentos sociais. A criação do SME deve ser, ainda, precedida de ampla mobilização social e formalizada em ato próprio, preferencialmente por lei municipal.

Nesse dilema, destacamos que somente a criação do Sistema Municipal de Ensino não garante a materialização das políticas educacionais e a democratização da gestão no território municipal [...] A perspectiva sistêmica ultrapassa o individualismo, o autoritarismo e o isolamento e parte para uma visão de coletividade, ações democráticas e participação na consolidação dos objetivos da educação. O papel do município como ente federado é exercer com responsabilidade, zelo e transparência o poder público que lhe é conferido em lei, cumprir com as suas competências, compromissos e responsabilidades sociais no que tange à permanente construção da qualidade social da educação (ARAÚJO, 2020, pp. 110-111).

O sistema, na lógica do capitalismo, é funcional a ele e pode até mesmo aprofundar o individualismo e o autoritarismo, contrastando com a coletividade e a gestão democrática substantiva. No entanto, o que se empreende nesse estudo é que o sistema se constitui como estrutura contraditória. O que pode colocar o sistema a favor de uma visão emancipadora de educação é a luta, a disputa, o embate travado em todas as trincheiras educacionais no âmbito nacional, estadual e municipal.

Para institucionalização dos SME são exigidas a “avaliação das práticas instituídas e a criação de novas práticas, de uma nova cultura do planejamento, da participação, do acompanhamento, da avaliação e do (re)planejamento” (BRITO,

2019a, p. 109). Essa mesma autora destaca que o município se torna corresponsável pela organização, planejamento, manutenção, administração, acompanhamento, desenvolvimento e avaliação da educação no Brasil, através de posicionamentos atinentes às suas práticas e ideias, instituindo-os de forma efetiva.

Ao tomarem como pressupostos as normas nacionais que dispõem sobre a gestão democrática da educação (BRASIL, 1988, 1996, 2014), Lagares, Brito e Silva (2020, p. 102) ressaltam que nos municípios, os espaços, mecanismos e instrumentos são apresentados ainda de forma escassa, considerando

[...] a centralização das informações nos secretários municipais e a própria dificuldade desses sujeitos em identificar a existência ou não do sistema de ensino em seus municípios, bem como em localizar suas normas, ou mesmo compreender a expressão “gestão democrática”. Nessas circunstâncias, levanta-se a hipótese de que podem ter muito mais princípios, espaços e mecanismos formais, postos nas normas municipais para a devida consonância com as normas nacionais, mas não materializados em âmbito local.

Os espaços e mecanismos na gestão democrática da educação municipal ainda permanecem insuficientes uma vez que muitos não estão materializados, mas estão no papel. As autoras Lagares, Brito e Silva (2020, p. 01) esclarecem que na legislação dos sistemas têm-se os seguintes espaços e mecanismos de participação:

QUADRO 4 - Espaços e mecanismos de participação

FME (Fórum Municipal de Educação)
CME (Conselho Municipal de Educação),
PME (Plano Municipal de Educação)
CE (Conselhos Escolares)
Equipe Técnica e Comissão do PME
Comissão de Gestão do PCCR (Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração)
Conselho Municipal de Alimentação Escolar
Controle Social do Fundeb
Conselho de Acompanhamento

Fonte: Elaboração da autora com base em Lagares, Brito e Silva (2020, p. 101).

A implementação desses espaços e mecanismos revelam a participação popular na política municipal de educação, além de ser relevante para a garantia do bem-estar social. Têm-se ainda como espaços e mecanismos de participação nas legislações dos SME: “Conselho Municipal de Educação; Projeto Político-Pedagógico; Plano Municipal de Educação; Associação de Pais e Mestres; Conselhos escolares e o Fórum Municipal de Educação” (ARAÚJO, 2020, p. 104).

Os espaços e mecanismos de gestão democrática ainda são insuficientes, conforme destaca Brito (2019b, p. 28). Cerca de “64% dos municípios tocantinenses não institucionalizaram seus sistemas”, nesse sentido, a autora destaca que a autonomia dos municípios proporciona uma conquista na gestão da educação por um caminho da gestão democrática.

Brito (2019b), Carvalho, Rodrigues e Gomes (2021, p. 9) apontam, com base em dados da Undime/RCT/TO, que dentre os 139 municípios tocantinenses, 81 (equivalente a 58%) dos Municípios possuem lei instituindo seus SME; e, 58 (42%) dos Municípios são vinculados ao Sistema Estadual de Educação do Estado do Tocantins (SEE-TO). Há, portanto, “uma tensão entre o SME como órgão burocrático de regulação e como espaço e mecanismo democrático no âmbito dos municípios, incluindo os municípios da realidade tocantinense” (CARVALHO; RODRIGUES E GOMES, 2021, p. 1).

Brito (2019a) afirma que a compreensão das proposições e entendimentos político-institucionais dos entes federativos possibilitou identificar os municípios do estado do Tocantins que instituíram os sistemas de ensino, levando-se em consideração as distinções, suas características e autonomia para construção de caminhos de uma gestão democrática e participativa.

Como constatação ilustrativa, ressalta-se que a capital do Tocantins, Palmas, instituiu seu sistema de educação por meio da Lei nº 1.350/2004, tendo por “escopo a educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, fundamentada nos princípios de liberdade, solidariedade humana, igualdade e justiça social”. A mencionada Lei também estabelece em seu Art. 5º menciona que as ações da Secretaria Municipal de Educação se pautarão nos princípios de gestão democrática, além de aspectos de produtividade, autonomia das unidades de ensino, descentralização das decisões em nível escolar, dentre outras (PALMAS, 2004).

4 A INFLUÊNCIA DA PANDEMIA NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Esta Seção tem por objetivo correlacionar as ações desenvolvidas pelos municípios tocantinenses que se constituem ou não em sistemas de educação, no período da pandemia da Covid-19, aos espaços e mecanismos de participação estabelecidos na literatura, bem como a legislação que amparou os municípios quanto ao retorno das atividades educacionais.

4.1 Covid-19: o surgimento da pandemia e sua interferência no Ensino Municipal

Em dezembro de 2019, o coronavírus SARS-CoV-2, causador da infecção respiratória Covid-19, foi identificado pela primeira vez em seres humanos na cidade chinesa de Wuham. Os riscos da doença e sua transmissão levaram o governo brasileiro a expedir a Portaria nº 188/GM/MS, de 03 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020a) declarando emergência em saúde pública de importância nacional. Logo depois, foi sancionada a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020b), dispondo sobre as medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública.

O Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020c), que reconheceu o estado de calamidade pública. Em 1º de abril de 2020, a Medida Provisória nº 934 (BRASIL, 2020f) estabeleceu normas excepcionais para o ano letivo em curso nos níveis da Educação Básica e da Educação Superior, decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020b).

As necessárias medidas sanitárias adotadas, como a quarentena e o isolamento social, ocasionaram o fechamento de instituições e redes escolares, públicas e privadas, confessionais e comunitárias, em todos as modalidades e níveis de educação e ensino.

De modo geral, os profissionais da educação e as famílias passaram a lidar com a imprevisibilidade e, em benefício da vida, (re) aprender a se adaptar com as formas digitais de trabalhar, ensinar, aprender e interagir. Segundo Saviani e Galvão

(2021, p. 36), o ano 2020 será lembrado mundialmente pela pandemia da Covid-19, pelo coronavírus que afetou mais de quarenta e três milhões de pessoas ao redor do planeta.

No estado do Tocantins, a partir das determinações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde (MS), vários decretos foram publicados para nortear os municípios tocantinenses quanto à disseminação e ao contágio da Covid-19, com início em março de 2020 até o dia 27 de março de 2022. Os dados do Boletim Epidemiológico Nº 696 elaborado pelo governo do Tocantins contra o Coronavírus (Covid-19) revelam o contexto pandêmico, como mostra o quadro a seguir.

QUADRO 5 – Boletim Epidemiológico - notificações para Covid-19 no Tocantins

Casos confirmados	Casos ativos	Casos recuperados	Óbitos	Casos notificados
302.443	9.967	295.334	4.142	918.022

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nos dados do Centro de Informações Estratégicas de Vigilância em Saúde/SES-TO. Atualizado em 25 de março de 2022, às 23:04. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/284590>.

A história brasileira poderia apresentar um desfecho diferente, pois, sendo um dos últimos países a ser afetado pela Covid-19 e por dispor de um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo, o Brasil poderia ter planejado e investido novos recursos no orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) – por sinal muito sucateado – devido ao estado de emergência e coordenado o enfrentamento à pandemia, tornando-se um exemplo mundial (SAVIANI E GALVÃO, 2021).

O Instituto DataSenado divulgou em pesquisa realizada em 12 de julho de 2020 que os impactos causados durante a pandemia da Covid-19 refletem a face da desigualdade no Brasil que só se ampliou nesse período, pois afetou grande parte dos brasileiros que depende do ensino público¹⁵.

¹⁵ Segundo o DataSenado, entre os quase 56 milhões de alunos matriculados na educação básica e superior no Brasil, 35% (19,5 milhões) tiveram as aulas suspensas devido à pandemia da Covid-19, enquanto 58% (32,4 milhões) passaram a ter aulas remotas. Na rede pública, 26% dos alunos que estão tendo aulas on-line não possuem acesso à internet (DATASENADO, 2020).

Na educação, observa-se o efeito da suspensão das aulas ocasionando a queda da qualidade do ensino e, de modo geral, afetando os estudantes e suas famílias. Segundo Manfio (2021, p. 86), essa crise poderá prejudicar o financiamento educacional e ampliará a desigualdade entre escolas públicas e privadas em relação à qualidade de ensino, bem como impactará muitas metas estabelecidas nos planos nacional, estaduais e municipais de educação. Por conseguinte, a pesquisa DataSenado (2020) revelou que “os impactos na educação são severos e exigem medidas articuladas entre os sistemas de ensino no país, sendo necessário um plano articulado entre União, estados e municípios para enfrentar essa realidade”.

No caso da educação nacional, em todos os níveis e modalidades, federação, estados e municípios vêm norteando as redes e sistemas de ensino, públicas e privadas, com a finalidade de ampliar um arcabouço legal que permita a flexibilização em torno da adoção da oferta educacional não presencial e aprimorar as medidas de qualidade do aprendizado. Diante disso, esse estudo analisa quais os espaços e mecanismos foram mobilizados com vistas à gestão democrática nos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação (SRMEE) notadamente no ano 2020.

4.2 Legislação que amparou os municípios durante a pandemia: qualidade, flexibilização, segurança e adoção da oferta educacional não presencial?

Mesmo diante do regime de colaboração entre os entes federativos, na vigência da Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020 (BRASIL, 2020f), em caráter excepcional, foi estabelecido: a) dispensa dos sistemas e das redes de ensino da obrigatoriedade de cumprir o mínimo de 200 dias letivos de efetivo trabalho escolar; b) que a carga horária mínima de oitocentas horas deve ser cumprida, nos termos das normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino; e c) que as referidas dispensas têm vigência durante o ano letivo afetado pelas medidas de emergências relacionadas ao coronavírus.

Em virtude da suspensão das aulas presenciais ocorridas predominantemente em março de 2020, o MEC visando orientar a integração curricular e a prática das ações educacionais em nível nacional, conforme previsto no § 1º do artigo 9º da Lei

nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional” emitiu documentos para auxiliar os sistemas e redes de ensino na retomada das aulas ou elaboração de guias ou planos de retorno às atividades presenciais.

O MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Alfabetização (Sealf) e da Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp), com fundamentação em diferentes documentos e protocolos de biossegurança, elaborou um Guia de Implementação de Protocolos de Retorno das Atividades Presenciais nas Escolas da Educação Básica. Para tanto, foram disponibilizadas normas técnicas de segurança em saúde, orientações para as ações sociais e pedagógicas a serem observadas pela comunidade escolar, além de os objetivos do Programa Saúde nas Escolas que visa ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o desenvolvimento de crianças e jovens estudantes da rede pública de ensino (BRASIL, 2020m).

O objetivo central deste guia é orientar sistemas e redes de ensino da educação básica sobre o funcionamento e o desenvolvimento de atividades administrativas e educativas nas escolas, com vistas ao retorno das atividades presenciais. Esse retorno deverá ocorrer de forma gradual, com a segurança sanitária que propicie um ambiente saudável e com o menor risco possível para a saúde e o bem-estar da comunidade escolar.

Todas as recomendações aqui estão sujeitas aos regramentos de estados e municípios, às análises epidemiológicas sobre a doença e às orientações dos órgãos de saúde nacionais e internacionais sobre as medidas sanitárias a serem tomadas.

Ancorado nas ações recomendadas por instituições de saúde e pelo Ministério da Saúde o Guia¹⁶ trata, inicialmente, das medidas gerais de proteção e prevenção à Covid-19 preconizadas pela OMS, pela Unesco e pelo Unicef, que orientam a retomada das aulas presenciais, ressalvadas as devidas cautelas de segurança sanitária (BRASIL, 2020m, p. 4).

¹⁶Foram apresentadas orientações gerais aos gestores das redes das escolas de educação básica acerca da implementação dos protocolos de retorno às aulas sugeridas pela OMS, devido à intensidade da transmissão da doença, e em seguida, cada unidade escolar deveria construir seus planos de retorno, observando a infraestrutura material e de pessoal, como também desenvolver capacitações e ações permanentes de sensibilização para a comunidade escolar (BRASIL, 2020m).

Embora se saiba da importância da educação escolar para o desenvolvimento intelectual, emocional e social das crianças, dos jovens e das famílias, o movimento de retomada das aulas presenciais, tanto no Brasil como em outros países, revela a preparação da comunidade escolar, de modo geral, – alunos, professores, gestores, famílias e entorno escolar – para a utilização de novas práticas a partir das perspectivas científicas sobre os cuidados de prevenção, promoção e reabilitação em saúde (BRASIL, 2020d, p. 2). Percebe-se, nesse estudo, que em meio ao perigo existencial, dúvidas e indagações acerca do retorno escolar, aparentemente a legislação brasileira não repercute os valores constituídos quanto à preservação da vida, tendo em vista o vislumbre para o retorno das aulas como uma prioridade.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Lei nº 14.040/2020 (BRASIL, 2020k), estabeleceu a criação de um Conselho Escolar Ampliado vinculado às autoridades sanitárias locais e às secretarias de educação com o objetivo de coordenar, acompanhar e avaliar o processo de retomada das aulas e prover orientações sobre monitoramento e triagem de estudantes, professores e funcionários em casos positivos de contração da Covid-19.

Adicionalmente, o Ministério da Educação, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) emergencial, fez repasses de recursos, estabelecidos na Resolução nº 09/2011, de forma supletiva, com a finalidade de apoiar ações destinados à adequação das estruturas e à aquisição de materiais necessários para seguir os protocolos de segurança com vistas à reorganização do calendário escolar e à retomada das atividades presenciais (BRASIL, 2020m).

A partir desses recursos supletivos, as escolas públicas deveriam ser assistidas quanto à aquisição dos EPI e à sanitização das escolas. Segundo o portal Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação, no mês de maio de 2020, foram destinados mais de R\$ 720 milhões direto para escolas públicas na pandemia. Os recursos são investidos em melhoria da infraestrutura física e pedagógica, em reforço da autogestão escolar e em elevação dos índices de desempenho da educação básica (FNDE, 2020).

Observa-se que o objetivo do PDDE é dar assistência financeira às escolas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Porém, o que se constata é que mesmo em período de crise, as escolas só recebem

os recursos ao atualizarem o cadastro, recursos esses a serem investidos para a melhoria da escola, “em reforço da autogestão escolar e em elevação dos índices de desempenho da educação básica”. Nesse sentido, os fatores de gerencialismo são apontados nessa proposta do FNDE, que cita a autogestão voltada para os meios de produção e para os resultados – Ideb.

Tendo em vista que esse é um momento que requer grande união e articulação entre os sistemas e redes que compõem todas as instituições de ensino, a legislação educacional brasileira norteia os compromissos constitucionais e a necessidade do regime de colaboração entre os entes federativos, conforme demonstra o Quadro 6 a seguir.

QUADRO 6 - Legislação nacional para controle, prevenção e diminuição dos riscos de contaminação da Covid-19

Data	Normas/legislações	Objeto
03/02/2020	Portaria nº 188/MS (BRASIL, 2020a)	Declara Emergência em Saúde Pública
06/02/2020	Lei 13.979 (BRASIL, 2020b)	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
20/02/2020	Decreto Legislativo nº 06/2020 (BRASIL, 2020c)	Reconhece, para os fins do Art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública.
11/03/2020	Portaria nº 329/MEC (BRASIL, 2020d)	Institui o Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação - COE/MEC, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de gerenciar questões inerentes a assuntos sensíveis, de repercussão nacional.
20/03/2020	Portaria nº 454/MS (BRASIL, 2020e)	Declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19).
01/04/2020	Medida Provisória nº 934 (BRASIL, 2020f)	Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
28/04/2020	Parecer CNE/CP n. 5/2020 (BRASIL, 2020g)	Trata da reorganização do calendário escolar e da possibilidade de cômputo das atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual.
19/05/2020	Parecer CNE/CP nº 6/2020 (BRASIL,	Guarda religiosa do sábado na pandemia da COVID-19.

	2020h)	
08/06/2020	Parecer CNE/CP nº 9/2020 (BRASIL, 2020i)	Trata do reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020.
07/07/2020	Parecer CNE/CP nº 11/2020 (BRASIL, 2020j)	Estabelece Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia.
18/08/2020	Lei 14.040/2020 (BRASIL, 2020k)	Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.
06/10/2020	Parecer CNE/CP nº 15/2020 (BRASIL, 2020l)	Estabelece as Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, com as normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020
08/12/2020	Parecer CNE/CP nº 19 (BRASIL, 2020n)	Reexame do Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020, que tratou das Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
10/10/2020	Resolução CNE/CP Nº 2 (BRASIL, 2020o)	Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Fonte: Elaboração da autora com base na legislação nacional editada durante a pandemia da Covid-19, 2020.

Ressalta-se que a Lei nº 14.040/2020, no parágrafo único do artigo 1º, define que “o Conselho Nacional de Educação (CNE) editará diretrizes nacionais com vistas à implementação do disposto nesta Lei”. Em decorrência dessa prerrogativa, novamente, o Conselho se debruça sobre a matéria e estabelece normas educacionais que tratam de excepcionalidade devido à pandemia causada pelo coronavírus, a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas e privadas, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, bem como os Pareceres CNE/CP nº 5/2020, nº 9/2020, nº 11/2020 e o nº 15/2020. Esse conjunto normativo “reitera a reorganização

do calendário escolar, a priorização curricular, o retorno às atividades letivas presenciais, de forma gradual, a avaliação diagnóstica e formativa no processo de ensino e aprendizagem e a flexibilidade de dias letivos” (LAGARES et al., 2020a, p. 21).

O Parecer CNE/CP nº 19/2020 consiste em reexame do Parecer CNE/CP nº 15/2020, isso porque, no dia 7 de dezembro, o MEC devolveu o Parecer CNE/CP nº 15/2020 para reexame do CNE, com base em Nota Técnica expedida da Secretaria de Educação Básica do MEC. Segundo a pasta, o período mencionado no Art. 31 da Minuta de Resolução, anexa ao Parecer do CNE, não considerava o prazo definido no Decreto 6/2020 de situação de calamidade decorrente da pandemia, que motivou as normas excepcionais para o calendário escolar. Assim sendo, com a finalidade de assegurar o direito dos estudantes a um retorno seguro às atividades presenciais, foi recomendado o reexame do artigo e sugerido o seguinte texto:

Art. 31. No âmbito dos sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais, bem como nas secretarias de educação e nas instituições escolares públicas, privadas, comunitárias e confessionais, as atividades pedagógicas não presenciais de que trata esta Resolução poderão ser utilizadas em caráter excepcional, para integralização da carga horária das atividades pedagógicas, no cumprimento das medidas para enfrentamento da pandemia de Covid-19 estabelecidas em protocolos de biossegurança.

Parágrafo único. As atividades pedagógicas não presenciais poderão ser utilizadas de forma integral nos casos de:

I - suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais; e

II - condições sanitárias locais que tragam riscos à segurança das atividades letivas presenciais (BRASIL, 2020o).

Entretanto, em seus estudos sobre a educação dos sistemas e redes municipais, Lagares et al. (2020a, p. 21) argumentam que

[...] embora os atos normativos do CNE tenham *flexibilizado os 200 dias letivos, as 800h anuais ficaram mantidas para o ensino fundamental e médio*, o que exige a revisão dos calendários escolares. A dificuldade de cumprir a carga horária de 800h, no ano civil de 2020, levou o CNE a aprovar o Parecer nº 5/2020, reiterado no Parecer nº 15/2020, Art. 4º, no qual declara que, em caráter excepcional, será possível *reordenar a trajetória escolar, reunindo em continuum curricular os anos letivos de 2020 e 2021*. Entende-se por continuum curricular a flexibilização do currículo, com a readequação, no ano subsequente, de seus conteúdos e respectivas

avaliações, para cumprimento dos objetivos de aprendizagem definidos na Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Em meio a tantos atos normativos expedidos pelo CNE, por fim, a Resolução CNE/CP nº 2 institui as Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, e estabelecer normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas e redes de ensino de todo o país sempre observando os protocolos de biossegurança.

Essas normas e orientações estabelecidas durante o contexto pandêmico, embasadas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), apontam que o direcionamento dessa política educacional deve partir da União mediante organização e coordenação das diretrizes nacionais para implementação das normas educacionais, e articular dentre os diferentes níveis e sistemas as funções normativa, supletiva e redistributiva que abrangem as demais instâncias educacionais do país.

Lagares e Gonçalves (2020, p. 79) enfatizam que “na crise instaurada pela pandemia, o que observamos até o momento foi a falta de coordenação nacional e a transferência da gestão no enfrentamento da situação para Estados, Municípios, escolas, profissionais e famílias”. Foi transferida a responsabilidade ao poder executivo de cada município de analisar o cenário de transmissão do vírus e determinar o dia de retorno com o cumprimento de protocolos de saúde.

Em 2020, o Governo do Tocantins publicou o Decreto Estadual nº 6.065, de 13 de março de 2020 (TOCANTINS, 2020a) que estabeleceu a suspensão das aulas presenciais em todas as redes e sistemas de ensino/educação do território tocantinense, determinando que os Conselhos de Educação adotassem medidas para garantir o vínculo educacional com os estudantes e seus familiares. Na época, tudo parecia ser uma ação rápida e passageira, porém, a situação se agravou, as aulas presenciais continuaram suspensas, sendo autorizado o retorno de forma gradual por meio do Decreto Estadual nº 6.257, de 14 de maio de 2021 (TOCANTINS, 2021).

Nesse processo contínuo, o CEE-TO editou Atos em virtude da pandemia da Covid-19, conforme explicitado no Quadro 7 abaixo:

QUADRO 7 – Legislação estadual editada pelo Conselho Estadual de Educação do Tocantins para controle, prevenção e diminuição dos riscos de contaminação da Covid-19

Data	Normas legislações	Objeto
01/04/2020	Ofício nº 79/2020 CEE-TO (TOCANTINS, 2020b)	Providências quanto ao cumprimento do Decreto nº 6.065, de 13 de março de 2020. Aos Prefeitos Municipais; Associação Tocantinense dos Municípios (ATM); Undime-TO, Dirigentes Municipais de Educação e Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Tocantins - SINEP/TO e Escolas Privadas. Trata da suspensão das aulas, no período de 16 a 20 de março de 2020, de todas as atividades educacionais nas unidades escolares, das recomendações da OMS e MS e sobre a adesão dos Municípios que possuem Sistemas Municipais de Ensino, quanto ao cumprimento do Decreto supracitado, com a finalidade de fortalecer, em regime de colaboração, as medidas de proteção em comum acordo.
08/04/2020	Resolução nº 105/2020/CEE-TO (TOCANTINS, 2020c)	Estabelece formas de reorganização do Calendário Escolar/ 2020 e define o regime especial de atividades escolares não presenciais no Sistema Estadual de Ensino do Tocantins, para fins de cumprimento do ano letivo de 2020, como medida de prevenção e combate ao contágio do Novo Coronavírus (COVID-19).
17/06/2020	Resolução nº 154/2020/CEE-TO (TOCANTINS, 2020d)	Estabelece normas complementares para a reorganização do Calendário Escolar, os planejamentos e práticas pedagógicas para a oferta e o cômputo de atividades educacionais não presenciais, para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, com o objetivo de minimizar o impacto decorrente da Pandemia da COVID-19, na educação.
24/07/2020	Portaria nº 12/2020/CEE-TO (TOCANTINS, 2020e)	Suspende enquanto perdurar a situação de emergência em saúde pública a realização de Avaliações Externas in loco, descritas na Resolução CEE-TO nº 037/2019, para a Educação Básica; e na Resolução CEE-TO nº 120/2019, para a Educação Superior, como medida preventiva para reduzir os riscos de contágio e de propagação do novo Coronavírus (COVID-19). Refere-se a visitas in loco pelo CEE.
19/08/2020	Indicação nº 008/2020/CEE-TO (TOCANTINS, 2020f)	Autorização provisória, às Redes Municipais de Educação, pertencentes ao SEE-TO para procederem à avaliação externa in loco e a organizarem os trâmites processuais dos atos autorizativos de suas Unidades de Ensino.
19/08/2020	Resolução nº 201/2020/CEE-TO (TOCANTINS, 2020g)	Autoriza a prorrogação de prazos dos atos regulatórios emitidos pelo CEE-TO, em favor das Escolas da Educação Básica, nas suas etapas e modalidades, pertencentes ao SEE-TO que possuem atos com vigência expirada durante o ano de 2020. Para validação e regularidade de seus efeitos jurídicos.

Fonte: Elaboração da autora com base nos Atos editados pelo CEE-TO, durante a pandemia da Covid-19, 2020.

Para fortalecer, em regime de colaboração, as medidas de proteção, as formas de reorganização do Calendário Escolar/2020 e definir o regime especial de

atividades escolares não presenciais, o CEE-TO expediu os referidos Atos regulatórios, posicionando-se a partir de abril/2020. No entanto, a realidade concreta dos municípios tocantinenses, e do país, agravada pela conjuntura da pandemia, pautou-se em muitas dúvidas. Não se sabia como agir ante a tantas incertezas e como proceder frente a essa realidade educacional, apreendendo tantas determinações.

Nesse sentido, cada ente federativo buscou desenvolver a tarefa legal de criar a Portaria para instituir o Comitê Municipal de Enfrentamento da Crise Educacional. Embasados na LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), “Art. 11 - os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados”.

Outro questionamento relevante pairou sobre o município: a quem caberia a emissão da Portaria do Comitê Municipal de Enfrentamento da Crise Educacional – ao Prefeito ou à Secretaria Municipal de Educação? Lagares et al. (2020b, p. 9) explicitam a esse respeito:

1. O Dirigente Municipal de Educação (DME) deve consultar a Lei Orgânica do seu município e identificar se é competência do Secretário emitir atos dessa natureza.
2. Caso o DME seja competente para emitir Portarias, ele deverá atentar para os quesitos: a) Se o Comitê de Enfrentamento for composto somente por profissionais da educação e membros da comunidade escolar, a Portaria será emitida no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, portanto cabe ao DME assinar o Ato. b) Se a composição do Comitê de Enfrentamento contar com profissionais de outras áreas, como Saúde, Assistência Social, Administração, entre outros, a Portaria deverá ser emitida pelo Prefeito Municipal, pois vigorará fora do campo educacional, vez que o DME não detém competência para alcançar outros setores da Administração Municipal.
3. É importante atentar que o ato de composição do Comitê de Enfrentamento é vinculado à organização da administração municipal, portanto independente de o município ser rede ou sistema de educação/ensino, a Secretaria de Educação, enquanto órgão executivo, tem a atribuição de organizar a oferta educacional, sendo essa a finalidade do Comitê de enfrentamento.

Desse modo, cada município é responsável por cumprir o estabelecido na Lei nº 14.040/2020 (BRASIL, 2020k) que estabelece no Art. 6º: “o retorno às atividades escolares regulares observará as diretrizes das autoridades sanitárias e as regras

estabelecidas pelo respectivo sistema de ensino”. Porém, de modo controverso, deixa a cargo dos respectivos municípios a atribuição de organizar a oferta educacional, sendo essa a finalidade do Comitê de enfrentamento.

I - nos municípios com sistema municipal de ensino, o Conselho Municipal de Educação baixará norma definindo o retorno, após debate democrático com os órgãos competentes e a sociedade, pois o processo de reabertura das escolas é complexo e exige esforços de diversos setores, bem como congrega uma série de práticas políticas sociais, de gestão, intersetoriais, durante e após a reabertura das escolas;

II - os municípios que integram o Sistema Estadual de Ensino do Tocantins deverão obedecer às determinações do Conselho Estadual de Educação (CEE-TO) e da Secretaria de Estado da Educação (Seduc) (Lagares et al., 2020a, p. 14)

Por conseguinte, Lagares et al. (2020a) destacam alguns pontos sobre a autonomia do município para legislar sobre a educação nesse período pandêmico:

a) **Município com Sistema Municipal de Educação/Ensino:** total autonomia, desde que suas deliberações, emanadas do Conselho Municipal de Educação (CME), não firam nenhuma norma nacional, como disposto na LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996): Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. [...] § 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; [...] III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino [...] (Grifos nossos).

b) **Municípios que integram o Sistema de Ensino do Estado:** nenhuma, pois constituem a rede de ensino do Sistema Estadual. Assim, toda a sua regulamentação é feita pelo CEE-TO. No entanto, mediante Termo de Colaboração firmado, formalmente, entre os Conselhos de Educação Estadual e Municipal, podem ser estabelecidas atribuições conjuntas ou delegadas (LAGARES et al., 2020a, p. 19, grifos nossos).

Observam-se, assim, dois aspectos da gestão municipal que se diferenciam em tal conjuntura, ambos subordinados à legislação nacional e que podem implicar na consistência e efetivação dos espaços e mecanismos de gestão democrática do ensino público na educação básica, como estratégia de democratização do exercício do poder pelos cidadãos.

Os municípios tomaram por base as principais normas/legislações de âmbito nacional, decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública, para finalizar o ano letivo de 2020 com qualidade do ensino e aprendizagem, universalidade da oferta, primando pelo acompanhamento dos estudantes nas atividades pedagógicas e/ou afins.

Desse modo, Lagares et al. (2020a) orientam: os municípios que integram o SEE-TO devem seguir a orientação do CEE-TO (Resoluções nº 105 e 154/2020 e a Indicação CEE/TO nº 008/2020) (TOCANTINS, 2020c; 2020d; 2020f). Já os Municípios com Sistema Municipal de Ensino/Educação poderão trabalhar, segundo Lagares et al. (2020a), com três possibilidades:

- 1) seguir o Parecer nº 011/2020 do CNE e fazer um *continuum* 2020/2021, sugerindo-se: não retenção dos estudantes no ano letivo de 2020; realizar avaliação diagnóstica da aprendizagem dos estudantes no retorno das atividades presenciais; elaborar um replanejamento que contemple as habilidades e competências da BNCC (BRASIL, 2017) previstas para os anos de 2020 e 2021 para atender os estudantes, conforme necessidades específicas. O CME deverá orientar a carga horária mínima e o total mínimo de dias letivos a serem cumpridos nesse período, incluindo o percentual de carga horária que poderá ser efetivada por meio do ensino remoto.
- 2) Para o município que cumpriu a carga horária mínima atendendo via ensino remoto e que se organizou para encerrar o ano letivo em 2020 cabe ao CME editar norma regulamentando o que seria o ensino remoto: o percentual de carga horária do ano letivo; organizar o calendário escolar 2020 e a reestruturação do PPP das Unidades Educacionais conforme o contexto da pandemia; como também, declarar pontualmente o encerramento do ano letivo por unidade e/ou rede e sistema. Neste caso, também se aconselha a não retenção dos estudantes, aplicando-se as recomendações com relação ao replanejamento abordadas no item anterior.
- 3) Para o município que deseja *dar continuidade ao ano letivo de 2020 durante o calendário civil de 2021*, sugere-se que o CME edite norma regulamentando a reestruturação do calendário de 2020, o qual deverá ser aprovado ou homologado nas instâncias previstas pelo SME. Ainda, como sugestão para recuperar a carga horária no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, visando ao cumprimento das

800h, após o cômputo das horas letivas ministradas antes da paralisação, somadas às horas diárias de atividades remotas realizadas e devidamente registradas – e, se tiverem sido realizadas – às horas do retorno às atividades presenciais (LAGARES et al., 2020a).

Conforme apontado, observa-se que em relação aos espaços e mecanismos de participação democrática, os municípios que integram o SEE-TO trabalham em uma hierarquia descendente, pois as normas são provenientes desse Sistema para os sistemas/redes, e não realizadas, a priori, com a colaboração do corpo docente e comunidade escolar. Quanto aos que possuem sistema próprio, estes usufruem de possibilidades de construção coletiva, que contam com o CME, colegiado propulsor da democratização.

Em relação ao início do ano letivo de 2021, Lagares et al. (2020a) trazem a orientação aos municípios da seguinte forma:

Municípios que integram o Sistema Estadual de Ensino, seguirão a orientação do Conselho Estadual de Educação, enquanto os Municípios com Sistema Municipal de Ensino/Educação: Poderão trabalhar as seguintes possibilidades: a) Considerando que a opção seja seguir o Parecer 015/2020 do CNE e fazer um continuum 2020/2021. Nesse caso, não haverá encerramento nem início e sim junção dos dois em um único ano letivo. b) Considerando que a opção seja encerrar o ano letivo de 2020 cumprindo a carga horária mínima atendendo via ensino remoto. Nesse caso, com o ano letivo de 2020 concluído, segue o fluxo normal para a programação do calendário do ano letivo de 2021. Ressaltamos a necessidade de analisar a forma de atendimento, se presencial, remoto ou híbrido para este planejamento. c) Considerando que a opção seja dar continuidade ao ano letivo de 2020 durante o calendário civil de 2021. Então, o ano letivo de 2021 somente se iniciará após o término do ano letivo de 2020 (LAGARES et al., 2020a, p. 25).

Diante disso, os sistemas e redes de ensino/educação se articularam para a adoção de medidas necessárias para o ano letivo 2020. A Resolução CNE/CP Nº 2, de 10 de dezembro 2020, estabeleceu ainda:

Art. 15 (...) III - realização de processo destinado à formação pedagógica dos professores para utilização das metodologias, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas nas atividades não presenciais; e IV - realização de processo de orientação aos estudantes e suas famílias sobre a utilização das metodologias, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas nas atividades não presenciais.

Art. 18 (...) II - estratégias de comunicação *permanente* com os pais ou responsáveis para acompanhamento mútuo, sobre os encaminhamentos e

decisões tomadas, reforçar a importância da parceria escola-família para que as crianças possam compreender os riscos da COVID-19 e serem mobilizadas a comportamentos positivos de autocuidado e prevenção; (BRASIL, 2020o).

Destaca-se, ainda, a Resolução CNE/CP Nº 2, de 10 de dezembro 2020, que em seu Art. 9º determina

[...] a volta às aulas presenciais deve ser gradual, por grupos de estudantes, etapas ou níveis educacionais, em conformidade com protocolos produzidos pelas autoridades sanitárias locais, pelos sistemas de ensino, secretarias de educação e instituições escolares, com participação das comunidades escolares, considerando as características de cada unidade educacional, observando regras de gestão, de higiene e de distanciamento físico de estudantes, de funcionários e profissionais da educação, com escalonamento de horários de entrada e saída para evitar aglomerações, e outras medidas de segurança recomendadas (BRASIL, 2020o).

Portanto, para cumprir o princípio constitucional de gestão democrática, o retorno às aulas presenciais deve acontecer de forma articulada entre os sistemas e redes de ensino, autoridades sanitárias competentes e a comunidade, considerando-se suas especificidades.

No entanto, percebe-se neste estudo, nas diferentes formas de encaminhamentos orientativos e normativos, a contradição entre o proposto como norma pelo governo federal e acatado pelo estado do Tocantins no que se refere às condições efetivas de realização da educação municipal. Em vez de criar as condições para a realização da educação escolar no âmbito dos municípios, o que o governo federal propôs (e foi prontamente recepcionado pelo estado do Tocantins) foi provocar os sistemas municipais a voltar às atividades escolares presenciais, mesmo com o forte crescimento da contaminação e mortes ocorridas no território brasileiro. Com isso, a preocupação com o desenvolvimento econômico suplantou as preocupações com o direito à vida e à educação no âmbito dos sistemas municipais.

A próxima seção abordará os dados contidos no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do Tocantins, produzido pela RCT, para análise dos espaços e mecanismos que foram mobilizados com vistas à gestão democrática, especificamente, em 2020.

5 ESPAÇOS E MECANISMOS DOS SISTEMAS E REDES DE ENSINO/EDUCAÇÃO DO TOCANTINS: A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO POSSIBILIDADES E DESAFIOS NA CRISE CAUSADA PELA COVID-19

A presente seção objetiva categorizar os espaços e mecanismos de participação dos sistemas e redes de ensino/educação do Tocantins tendo a gestão democrática como possibilidades e desafios na crise causada pela Covid-19. Esta pesquisa utilizou-se do Relatório produzido pela RCT e teve como base empírica o Diagnóstico Situacional dos SRMEE do Tocantins (RCT, 2020) com a caracterização dos espaços e mecanismos de gestão democrática utilizados durante a Pandemia.

5.1 Lócus da pesquisa: Diagnóstico Situacional dos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação do Tocantins

Em meio ao cenário pandêmico o grande desafio dos SRMEE foi desenvolver uma política de educação que admitisse o formato não presencial e/ou híbrido que não fosse apenas voltado para o acesso à tecnologia em si, mas à distribuição equitativa desse acesso dentro do mesmo universo de estudantes.

Para apoiar os SRMEE no Tocantins, a RCT realizou junto aos municípios o Diagnóstico Situacional dos SRMEE a fim de conhecer a realidade dos municípios (base empírica desta pesquisa), e de forma articulada atuar para a formação dos atores envolvidos, acompanhamento e avaliação das ações das redes e sistemas de ensino/educação dos municípios nesse âmbito.

Para essa finalidade, a RCT elaborou oito formações para os cursistas do Bloco I – que tratou da gestão –, por meio cadernos, boletins e artigos publicados em revista e *ebooks*, que contemplaram o acompanhamento, formação e avaliação dos SRMEE. Neste trabalho destacam-se os Cadernos de Educação Municipal: 1) “Gestão da Educação: validação das ações administrativas e pedagógico-curriculares e finalização do ano letivo de 2020”- (LAGARES et al., 2020a); e 2) “Gestão da educação na conjuntura da pandemia – Com a palavra, cursistas e formadores” (LAGARES et al., 2020b).

O segundo Caderno traz os questionamentos dos cursistas registradas no chat durante as formações síncronas e nas avaliações individuais do Módulo IV. Trata, ainda, do objeto da formação do Módulo V, cuja finalidade é apreender ações administrativas e pedagógico-curriculares de sistematização que abrange a oferta educacional, bem como a validação das atividades remotas, finalização e regularização do ano de 2020 e o processo de retomada das atividades educacionais em 2021 (LAGARES et al., 2020b).

Como a RCT valoriza o princípio da gestão democrática participativa, os cadernos foram construídos a partir das discussões e orientações dos formadores em relação aos questionamentos dos profissionais da educação municipal, respeitando a realidade concreta de cada município. Assim, com o envolvimento e a participação de todos, mesmo em meio à tristeza do caos pandêmico e ao grande desafio, ainda se torna possível discutir concepções de educação, escola, aprendizagem e avaliação, não apenas modos de fazer, mas reforçar as ideias daqueles que defendem as dimensões públicas da escola (LAGARES et al., 2020b).

Com o apoio da RCT os municípios estabeleceram medidas de suspensão das aulas, criaram planos de reposição de aulas extraclases para o desenvolvimento das atividades curriculares, em regime especial, para minimizar o impacto da interrupção das atividades letivas presenciais para os educandos. De outro modo buscou manter os vínculos da comunidade escolar, enquanto permanecerem os atos decorrentes dos decretos municipais, estadual e federal acerca da crise sanitária pandêmica (RCT, 2020).

Para ampliar a discussão sobre condições de aperfeiçoamento do processo de democratização da gestão pública municipal de Educação Básica, tomou-se por base os achados da pesquisa realizada pela RCT/2020 por meio do Diagnóstico Situacional dos SRME. O mencionado diagnóstico teve como campo empírico 120 municípios tocantinenses (dos 139 existentes), os quais representam um quarto do território do Estado do Tocantins e somam uma população de aproximadamente 1.300.000 habitantes.

Dentre as questões relevantes para a leitura diagnóstica dos municípios participantes da pesquisa, este trabalho tomou por objeto apenas as respostas às questões pertinentes aos espaços e mecanismos de gestão democrática dos SRMEE (RCT, 2020) durante o contexto pandêmico, abarcando o período de março

de 2020 a março de 2021. A partir de perguntas e respostas, a análise dos dados formalizados na legislação dos SRMEE da região tocantinense, a organização e a continuidade ao ano letivo de 2020, são apresentadas inferências, as quais resultaram em categorizações dos espaços e mecanismos de gestão democrática.

5.2 Categorização: Espaços e mecanismos de gestão democrática

5.2.1 Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização dos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação do Tocantins quanto ao cumprimento das atribuições educacionais

De modo geral, os 114 municípios que responderam ao diagnóstico apresentam diferentes caminhos institucionais para o cumprimento das atribuições educacionais. Em razão dessa frente de investigação foi possível sistematizar a Tabela 1 em que constam as opções de organização dos municípios em sistemas municipais de ensino/educação próprios, ou integrados ao Sistema Estadual de Ensino do Tocantins, ou ainda, os que estão se organizando para constituir sistema próprio de educação/ensino.

TABELA 1 - Categorização dos sistemas de ensino/educação como espaços e mecanismos da gestão democrática

Organização dos municípios	Respostas Percentual	Respostas Total
Sistema Municipal de Ensino/Educação.	56,1%	(64)
Rede Municipal integrada ao Sistema Estadual de Ensino do Tocantins (SEE-TO).	27,2%	(31)
Possu a Lei do Sistema de Educação/Ensino, mas segue o Sistema Estadual de Ensino do Tocantins (SEE-TO).	7,9%	(9)
Possui a Lei do Sistema, mas está seguindo as orientações do SEE-TO durante a pandemia.	7,9%	(9)
Está se organizando para obter o sistema próprio de Educação	0,9%	(1)
Total	100%	114

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

Como mostra a tabela, no Tocantins, 56,1 % dos municípios possui SME próprio, sendo possível, em sua totalidade, maior articulação da educação no município, representando, assim, uma efetividade no processo de implementação da gestão democrática e do PME. No entanto, é possível perceber que, os 27,2% dos

municípios somados aos demais que ainda estão sob a égide dos princípios curriculares e pedagógicos do SEE-TO totalizam 43%. Nesse cenário, Carvalho (2009) destaca que a ausência do princípio constitucional da gestão democrática na configuração organizacional, em geral, desarticulada da participação dos atores sociais nas escolhas e rumos da educação municipal seja generalizada na forma do discurso e no campo da ação sequer seja observada, verificando-se, portanto, contradições acerca da autonomia no campo da educação municipal.

Ressalte-se, ainda, em relação à autonomia, que os “Municípios poderão optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Contudo, deixam de atender, em sua totalidade, os anseios da sociedade civil organizada e de usufruírem dos avanços conquistados com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (SAVIANI, 1999), dentre estes a determinação da gestão democrática como princípio norteador para a implementação de uma educação pública de qualidade, que tivesse por objetivo a aprendizagem para uma formação cidadã (XAVIER; AZEVEDO, 2019).

A instituição do SME é um espaço democrático necessário, pois fortalece o diálogo entre as instituições e a comunidade. Para Nardi (2015, p. 656) esse é, pois, “um aspecto central a ser destacado, posto que a esperada ampliação do leque de princípios de gestão democrática, acontece por meio da regulamentação dos sistemas municipais de educação”.

A categoria a seguir explicita a participação direta dos atores sociais, conforme pode-se visualizar na Tabela 2.

5.2.2 Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização da Secretaria Municipal de Educação quanto ao cumprimento das atribuições educacionais com a participação docente

No que tange a esse questionamento, 114 municípios responderam sobre a atuação da Semed quanto à organização da oferta e das atividades educacionais, sendo o corpo docente o público-alvo. Conforme descrito na Tabela 2, as respostas dos municípios foram distribuídas em duas subcategorias “Realização do Diagnóstico e Formas de realização do Diagnóstico”.

TABELA 2 - Diagnóstico situacional acerca da oferta educacional e das atividades educacionais com o corpo docente

A Semed e a organização do Diagnóstico Municipal	Respostas Percentual	Respostas Total
Realização do Diagnóstico		
Sim.	80,7%	(92)
Não.	12,3%	(14)
Subtotal	93%	106
Forma de realização do Diagnóstico		
As pesquisas foram realizadas em reuniões on-line.	0,9%	(1)
Foi feita discussão com o corpo docente e equipe diretiva das escolas sobre a situação socioeconômica dos alunos e das famílias, porém <i>sem formalizar o diagnóstico</i> .	0,9%	(1)
Grupos de WhatsApp e reuniões virtuais.	0,9%	(1)
Através da oferta de atividades remotas impressas	0,9%	(1)
Reunião com os docentes da rede para tratar da oferta das atividades educacionais para os alunos.	1,8%	(2)
Realização de pesquisas por amostragem para verificar o acesso à internet de pais, alunos e professores; análise de dados coletados; criação de grupos de WhatsApp e ou cadastro dos alunos no aplicativo Google Classroom para cada turma série/ano nas escolas; atualização de dossiê com os contatos telefônicos e eletrônicos, do pessoal docente e não docente, além de agentes atuantes na secretaria municipal de saúde.	0,9%	(1)
<i>Não realizamos de forma sistemática</i> , mas temos noção de como está a situação do município.	0,9%	(1)
Subtotal	7,2%	8
Total	100%	114

Fonte: elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

A participação é entendida como forma preponderante para a construção da realidade político-social, percebendo-se a valorização da opinião docente em 80,7%, o equivalente a 92 municípios. A participação é delineada como espaço democrático na escuta dos demais municípios de diferentes formas: virtual, por atividades remotas impressas, sistemática ou não, contatos telefônicos e eletrônicos ou por agentes atuantes.

Como normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, a LDB (BRASIL, 1996), Art. 14, Inciso I, traz como princípio a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola”. Desse modo, Nardi (2015) destaca que a participação direta dos atores sociais em processos decisórios de interesse comum, é tanto um ideal quanto um desafio que se renova e se reconfigura no itinerário das transformações sociais, culturais e políticas da sociedade.

Vários fatores podem interferir nos processos decisórios, e, nesse contexto pandêmico, com tantos avanços, a escola enfrenta desafios e mudanças, mas ainda pode ser considerada um espaço importante para a transformação e a construção de saberes, com o respeito às diferenças e a consciência de trabalho coletivo. Os 12,3% dos municípios que não realizaram o Diagnóstico junto aos docentes somado a 0,9 % que não o fez de forma sistemática (“mas temos noção de como está a situação”), e a 0,9% que realizou, mas não formalizou, denotam a falta de planejamento participativo da gestão municipal e indicam a ausência dos princípios de gestão democrática e do compromisso social junto aos munícipes, o que fere o aparato legal (LAGARES et al., 2020b); LDB, Art. 11 (Brasil, 1996) e (BRASIL, 2020m).

5.2.3 Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização da Secretaria Municipal de Educação quanto ao cumprimento das atribuições educacionais com a participação da comunidade escolar

Nessa categoria analisou-se como a Semed se organizou para a elaboração do Diagnóstico sobre a oferta e as atividades educacionais com a participação da comunidade escolar (alunos e famílias), sendo respondentes 113 municípios. Conforme pode-se visualizar na Tabela 3, as respostas dos municípios foram distribuídas em duas subcategorias “Realização do Diagnóstico e Formas de realização do Diagnóstico”.

TABELA 3 – Diagnóstico da oferta educacional e das atividades educacionais com a comunidade escolar

A Semed e a organização do DM	Respostas Percentual	Respostas Total
Realização do Diagnóstico		
Sim.	77%	87
Não.	16,8%	19
Subtotal	93,8%	106
Formas de realização do Diagnóstico		
As pesquisas foram realizadas em reuniões on-line.	0,9%	1
Foi feito esse diagnóstico, mas o mesmo foi realizado somente através de reuniões.	0,9%	1
Em face da realidade do município, considerando que todas as escolas que ofertam o Ensino Fundamental estão localizadas na zona rural, não foi possível realizar esse diagnóstico.	0,9%	1

Fizemos apenas com as Famílias.	0,9%	1
Através de grupos de WhatsApp.	0,9%	1
Foi feito um levantamento com os diretores e coordenadores das escolas, após a reunião foram repassadas as informações ao corpo docente, alunos e familiares através do grupo de WhatsApp e ligações de telefone.	0,9%	1
Não fizemos diagnósticos sistemáticos, mas temos oferecido à totalidade dos alunos matriculados na rede municipal.	0,9%	1
Subtotal	6,3%	7
Total	100%	113

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

Demonstra-se, em geral, que, de um lado, 78,8% dos municípios ouviram a opinião da comunidade escolar. Vale destacar que a participação da comunidade nas decisões para o retorno das atividades educacionais é considerada um mecanismo que fortalece os espaços de gestão democrática, respaldada na LDB, Art. 14: “II - participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

Por outro lado, os 16,8% somados a 1,8% que também não realizou o diagnóstico totalizam 18,6% ou 21 municípios que deixaram de conhecer os anseios da comunidade em suas múltiplas abordagens, uma vez que a gestão democrática é essencial para conscientizar os indivíduos no processo e avançar para uma educação aberta à participação e à representatividade. Segundo Araújo (2020), as decisões quando tomadas ouvindo-se apenas os diretores e coordenadores das escolas, e após repassadas as decisões centralizadoras ao corpo docente, alunos e familiares, configura-se uma gestão com princípios gerenciais e autoritários.

Desse modo, para Carvalho (2011, p. 23-24), “o processo de participação é condicionado por múltiplas determinações: institucionais, políticas, materiais, culturais, tecnológicas e ideológicas”, e ainda, mesmo os “supostos espaços conscientes dos princípios e valores democráticos, padecem de alienações/contradições semelhantes às existentes na sociedade”. Por isso, a análise envolve uma menor parte dos municípios quanto à ausência de escuta em restringir professores e a comunidade escolar em participar na elaboração de estratégias, metas e objetivos em relação à educação municipal. Paro (2001) corrobora esse entendimento ao apontar que essa prática remete à gestão autoritária na qual o gestor é o responsável por todas as ações, e que somente uma gestão participativa rompe com esse autoritarismo presente na sociedade brasileira.

5.2.4 Espaços e mecanismos de gestão democrática e a participação da comunidade escolar: reconhecimento da situação dos estudantes quanto ao retorno das aulas remotas

Para verificação dessa categoria foi solicitado aos municípios o percentual de participação da comunidade escolar em até 25%, de 26 a 50%, de 51 a 75% e, 76 a 100% quanto ao reconhecimento da situação dos estudantes e o retorno das aulas remotas. No geral, 109 municípios responderam ao questionamento, segundo a Tabela 4 a seguir:

TABELA 4 - Diagnóstico da participação da comunidade escolar

Percentual estipulado de participação da Comunidade Escolar	Respostas Percentual	Respostas Total
Até 25%	4,6%	5
De 26% a 50%.	22,9%	25
De 51% a 75%	30,3%	33
De 76% a 100%	30,3%	33
Fizemos reunião só com a equipe de servidores para iniciarmos as atividades educacionais.	0,9%	(1)
Não foi realizado diagnóstico	11,0%	12
Total	100%	109

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

Em 88,1% dos municípios que realizaram a etapa diagnóstica, constatou-se a participação da comunidade. O maior percentual de participação, 60,6% se deu entre 51 a 100%. Dublante e Cardozo (2020) apontam que a gestão democrática em âmbito local só se efetiva quando a comunidade participa das decisões numa construção coletiva para a qualidade no ensino. Já em 5 municípios, a comunidade teve até 25% de participação, contudo, percebe-se que cabe à gestão municipal e/ou escolar envolver os atores sociais na elaboração das propostas educacionais.

Nessa categoria, ainda é perceptível que 0,9% realizou consulta apenas com os servidores, somados a 11% dos municípios que não ouviram a comunidade. Diante disso, é possível que a exclusão da comunidade nas decisões denote práticas centralizadoras de gestão (LAGARES; SILVEIRA; LEMOS, 2019). Ainda, conforme Carvalho (2011, p. 310),

[...] a superação dos entraves que limitam a participação, [...] somente ocorrerá com a emergência de um projeto democrático-participativo de

gestão [...] que privilegie uma maior igualdade de oportunidades e de condições de participação no âmbito da comunidade.

Ressalta-se que as condições de participação estão atreladas a esse projeto democrático-participativo que, segundo o autor, somente será possível mediante a superação dialética da realidade e do embate político teórico prático, que vão desencadeando as múltiplas determinações para a não participação dos atores sociais no processo de movimentação da gestão da educação municipal.

5.2.5 Espaços e mecanismos de gestão democrática e a organização da Secretaria Municipal de Educação: aspectos sociais, econômicos e pedagógicos considerados como parâmetros para o Plano de Retomada das Aulas pela comunidade escolar

Para a construção do Plano de Retomada da oferta e das atividades educacionais os municípios foram orientados pela RCT (2020) a realizar um diagnóstico da situação das famílias no enfrentamento da crise pandêmica (BRASIL, 2020o; LAGARES et al., 2020a; 2020b), considerando os aspectos econômicos, sociais, educacionais e, por conseguinte, políticos. Nessa categoria participaram 99 municípios, os quais responderam às questões do diagnóstico aplicado pela Semed que elucidam os parâmetros para a construção do referido plano com a colaboração da comunidade escolar. Cada item da categoria foi respondido pelos municípios em sua totalidade.

TABELA 5 – Diagnóstico dos aspectos elencados pela Secretaria Municipal de Educação para a construção do Plano de Retomada da oferta e das atividades educacionais considerando as respostas da comunidade escolar

Aspectos para a construção do Diagnóstico Situacional	Respostas Percentual	Respostas Total
Situação socioeconômica das famílias.	67,7%	(67)
Impacto financeiro.	28,3%	(28)
Canais de acesso à internet existentes no município.	66,7%	(66)
Opções de oferta das atividades pedagógicas.	81,8%	(81)
Recursos tecnológicos disponíveis.	83,8%	(83)
Sugestões apresentadas pela comunidade escolar.	61,6%	(61)
Dificuldades de acesso à internet apontadas pelos professores.	74,7%	(74)
Dificuldades de acesso à internet apontadas pelas famílias.	76,8%	(76)
Capacidade técnica de acesso à internet dos alunos.	79,8%	(79)

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

O período pandêmico afetou ainda mais o quadro socioeconômico de 67,7% das famílias, com impacto financeiro para 28,3%. Em consequência, as desigualdades sociais fomentam as injustiças e a exclusão social (BENEVIDES, 1998, p. 167), e concomitante, corroboram para o retrocesso educacional nos SME.

Em relação às opções para oferta de atividades educacionais para a construção do plano de retomada das aulas, os municípios responderam que 81,8% dos membros da comunidade escolar participaram, bem como 61,6% apresentaram sugestões. Portanto, a participação é fundamental, pois numa perspectiva crítico-compreensiva de gestão democrática, a construção de um plano de retomada das aulas com atividades de ensino remoto que visem atender aos estudantes das escolas de Educação Básica necessita do envolvimento de toda a comunidade para poder avançar na democratização da gestão escolar que viabilize o acesso, a permanência e o sucesso do estudante.

Para a configuração do formato de ensino e aprendizagem nesse período, apesar de 79,8% dos estudantes disporem de capacidade técnica de acesso à internet e 83,8% possuírem recursos tecnológicos disponíveis, é *contraditória* à realidade evidenciada na mesma categoria, pois 74,7% dos professores e 76,8% das famílias apontaram dificuldades de acesso à internet. São dados que denotam que a crise pandêmica afetou ainda mais os professores em seu fazer pedagógico, os estudantes quanto ao acesso e à aprendizagem significativa, bem como às famílias que durante a pandemia e o isolamento social foram suporte técnico e presencial para os estudantes.

Com o ensino remoto se ampliam as práticas mercadológicas que visam atender, de forma aligeirada e superficial, as demandas educacionais emergentes em uma visão de educação como objeto de investimentos e mercado. Silva (2009, p. 220), destaca que

[...] os organismos multilaterais trataram, inicialmente, de promover novas formas de controle da produção do trabalho escolar, por meio de mecanismos de avaliação, de currículo, de formação, de financiamento e de gestão dos sistemas de ensino e das escolas.

Ao longo da trajetória da sociedade brasileira, a partir de um estudo crítico, é perceptível o modo como esses mecanismos neoliberais corroboram para a distância entre as classes sociais, promovidos pelas concepções políticas e por

medidas econômicas de privilégio para uma minoria que detém a hegemonia¹⁷ do capital e um processo de exclusão social constante para a classe trabalhadora.

Essa lógica gerencialista preconiza a qualidade econômica na educação e visa garantir o desenvolvimento econômico e social com a intervenção do livre mercado, ao passo que no interior da escola: a) inibe os esforços da instituição para definir coletivamente o seu projeto político-pedagógico; b) fortalece os instrumentos de controle, de fiscalização e de pressão externa nas decisões da escola.

Com base nos estudos de Silva (2009) entende-se que o intento da gestão gerencialista não está voltado para a qualidade da educação no seu sentido social e nem para a formação de valores, seu foco são os números e não a forma ou o processo como os números foram gerados (SILVA, 2009, p. 221). O que a difere da gestão democrática da educação que engloba todo processo (desde à formação aos resultados).

Por isso, refletir sobre os 66 municípios com canais de acesso à internet é relevante, mas, por outro lado, a situação dos 33 que não tiveram acesso e utilização das Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC) compromete o processo educacional. Partindo das categorias totalidade e contradição, como considerar as condições adequadas de oferta das atividades educacionais, gestão democrática e qualidade social da educação no Tocantins com essa realidade social e educacional vigente? Conforme indica Silva (2009, p. 223), “a qualidade social na educação não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas”.

É necessário considerar os aspectos internos e externos determinantes para a qualidade da educação escolar: a) fatores socioeconômicos; b) fatores socioculturais; c) financiamento público adequado; e d) compromisso dos gestores centrais (SILVA, 2009).

A partir desse entendimento, a construção do diagnóstico situacional aplicado pelas Semed para escuta da comunidade escolar foi imprescindível e determinante

¹⁷Gruppi (1978, p.3) apresenta o conceito de hegemonia em Gramsci em toda a sua amplitude: "como algo que opera não apenas sobre a estrutura econômica e sobre a organização política da sociedade, mas, também, sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e inclusive sobre o modo de conhecer".

para a qualidade da oferta educacional nesse período. A discussão sobre a democratização permite uma reflexão sobre os canais efetivos de participação nas relações de poder que existem no cotidiano da gestão da educação municipal (PARO, 2005).

5.2.6 Espaços e mecanismos de gestão democrática: organização da Secretaria Municipal de Educação para a oferta educacional na modalidade de ensino híbrido e/ou remoto emergencial

Como medida de contenção à pandemia as expressões ensino remoto e ensino híbrido passaram a fazer parte do vocabulário educacional. Para Saviani e Galvão (2021, p. 38),

[...] conhecemos as múltiplas determinações do “ensino” remoto, entre elas os interesses privatistas colocados para educação como mercadoria, a exclusão tecnológica, a ausência de democracia nos processos decisórios para adoção desse modelo, a precarização e intensificação do trabalho para docentes e demais servidores das instituições. Contudo, nosso objetivo é discutir as implicações pedagógicas do “ensino” remoto e sinalizar que o discurso de adesão por falta de alternativa é falacioso.

Muitos foram os argumentos dessa narrativa de lógica formal em que a oposição ao “ensino” remoto seria a volta ao presencial, sem considerar os riscos à vida das pessoas. Diante da suposta falta de opções, as comunidades escolares, em geral, se viram sem alternativas, o que favoreceu, ainda mais, “o esvaziamento da importância da educação escolar e dos conteúdos de ensino. Por isso, buscamos demonstrar que a “falta de opção” não foi a inexistência de possibilidades, mas uma escolha política” (SAVIANI; GALVÃO, 2021, p. 38).

No “ensino” remoto público ou no uso de expressões idênticas, mesmo que objetive ser substituto do processo de ensino, é fundamental que algumas condições primárias sejam consideradas, tais como: o acesso ao ambiente virtual propiciado por equipamentos adequados (e não apenas celulares); acesso à internet de qualidade; que todos estejam devidamente familiarizados com as tecnologias e, no caso de docentes, também preparados para o uso pedagógico de ferramentas virtuais (SAVIANI; GALVÃO, 2021, p. 38).

Foi nesse contexto em que os municípios se organizaram para oferta do ensino remoto no Tocantins. A esse respeito, 115 municípios responderam aos instrumentos de pesquisa da RCT, conforme Tabela 6 a seguir.

Tabela 6 – Diagnóstico das atividades remotas no período da pandemia ofertadas pela Secretaria Municipal de Educação

Atividades remotas no contexto pandêmico	Respostas Percentual	Respostas Total
Atividades remotas com o uso de tecnologias digitais de informação e comunicação.	6,1%	(7)
Atividades impressas.	48,7%	(56)
Sistema híbrido (atividades com uso de tecnologias digitais e impressas).	44,3%	(51)
Atividades impressas, vídeo-aulas no grupo de WhatsApp da turma.	0,9%	(1)
Total	100%	115

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

De acordo com os dados da tabela 6, 48,7% dos municípios utilizaram atividades impressas como forma de atender aos estudantes que não tinham acesso à internet, ou como forma de acompanhar e avaliar o ensino e a aprendizagem. Essa realidade é vivenciada no contexto das famílias brasileiras, com a precarização do ensino e promoção da exclusão social. Como aponta ANDES-SN (2020, p. 14),

[...] há mais de 4,5 milhões de brasileiros sem acesso à internet banda larga e mais de 50% dos domicílios da área rural não possuem acesso à internet. Em uma realidade em que 38% das casas não possuem acesso à internet e 58% não têm computador.

Por outro lado, 44,3% dos municípios utilizaram o sistema híbrido (atividades com uso de tecnologias digitais e impressas). Essa forma de atendimento necessita ser analisada, conforme Lagares et al., (2020a), para que a qualidade do ensino seja garantida. Para 6,1%, foram disponibilizadas atividades remotas com o uso de tecnologias digitais de informação e comunicação.

Assim, “ensino remoto” são atividades síncronas e assíncronas que meramente permitem, sem nenhum apoio pedagógico ou qualquer estrutura adequada, a transposição de aulas presenciais para virtuais. Exemplo disso é que os calendários de semestres especiais, virtuais, complementares etc. seguem a mesma lógica do calendário presencial. O resultado é a mera

“digitalização” das aulas presenciais em vídeos de longa duração, compartilhamento de apresentações de PowerPoint de aulas e textos on-line que seriam indicados para leitura no formato presencial, assumindo-se como “a mesma coisa”. Preocupações com qualidade da educação, inclusão social e igualdade de acesso são secundarizadas e convertidas em problemas meramente técnicos (ANDES-SN, 2020, p. 13).

Em relação à qualidade da educação e ao acesso às tecnologias, a LDB nº 9.394/1996, Art. 35: “estabelece objetivos de aprendizagem nas suas diretrizes nas áreas do conhecimento para todo ensino: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias” (BRASIL, 1996). Da mesma forma, o PNE (2014-2024), na meta 7, destaca o uso das tecnologias: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb”, conforme estratégias que elencam o compromisso social (BRASIL, 2014).

A implementação das condições necessárias para o uso das tecnologias digitais também é estabelecida na BNCC para determinar as diretrizes para a Educação Básica, desde a Educação Infantil até o final do Ensino Médio. Para essa materialização a Base estabelece a cultura digital como um de seus pilares, norteando a inserção no processo de ensino e aprendizagem. Assim, as duas competências gerais relacionadas ao uso da tecnologia, estabelecem:

Competência 4: Utilizar diferentes linguagens verbal (oral ou visual-motora, como Libras, e escrita), corporal, visual, sonora e digital, bem como conhecimentos das linguagens artística, matemática e científica, para se expressar e partilhar informações, experiências, ideias e sentimentos em diferentes contextos e produzir sentidos que levem ao entendimento mútuo.

Competência 5: Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva. (BRASIL, 2017).

A BNCC engloba também competências específicas, objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de habilidades dos estudantes, sendo necessário, portanto, a utilização responsável e crítica no tocante à utilização das tecnologias como ferramentas de apoio à aprendizagem. Conforme Moran, Massetto e Behens

(2013, p. 103) “ inovação não está restrita ao uso da tecnologia, mas, também, à maneira como o professor vai se apropriar desses recursos para criar projetos metodológicos que superem a reprodução do conhecimento e levem à produção do conhecimento. ”

Esse é, pois, um aspecto que deve ser analisado durante a implementação das políticas públicas, para que a esperada ampliação do leque da qualidade social da educação oferecida nesse contexto seja regulamentada nos municípios e/ou redes de sistemas de ensino/educação para não cair na falácia do ensino “remoto” (SAVIANI; GALVÃO, 2021), ou ainda, no “eufemismo utilizado para ocultar a generalização da imposição de formas ainda mais precarizadas e problemáticas de EaD” (ANDES-SN, 2020, p. 16).

5.3 Categorização: canais de escuta e de comunicação como espaços e mecanismos de gestão democrática

5.3.1 Canais de escuta das comunidades escolares como mecanismos de gestão democrática

A participação significa a atuação da comunidade (profissionais da educação, pais e alunos) nos processos decisórios e organizacionais da gestão da escola, tendo por conquista a autonomia e a materialização da prática formativa. Logo, a escola deve garantir em seu cotidiano as relações democráticas de poder e a cultura participativa nos espaços legitimados para a tomada de decisão e fortalecimento da gestão escolar (ARAÚJO, 2020).

No tocante à grandeza territorial do Tocantins, os municípios atendem uma clientela diversificada. Sendo assim, a oferta educacional deve estar contextualizada e articulada com as propostas pedagógicas. Também precisam estar conectadas com os currículos das instituições escolares ou SRMEE, com as Diretrizes Curriculares e Operacionais Nacionais (DCON), com a reorganização do calendário escolar de 2020 e ser aprovada pelo CME. Além disso, o PPP das escolas deve estar devidamente reestruturado conforme o contexto da pandemia (LAGARES et al., 2020a).

Nessa categoria 104 municípios responderam ao questionamento a respeito de como foram ouvidas as comunidades escolares urbanas, rurais, indígenas, ribeirinhas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, conforme Tabela 7 a seguir.

Tabela 7 – Diagnóstico dos canais de escuta das comunidades escolares urbanas, rurais, indígenas, ribeirinhas, quilombolas e outras tradicionais como mecanismos de gestão democrática

Canais de Escuta das Comunidades Escolares	Respostas equivalentes em municípios
Pesquisa on-line com professores e famílias de alunos; comissão de enfrentamento do Coronavírus e reuniões com professores e trabalhadores da educação.	1
As famílias foram ouvidas pelas escolas via celular, o resultado está no Plano de Emergência.	1
De diversas formas, dentre elas, reuniões on-line e encontros presenciais tomando todos os cuidados possíveis.	3
Através de questionário no Google Forms e por meio de grupos no WhatsApp.	31
Consulta pública.	1
Através de questionário impresso e via WhatsApp.	7
Foram ouvidas no ato da entrega das atividades remotas impressas, quando os docentes falaram e ouviram os pais.	1
As referidas comunidades foram ouvidas por meio de questionário impresso.	3
Não trabalhamos com estas comunidades.	1
Questionário impresso entregue pelos motoristas em cada rota do transporte escolar.	1
Grupos de WhatsApp e Monitoras do Transporte Escolar.	1
Reuniões com pais e mestres.	4
Por meio de reuniões on-line com gestores, coordenadores e professores, e formações de grupos de WhatsApp por turmas, para transmissões de informações necessárias do novo formato educacional no período pandêmico.	1
A Semed realizou uma pesquisa diagnóstica com perguntas direcionadas à comunidade escolar sobre o retorno das aulas com atividades remotas devido a Pandemia.	8
Por meio do formulário de levantamento socioeducacional.	3
Questionário socioeconômico e demográfico da rede municipal de educação.	1
Foi realizado um diagnóstico com questionário com perguntas abertas para as famílias dos alunos e professores.	6
Por meio de Pesquisas.	4
A Comunidade Escolar Rural e Urbana foi ouvida por meio de pesquisa de diagnóstico on-line disponibilizados para todos os pais, professores e demais responsáveis de alunos; pelo sistema Google formulários, para verificar as suas dúvidas, necessidades e sugestões de trabalho para os alunos continuarem os estudos em tempos de calamidade pública sem serem prejudicados.	2
A comunidade escolar urbana por meio de formulário Google on-line, a comunidade rural por formulário impresso e as demais, não temos demanda.	1
A Secretaria de Educação disponibilizou um questionário, para que cada família expressasse seus anseios e aceitação mediante a problemática, para então tomarem as decisões cabíveis e iniciarem as atividades remotas. Como as famílias da zona Rural têm dificuldades de acesso, foram ouvidas individualmente - em cada casa - pelo diretor e Professor das escolas do	1

campo.	
Através de pesquisa realizada por amostragem para verificação dos dados da realidade dos educandos pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Semec), através de um link respondido pelos pais e educadores. Os pais que não conseguiram responder, foi realizada visita às residências.	6
Contamos com comunidades rurais (maioria da clientela) e comunidade urbana. Ambas foram ouvidas a partir de contatos via ligações telefônicas, mensagens de WhatsApp, visitas domiciliares e atendimento individualizado na escola.	1
As informações eram dadas e recebidas a essas comunidades a partir desses meios: visitas feitas pelos monitores, motoristas, redes sociais, telefones, grupos de WhatsApp.	1
Os questionários foram elaborados pelos pesquisadores e, posteriormente, aplicados com a utilização da ferramenta Google Forms. Foram enviados aos entrevistados por e-mail e WhatsApp pela própria Secretaria Municipal de Educação, de forma colaborativa com os pesquisadores da UNITINS.	1
Por meio das redes sociais e WhatsApp.	4
Programa de rádio e grupo do WhatsApp.	1
Não houve a realização do diagnóstico.	8
Total	104

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

Com a pandemia, muita coisa evoluiu na educação mediada por tecnologias interativas. Os alicerces das bases dessa prática “pedagógica” continuam válidos e presentes pela convergência entre a redução das distâncias (espacial, geográfica, ou entre ensino e aprendizagem) por meio da interatividade das mídias e redes sociais. Assim, as escutas foram realizadas com as comunidades de forma diversificada, com preponderância para o formato on-line devido ao isolamento social. Foram sujeitos dessa escuta toda a comunidade escolar (professores, famílias e estudantes), por meio de questionário aplicado com a utilização do *Google Forms* e pelo *WhatsApp*, sendo estas categorias as mais utilizadas por 31 municípios nesse período.

Dentre as respostas da Tabela 7, um município citou a “comissão de enfrentamento do Coronavírus” como canal de escuta, sendo uma das estratégias utilizadas no período pandêmico para atender, de modo geral, às necessidades da sociedade; 3 municípios realizaram reuniões on-line e encontros presenciais tomando todos os cuidados possíveis; por fim, 6 municípios fizeram pesquisas por amostragem, e, para os pais que não conseguiram responder foram realizadas visitas às residências. Observa-se que o desejo que pauta a escola de alcançar seus objetivos levou muitos educadores ao grande desafio de, mesmo à distância, cumprir sua missão social, mesmo que venha de encontro à legislação vigente (BRASIL, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e).

Em outro conjunto de respostas, a Semed utilizou pesquisa com perguntas direcionadas à comunidade escolar sobre o retorno das aulas com atividades remotas: 8 municípios apontam pesquisas diagnósticas; 3 relatam levantamento socioeducacional; 1 destaca questionário socioeconômico e demográfico; e outros 6, questionário com perguntas abertas para as famílias dos alunos e professores. Com a paralização das aulas presenciais, os grupos de *WhatsApp* foram utilizados como mecanismos de gestão democrática e ferramentas essenciais para estabelecer comunicação, informação e atividades pedagógicas.

Para os que não têm acesso à internet, as equipes das escolas buscaram ouvi-los através de ligações e outros meios, para dar assistência às famílias, sendo notório que muitos estudantes fossem “penalizados” pela falta da internet ou dados móveis, o que ocasionou retrocesso no ensino e na aprendizagem (DATASENADO, 2020).

As reuniões são consideradas como espaços deliberativos utilizados pelas escolas. Conforme Xavier e Azevedo (2019, p. 29), “a relevância dos espaços de gestão democrática enquanto canais de aprendizagem individual e coletiva” são articuladores e promovem o fortalecimento da gestão participativa. Para tanto, 4 municípios afirmaram ter realizado reuniões com professores, trabalhadores da educação e pais; e 1 município, reuniões *on-line* com gestores, coordenadores e professores, e formações de grupos de *WhatsApp* por turmas, para transmissões de informações necessárias acerca do formato educacional no período pandêmico.

Não foi realizado o diagnóstico em 8 municípios. Desse modo, não ouviram as comunidades, suas expectativas e anseios. Com essa prática, destaca Carvalho (2011), as múltiplas determinações que envolvem a não participação da comunidade implicam em restringir os espaços e mecanismos de gestão democrática, e “os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas” (SILVA, 2009, p. 225).

Nessa análise, 6 municípios destacaram que os canais de escuta para a oferta educacional dos estudantes pertencentes às comunidades urbanas e rurais foram *on-line*, com mensagens e ligações pelo *WhatsApp*, redes sociais, visitas domiciliares e atendimento individualizado na escola; e apenas 1 município respondeu o formulário impresso; as informações foram enviadas a essas

comunidades e recebidas a partir das visitas feitas pelos monitores, motoristas, diretor e professor das escolas do campo.

Por outro lado, pelo quantitativo de municípios respondentes (104), menos de 10% fez referência às comunidades em análise. Percebe-se que a diversidade se categoriza em desigualdade na escola pública brasileira, pois o Brasil é constituído por uma população formada por diferentes etnias e perspectivas culturais, marcado por uma histórica desigualdade social e econômica.

Ressaltamos que a escola aparece como o equipamento social que, por sua obrigatoriedade, faz parte do cotidiano da quase totalidade dos indivíduos de todas as classes sociais. Nessa totalidade, encontra-se a diversidade e, para atendê-la, o país tem proposto e implantado um conjunto de programas de educação em Direitos Humanos, educação para as relações étnico-raciais (KASSAR, 2016, p. 1226-1227).

Cada escola tem suas peculiaridades geográficas e culturais, sendo necessário que se valorize a conjuntura regional e curricular voltada para a formação humana, tanto do estudante, quanto do professor. A comunidade ribeirinha é diferente de comunidade rural, que a escola indígena não vai deixar de ser indígena, pois se aprende que escola é resistência. Conforme Kassar (2016, p. 1230), “a educação é vista como aspecto fundamental para a diminuição das desigualdades sociais. As perspectivas são as mesmas – a educação como alavanca para o desenvolvimento econômico/social –, mesmo que a linguagem mude”.

Por isso, o CNE aprovou as diretrizes curriculares nacionais para garantir o direito à diversidade, bem como orientar os sistemas de ensino a pôr em prática o PPP e a formular currículos adequados à especificidade das vivências, realidades e história das comunidades em geral.

É inegável que a educação é fundamental na vida das pessoas, mas se percebe numa perspectiva crítica que as políticas educacionais não induzem à garantia de um processo educativo adequado nas escolas, pois reduzem os objetivos e as potencialidades da educação.

Por esse enfoque, para o alcance da eficiência é necessário o controle das formas de ensino e das possíveis variáveis que impactam os resultados esperados. Na perspectiva mercadológica, propostas de educação são buscadas objetivando o melhor custo-benefício para que as redes escolares alcancem “melhores resultados”

(índices) no menor tempo possível (KASSAR, 2016), independente de sua modalidade na Educação Básica.

A aprendizagem impulsiona o desenvolvimento articulado ao desenvolvimento humano e cultural, que implica num processo complexo de apropriação das práticas sociais e dos bens culturais socialmente produzidos. Quando não se considera a diversidade humana em todos os seus aspectos, as práticas restritivas colaboram para um desenvolvimento humano restritivo. Nesse sentido, Kassar (2016, p. 1234) defende que a restrição não ocorre “apenas no oferecimento de uma educação pobre em possibilidades (ou por seu não oferecimento), mas, também, nas relações humanas que constroem/ informam e reforçam, a todo o momento, a incapacidade dos alunos”.

Entende-se que tratar as comunidades em sua diversidade, não tendo como preocupação as políticas educacionais propostas para o acolhimento da diversidade, é o mesmo que tolher as possibilidades de desenvolvimento humano que a escola possui. Sendo assim, a autora indaga: a escola tem se caracterizado como espaço de desenvolvimento humano a todo cidadão? (KASSAR, 2016, p. 1234).

5.3.2 Canais de comunicação das comunidades escolares como espaços e mecanismos de gestão democrática

Durante o contexto vivenciado pela crise sanitária, as pesquisas de 2019 do Instituto DataSenado abordam a influência crescente das tecnologias e redes sociais como fonte de informação e comunicação para a população mundial (REDES SOCIAIS, 2019), não sendo diferente na educação. No período pandêmico, as instituições necessitaram se comunicar com as famílias e estudantes, o que elevou o acesso às redes sociais como fonte de informação e fez com que o celular fosse a ferramenta mais utilizada para ligações e troca de mensagens pelo aplicativo WhatsApp.

Nessa categoria, 115 municípios responderam ao questionamento da RCT, apontando a utilização de vários canais de comunicação, de modo concomitante, conforme tabela a seguir:

TABELA 8 - Diagnóstico dos canais de comunicação utilizados entre as instituições educacionais e as comunidades escolares

Canais de comunicação utilizados como mecanismos de gestão democrática na pandemia	Respostas Percentua	Respostas Total
Celular	100%	(115)
WhatsApp	100%	(115)
E-mail	60%	(69)
Facebook	26,1%	(30)
YouTube	25,2%	(29)
Instagram	12,2%	(14)
Rádio	11,3%	(13)
Carro de som	4,4%	(5)
Comunicado impresso para alunos/pais que não têm acesso à internet	2,7%	(3)
Google Meet	2,7%	(3)
Atividades impressas	2,7%	(3)
Televisão	1,7%	(2)
Panfletos e anúncios publicidade	0,9%	(1)
Contato direto durante e entrega domiciliar das atividades impressas	0,9%	(1)
Sistema ERGON/GEP (plataforma digital de gestão escolar)	0,9%	(1)
Plataforma Educa Gurupi	0,9%	(1)
Transporte das atividades para os alunos da zona rural	0,9%	(1)

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

Pelos dados expostos, é perceptível que os canais de comunicação mais utilizados entre as instituições educacionais e as comunidades escolares é o aparelho celular (100%), justamente por ser considerado o recurso digital mais acessível à população, com a utilização do aplicativo *WhatsApp* (100%) para interação, informação e troca de mensagens através da criação de grupos institucionais e/ou entre professores, estudantes e famílias, além de possibilitar o envio de documentos, atividades, evidências, dentre outras utilidades, como cultura e entretenimento.

Por outro lado, cabe à escola e à sociedade, em geral, o cuidado redobrado quanto ao uso excessivo do celular, como também com as *Fake News*, que têm trazido conteúdo doentios que impactam principalmente os mais vulneráveis, a exemplo das crianças que ficam em casa assistindo e sendo assistidos por “todos” os canais mostrados na TV aberta e plataformas digitais.

Pinheiro e Pinheiro (2021) trazem algumas indagações acerca da disponibilização dos equipamentos e manutenção das multimídias nas escolas, a formação de professores para a sua consecução, bem como a inclusão digital dos estudantes ea efetiva utilização dos equipamentos quanto ao uso consciente das mídias e tecnologias.

Quando questionados sobre as interfaces digitais utilizadas, a predominância, foi do e-mail com 60%, *Facebook* 26,1%, *YouTube* 25,2%, *Instagram* 12,2%, e o *Google Meet* que aparece com uso bem restrito de apenas 1,8%. Foram citadas por 2 municípios outras plataformas de aprendizagem (ERGON/GEP e Educa Gurupi). Provavelmente, isso está relacionado ao uso de uma ferramenta específica, por parte dos professores, para formação e para orientação das atividades das redes de ensino. O processo de inclusão digital na educação tem a ver com a desigualdade social e, para além da aquisição de equipamentos e da formação continuada dos docentes, deve considerar questões culturais, condições sociais e os distintos níveis de apropriação tecnológica por parte da sociedade.

As demais informações foram repassadas pelo rádio, 11,3%, por se tratar de municípios localizados no interior do estado do Tocantins, impressas 2,7%, televisão 1,7%, e demais, 0,9% para panfletos, transporte e por contato direto.

5.4 Categorização: consulta pública à comunidade como espaço e mecanismo de gestão democrática

Mediante a sua função social, a educação fundamentada sob o arcabouço legal da gestão democrática tem que assumir posturas que viabilizem a sua implementação no contexto escolar. Enquanto relação democrática, “o diálogo é a própria historicização, é ele o movimento constitutivo da consciência; “a palavra viva é diálogo existencial. (...) “Não há consciências vazias; por isto os homens não se humanizam, senão humanizando o mundo” (FREIRE, 1987, p. 9-11). Logo, o diálogo é o dado fundamental das relações de todas as coisas no mundo e a possibilidade de conhecer o pensar dos outros e não perecer no isolamento (FREIRE, 2003).

Desse modo, a consulta pública torna-se um mecanismo que contribui para a materialização da gestão democrática, por ser assegurada na Meta 19 do PNE (2014-2024), Estratégia 6, pois estimula a participação e consulta da comunidade.

Conforme a RCT, as redes/sistemas de ensino realizaram levantamento de informações para realização da oferta e atividades educacionais por meio de consulta pública junto aos atores sociais. Responderam a esse questionamento 115 municípios. Conforme descrição, a Tabela 9 está subdividida em três subcategorias: a) Quantitativo de municípios que realizaram consulta pública; b) Formas de

realização do Diagnóstico com famílias e professores; e, por fim, c) Formas de realização do Diagnóstico com a comunidade escolar, CME e FME. Ressalte-se que, nessa categoria, os municípios utilizaram, simultaneamente, mais de um tipo de consulta pública.

TABELA 9 – Diagnóstico sobre a realização de consulta pública junto à comunidade quanto à viabilidade da oferta das atividades educacionais

A Consulta Pública à comunidade como espaço e mecanismo de gestão democrática	Respostas/ Percentual	Respostas/ Total
Realização do Diagnóstico		
Sim, realizou consulta.	93,9%	(108)
Não realizou nenhum tipo de consulta.	6,1%	(7)
Total	100%	115
Realização do Diagnóstico com famílias e professores		
Realizou consulta junto às famílias.	19,1%	(22)
Realizou consulta junto aos professores.	23,5%	(27)
Realizou consulta junto às famílias e aos professores.	57,4%	(66)
Total	100%	115
Realização do Diagnóstico com a comunidade escolar, CME e FME		
Realizou consulta junto à comunidade escolar, inclusive Conselhos Municipais de Educação.	47,0%	(54)
Realizou consulta junto à comunidade escolar, inclusive junto ao Fórum Municipal de Educação.	6,1%	(7)
As diversas entidades que estão relacionadas à Educação foram ouvidas sobre a viabilidade da realização das aulas remotas, e mediante todas as dificuldades decidimos enfrentar os desafios para atender aos nossos alunos.	0,9%	(1)
Subtotal	54%	(62)
Não realizou consultas públicas conjuntas.	46%	(38)
Total	100%	100

Fonte: Tabela elaborada com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

Ao analisar a Tabela 9 percebe-se que os municípios deram mais de uma resposta, conforme a participação da comunidade escolar e demais colegiados, sendo 108 municípios (93,9%) os que sinalizaram de forma positiva para a participação dos atores sociais. Entende-se que houve a consulta pública para a viabilidade das aulas na modalidade ensino remoto na maioria dos municípios, demonstrando que a prática democrática presume uma construção coletiva, pois é fundamental que se tenha clareza em relação à participação, aos objetivos e aos processos de gestão para a tomada de decisão (PARO, 2005).

A pesquisa da RCT mostra que 57,4% dos municípios realizaram consulta pública junto às famílias e aos professores de forma conjunta, como também de

modo isolado (19,1% e 23,5%), sendo critérios relevantes para a gestão democrática da educação na qual os atores sociais são partícipes do processo educacional.

Respectivamente, na subcategoria “Realização do Diagnóstico com a comunidade escolar, CME e FME” - 54% (equivalente a 62 municípios) realizaram consultas em conjunto comunidades-colegiados, a saber: comunidade-CME 47% e, comunidade-FME 6,1%, apresentando maior participação dos conselhos. Logo, “o FME e o CME são espaços democráticos que possibilitam a participação dos segmentos da comunidade na democratização da educação” (ARAÚJO, 2020, p. 116).

Outro aspecto a ser estudado diz respeito a 1 município que relata a participação das diversas entidades relacionadas à Educação, as quais foram ouvidas sobre a realização das aulas remotas, entretanto, as dificuldades tornaram-se desafios para esse atendimento. Isso posto, mais uma vez, mostra o cenário educacional com a sua precariedade visivelmente desnudada quanto à participação da comunidade no cenário da pandemia.

No entanto, os 6,1% ou 7 municípios que “não realizaram nenhum tipo de consulta”, excluíram sua comunidade do processo de decisão. Segundo Paro (2000) os estudantes são a razão de ser da própria escola e de seu funcionamento, por essa razão precisam ser consultados para as decisões que norteiam a organização da gestão escolar. Além do mais, enquanto sujeito histórico-crítico, sua participação é fundamental para a qualidade do ensino e da aprendizagem.

5.5 Categorização: atuação do Fórum Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação no contexto educacional pandêmico

5.5.1 Atuação do Fórum Municipal de Educação como espaço de gestão democrática

A participação é uma prática social que proporciona o processo educativo e a construção da própria existência do sujeito. Trata-se da gestão participativa, pois o caráter educativo na perspectiva democrática encontra os mecanismos de ação coletiva de que ela dispõe (PARO, 2007).

Em 14 de dezembro de 2010 o MEC publicou a Portaria 1.407 que criou o Fórum Nacional de Educação - FNE, tornando-o órgão de Estado, a partir da promulgação da Lei 13.005/2014. A mencionada lei que institui o PNE, em seu Artigo 5º, estabelece que o FNE tem a missão de ser uma das instâncias responsáveis pela execução do PNE, mantendo monitoramento contínuo e a realização de avaliações periódicas. Além do mais, assegura a realização dos fóruns e conferências em todo país:

Art. 6º A União promoverá a realização de, pelo menos, 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio [2014-2024], precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput:

I - acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;

II - promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem.

§ 2º As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente (BRASIL, 2014).

O PNE estabelece na Meta 19, estratégia 19.3:

Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação; (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, a constituição de fóruns permanentes de educação está estabelecida também na Meta 22 do PEE (TOCANTINS, 2015) com vistas a fortalecer os espaços colegiados de interlocução do Estado com a comunidade nos processos de autonomia e gestão (LAGARES, SILVEIRA E LEMOS, 2019).

Nessa categoria, 100 municípios responderam ao questionamento da RCT acerca da atuação do FME no contexto da educação municipal.

TABELA 10 – Diagnóstico do acompanhamento, discussão e deliberação do Fórum Municipal de Educação quanto à situação escolar do município

A atuação do FME para oferta educacional no município	Respostas/ Percentual	Respostas/ Total
Sim.	23%	(23)
Não.	63%	(63)
Não temos Fórum.	7%	(7)
Temos o Fórum instituído, mas nesse período de pandemia, ele não tem se reunido para debater assuntos.	1%	(1)
Os membros do Fórum Municipal de Educação, nesse período, têm participado das discussões junto aos conselhos do município.	1%	(1)
Os componentes do Fórum de Educação têm outras atribuições no SME e, de alguma forma, estão participando, a exemplo de professores, Técnicos da Semed, Dirigente Municipal e Diretores Escolares.	1%	(1)
O FME está sendo reformulado.	1%	(1)
Só em relação ao cumprimento das 800 horas aulas.	1%	(1)
O CME e Semec.	1%	(1)
De forma sucinta com a presença de alguns membros.	1%	(1)
Total	100%	100

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

Segundo a RCT, a Tabela 10 demonstra um número pequeno de Fóruns Municipais de Educação, sendo evidenciado que 29% dos municípios respondentes possuem FME; no entanto, em 6%, o Fórum não é participativo e atuante. Quando o FME repassa suas funções de acompanhamento, deliberação e consulta para o CME e para a Semec, possivelmente, seja uma prática em alguns municípios, tendo em vista grande parte dos integrantes dos fóruns acumularem funções nos SME.

Outro aspecto que vai de encontro ao aparato legal diz respeito ao fato de que 70% dos municípios respondentes não têm acompanhado ou não possuem o FME constituído. Diante disso, Esquinsani, Dametto e Lauer (2020) destacam que a gestão democrática se materializa a partir da existência dos fóruns decisórios que atuam no processo educativo, garantindo a participação e a emancipação humana, o que possibilita, nesse contexto, o surgimento de agentes autônomos.

Fortalecer a ação participativa dos alunos nesses processos colabora com a vivência democrática no seio escolar e com o sentimento de pertencimento destes com a instituição, possibilitando assim que se visualizem agentes autônomos e que colaboram na busca por um ensino de qualidade (XAVIER; AZEVEDO, 2019, p. 58).

Depreende-se do exposto que a transformação da educação não se faz através de ideias teóricas desconexas da prática, tampouco pelo ativismo irrefletido da prática cotidiana, mas, pela ação refletida e reflexionada na teoria, como

escreveu e vivenciou Paulo Freire em sua obra e sua práxis, que deve comprometer-se eticamente com os oprimidos da sociedade. É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática (FREIRE, 1996, p. 44).

No próximo tópico será analisada a atuação do FME no contexto da gestão democrática para além dos dispositivos legais, apresentando a sua participação e autonomia como princípios fundamentais para uma vivência democrática.

5.5.2 Atuação do Fórum Municipal de Educação como mecanismo de gestão democrática

Falar de gestão democrática nesse cenário em que o país vive o momento de avaliar o PNE (2014-2024) é importante. O Fórum Nacional de Educação (FNE) teve sua autonomia desrespeitada pelo Decreto Executivo de 26 de abril de 2017 e pela Portaria nº 577 de 27 de abril de 2017. Mediante essas normativas do MEC, no então governo de Michel Temer, foi alterado, de modo unilateral e autoritário, a composição do FNE e o calendário da Conferência Nacional da Educação (Conae) 2018, provocando o afastamento de muitas entidades do FNE.

Contudo, com o objetivo de resguardar o “FNE como espaço de interlocução entre sociedade civil e governo e, portanto, como órgão de Estado” (DOCUMENTO REFERÊNCIA CONAPE, 2022, p. 8), essas entidades, pautaram-se em torno dos compromissos com a defesa da educação democrática e reuniram-se em um espaço de resistência e defesa da participação popular na construção das políticas públicas denominado Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE).

O FNPE se estruturou, convocou e realizou a Conferência Nacional Popular de Educação (Conape 2018) como forma de organizar e manter a mobilização em defesa do PNE, do monitoramento das suas metas e sob a análise crítica das medidas que impedem a efetivação do Plano, em especial, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu um teto para os gastos federais por 20 anos, inviabilizando a consagração plena de todos os direitos sociais, especialmente a educação.

O FNPE conclamou os fóruns municipais, o Fórum Distrital e os fóruns estaduais de educação à adesão ao processo de construção da Conape, além de estimular a constituição de fóruns estaduais populares de educação, de forma a reafirmar, coletivamente, seu papel na construção da democracia participativa no âmbito da educação brasileira e da implementação do PNE. (DOCUMENTO REFERÊNCIA CONAPE, 2022, p.8-9).

Convém ressaltar que o FNPE visa à garantia da formação integral dos sujeitos de direitos, reafirmar a defesa da democracia, da vida, dos direitos sociais e da educação, fortalecer a articulação de mecanismos e de instâncias plurais de diálogo, bem como à atuação conjunta entre a sociedade civil e a sociedade política. Assim “se consolidou como espaço estratégico em defesa do Estado democrático de direito (DOCUMENTO REFERÊNCIA CONAPE, 2022, p. 10).

Cabe aos Fóruns Municipais de Educação as seguintes atribuições: convocar, planejar, coordenar a realização de Conferências Municipais de Educação e o processo de implementação de suas deliberações; elaborar seu Regimento Interno; planejar e organizar espaços de discussão sobre a política municipal de educação; acompanhar, junto à Câmara Municipal de Vereadores, a tramitação de projetos legislativos concernentes à política municipal de educação; acompanhar a implementação do Plano Municipal de Educação, por meio do monitoramento anual e avaliação periódica do mesmo (com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

Nessa categoria participaram apenas 51 municípios, que relataram sobre a atuação dos FME para a implantação da retomada das aulas na modalidade ensino remoto, conforme a Tabela 11, a seguir:

TABELA 11 – Diagnóstico da atuação do Fórum Municipal de Educação e suas principais deliberações quanto à retomada das aulas na modalidade ensino remoto

Atuação e deliberações do FME no contexto educacional pandêmico	Respostas equivalentes em municípios
O FME tem participado de forma contínua de todas as reuniões e deliberado juntamente com o Conselho Municipal de Educação (CME), tanto na aprovação do Plano de Contingência, Plano de retomada das aulas remotas, do calendário escolar, das normativas, resoluções e ações da SEMEC.	9
Tem atuado no acompanhamento da adequação dos PPP, bem como participou da distribuição dos kit's de alimentação escolar junto ao Conselho de Alimentação Escolar.	1
A coordenadora Geral do FME tem deliberado e participado, efetivamente, sobre as formações.	1
Parcialmente, na proposta pedagógica e sistemática de prevenção ao Covid-19.	1
O grupo de trabalho FME se reuniu, analisou e avaliou as metas e estratégias de todo o PME, articulou e acompanhou a implantação do SME, do município previsto em lei do Plano Municipal de Educação.	3
O Fórum foi instituído com o objetivo de avaliar o PME e durante essa gestão teve uma boa relação com a Semed.	1
Está sempre disponível e tem participado quando solicitado, pelo fato de não estar sendo possível a realização de encontros normais em virtude da pandemia.	1

Está ativo, porém, não tem deliberado sobre a situação da educação no período de pandemia, estando esta ação sob responsabilidade do CME.	4
Apesar de já ter sido instituído, o FME atualmente encontra-se inativo. Praticamente todas as suas atribuições estão sendo desempenhadas pelo CME.	1
O CME, juntamente com a SEMEC, tem acompanhado, discutido, <i>fiscalizado, todo planejamento dos professores durante o período de pandemia</i> , desde a elaboração das atividades remotas impressas e <i>on-line</i> . A SEMEC tem disponibilizado todo material sugerido pelos docentes que, juntamente com o CME, acompanham a entrega das atividades aos pais.	1
Não houve atuação do Fórum durante a pandemia.	13
O Fórum existe, porém, precisa de reestruturação.	5
Acompanhamos as discussões e seguimos as orientações do Estado.	1
Não temos Fórum de educação.	9
Total	51

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

O FME é uma instância de caráter permanente, um espaço colegiado democrático desenvolvido para a realização de debates que visam discutir a política educacional do território municipal. Por meio dessa ferramenta os munícipes têm a oportunidade de compartilhar seus anseios, suas dúvidas, ajudar a solucionar as indagações dos demais participantes e a construir, coletivamente, vários tipos de conhecimento.

Neste estudo, estão vinculados à sua participação e atuação na construção dos Planos de Retomada das Aulas Remotas (atividades educacionais, calendário escolar, modalidade de ensino remoto e híbrido, avaliação da aprendizagem, busca ativa dos estudantes, merenda escola, kit alimentação, aquisição de Equipamentos para sanitização das escolas, formações docentes, uso das mídias e plataformas digitais, dentre outras), Plano de Contingência da Crise Sanitária, normativas, resoluções e ações conjuntas dos CME, das Semec e das escolas.

Trata-se, portanto, de um momento ideal para a troca de ideias, interação acadêmica, por meio do diálogo mediado pelo questionamento crítico, sendo este o elemento necessário para uma educação emancipadora.

Conforme a RCT (2020), na tabela em análise, em geral, 21 municípios replicaram que os Fóruns estão ativos e participado de forma contínua em todas as reuniões. Também deliberaram, juntamente com o CME, na aprovação do Plano de Contingência, Plano de retomada das aulas remotas, da reestruturação dos PPP e do calendário escolar, distribuição dos *kit's* de alimentação escolar contíguo ao Conselho de Alimentação Escolar, nas formações docentes, bem como, nas normativas, resoluções e ações da Semec, perfazendo, entretanto, menos de 50%

do quantitativo respondente. No entanto, segundo a RCT (2020), dos 120 municípios participantes da pesquisa, apenas 51 responderam a esse questionamento. Possivelmente, seja devido ao pequeno número de municípios que possuem FME, conforme analisado anteriormente na Tabela 10.

Para Freire (1987, p. 20), “a realidade social, objetiva, [...] não existe por acaso, mas como produto da ação dos homens, [...], transformar a realidade opressora é tarefa histórica, é tarefa dos homens”. Assim, a aprendizagem oferecida em um fórum é mediada pela participação de todos, que podem opinar, acompanhar o desenvolvimento das discussões e intervir se for necessário. Essa mediação é fundamental para fomentar, na prática, o exercício da cidadania.

Em seguida, 19 municípios relataram que os fóruns estão inativos pelas seguintes razões: com suas funções deliberativas, consultivas e fiscalizadoras atribuídas ao CME (1); por não atuar na pandemia (13); porque necessitam de reestruturação (5); outros municípios alegam que acompanham as orientações do Estado (1); ou porque ainda não o instituíram (9). O momento pandêmico exigiu desse colegiado, mais do que nunca, o desempenho de sua atuação de forma participativa e em colaboração com os demais órgãos e instituições para deliberar sobre a matéria de sua competência visando à retomada das aulas remotas e o cumprimento da legislação vigente (BRASIL, 1988; 1996; 2014, 2020o), o que permite levantar a seguinte indagação: a falta de participação social gera prejuízos à sociedade? (LAGARES; SILVEIRA; LEMOS, 2019).

Comparando os municípios que instituíram seus Fóruns, 4 apontam o objetivo de avaliar o PME, sendo que destes, 3 articularam e acompanharam a implantação do SME, não relatando nenhuma ação voltada à pandemia. Ao passo que em outro município, há a articulação do CME, juntamente com a Semec, para acompanhar, discutir e fiscalizar o planejamento dos docentes durante esse período, desde a elaboração das atividades remotas, impressas e on-line, à entrega das atividades aos pais. Isto posto, é perceptível nessa análise, a ação do CME em “fiscalizar o planejamento dos docentes”, quando este não deveria ser o seu papel.

As principais deliberações desse Colegiado com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO foram:

- a) deliberar sobre as normas internas e o funcionamento da escola;
- b) participar da elaboração do PPP;

- c) analisar e aprovar o Calendário Escolar no início de cada ano letivo;
- d) analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões;
- e) acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras das Unidades Escolares;
- f) mobilizar a comunidade escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação, como prevê a legislação (RCT, 2020).

Sobre a atuação do Fórum, outro município respondeu que “está sempre disponível e tem participado quando solicitado, pelo fato de não está sendo possível a realização de encontros normais em virtude da pandemia”. Nesse âmbito, percebe-se a não correlação das funções do FME com a práxis educativa, visto que uma das ações fundamentais que permeiam esse colegiado é a participação da comunidade no monitoramento da implementação dos planos, na construção do diagnóstico da situação educacional do território e na discussão e intervenção dos impactos das decisões tomadas pela gestão pública.

5.5.3 Atuação do Conselho Municipal de Educação como espaço de gestão democrática

O Conselho Nacional de Educação é um órgão colegiado integrante da estrutura de administração direta do MEC e foi criado nos termos da Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, para atuar na formulação e avaliação da política nacional de educação. Com funções para exercer atribuições normativas, deliberativas, de assessoramento e fiscalizadoras, o PNE, na Meta 19, trata da constituição e do fortalecimento dos CME:

- 19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014).

Admais, o CME tem suas ações respaldadas na legislação nacional (BRASIL, 2014) por meio do seu próprio estatuto, que normatiza o quantitativo de membros, formas de convocação para as reuniões ordinárias e extraordinárias, realização do processo de renovação dos conselheiros, e, como espaço e mecanismo de

participação e gestão democrática, assegura também, as condições para seu funcionamento autônomo.

Nessa categoria, em relação à atuação do CME quanto ao acompanhamento da situação educacional, 99 municípios responderam conforme explicitado na Tabela 12.

TABELA 12 – Diagnóstico da atuação do Conselho Municipal de Educação junto ao município para oferta educacional no momento pandêmico

Atuação e deliberações do CME no contexto educacional pandêmico	Respostas Percentual	Respostas Total
O CME atuou e deliberou durante a pandemia.	63,6%	(63)
<i>O CME não atuou durante a pandemia.</i>	23,2%	(23)
O CME tem acompanhado as escolas municipais e as escolas particulares. Os relatórios estão em fase de conclusão para serem encaminhados à Semed.	2%	(2)
O CME realizou acompanhamento durante período de pandemia, Calendário, Estrutura Curricular, Documento Curricular, Regulamentação da oferta educacional no período de pandemia.	3%	(3)
O CME reuniu-se para deliberar a reorganização do Calendário Escolar e do Currículo. Como o reinício das aulas não presencial ocorreu a partir do mês de setembro, ainda não reuniu para avaliar o andamento das atividades	2%	(2)
O Conselho só emitiu os Pareceres.	2%	(2)
Não temos CME constituído.	3%	(3)
Não temos sistema de ensino próprio.	0,9%	(1)
Total	100%	99

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020).

Em conformidade com a pesquisa da RCT (2020), quando questionados a respeito da atuação do CME como espaço institucionalizado para participação e atuação acerca do funcionamento da educação municipal, de um lado, 72,6% ressaltaram, em geral, a atuação desse colegiado durante o período de pandemia.

Por outro lado, 3% dos municípios não possuem o CME. Segundo Dourado (2016, p. 35), a construção da gestão democrática passa pela garantia de alguns princípios fundamentais, como “a operação dos conselhos municipais de educação, enquanto instância de consulta, articulação com a sociedade e deliberação em matérias educacionais”. Apreende-se a esse respeito que a operação dos CME, como instância de consulta, articulação com a sociedade e deliberação em matérias educacionais, é necessária para o fortalecimento da educação e, conseqüentemente, influencia as políticas públicas.

A institucionalização da gestão democrática em relação aos SME ancora as funções do CME. O fato, também, de não possuir SME instituído (1% dos municípios), implica, que esse colegiado não poderá exercer sua função normativa, devendo seguir os atos normativos do CEE-TO, conforme explicitam Carvalho; Rodrigues e Gomes (2021, p. 8-9).

Portanto, no município onde existe o SME, o CME constitui-se órgão normativo com competência preponderante para a regulamentação da educação municipal. [...] Nos termos da legislação, o município que não possui sistema instituído não poderá exercer a função normativa, devendo seguir os atos normativos do CEE. Dessa forma, só poderá exercer funções consultiva e propositiva, como responder às consultas sobre leis educacionais e suas aplicações, submetidas pela secretaria e por outras entidades como Ministério Público, Tribunal de Contas, sindicatos [...].

A participação coletiva do Conselho não é simplesmente a presença de várias pessoas em reuniões, mas um coletivo que se forma no trabalho conjunto, numa construção histórica que visa à qualidade social do trabalho educativo.

5.5.4 Atuação do Conselho Municipal de Educação e os mecanismos de gestão democrática

Na perspectiva da LDB, a gestão democrática circunscreve-se a alguns aspectos da atuação dos Conselhos como espaços de discussão e mecanismos que fortalecem a participação para a tomada de decisão. Conforme dados da pesquisa, a RCT (2020) solicitou aos municípios que anexassem Relatórios e Evidências do campo de atuação dos CME, com o intuito de investigar a ação e funções próprias desse colegiado.

Nesse âmbito, para a análise da categoria explicitada a seguir, foram criados alguns critérios, a saber: a) recortes dos anexos enviados pelos municípios que se reportaram apenas aos espaços e mecanismos de gestão democrática; b) os municípios receberam uma numeração com identificação, conforme o modelo: Município (1), Município (2), e assim, sucessivamente.

Responderam a essa questão apenas 40 municípios, que relataram a atuação, deliberações e envolvimento do CME no enfrentamento da pandemia no contexto educacional e retorno das atividades remotas das escolas que compõem o SME. Com base nos relatórios anexados à pesquisa RCT foi possível apreender os

respectivos municípios que possuem CME e SME e como responderam aos questionamentos, tal como se viu nos dispositivos referidos e comentados em seguida.

QUADRO 8 – Levantamento dos relatórios emitidos pelos Conselhos Municipais de Educação quanto ao acompanhamento, articulação, mediação e normatização das ações executadas no contexto geral da educação no âmbito municipal

Respostas equivalentes dos municípios	Relatórios emitidos pelo CME/Outros
Município (1) Município (2)	<p>Relatório de ações do CME</p> <p>O CME desde o início da pandemia, vem atuando em conjunto com a Semec e o FME, emitindo pareceres, resoluções e aprovação do calendário escolar em tempo de pandemia. Já o trabalho de monitoramento realizado nas por meio de reuniões periódicas e acompanhamento das atividades não presenciais, que, posteriormente, são levados ao conhecimento do CME.</p>
Município (3) Município (8) Município (24) Município (25) Município (26) Município (29)	<p>Relatório de ações do CME</p> <p>Através de reunião realizada entre gestores escolares, secretário de educação, presidente do CME e Câmara da Educação Básica, (...), realizou a apreciação da proposta do Plano de Contingência da Educação que estabelece em regime especial as atividades escolares na forma de aulas não presenciais, em decorrência da pandemia, apresentada pela Semec. Após aprovação do Plano, o conselho sugeriu que, de acordo as orientações do CNE e Undime-TO, ao retornar as aulas presenciais cada escola faça a avaliação diagnóstica com os alunos para assegurar as mesmas oportunidades e, se houver retorno positivo, poder contar para fins de cumprimento da carga horária mínima anual. Nesse momento a secretária de educação alertou sobre a revisão do PPP para legalizar essa modalidade de ensino.</p>
Município (4) Município (6) Município (35)	<p>Relatório de ações do CME</p> <p>O CME, com o objetivo de garantir a continuidade do trabalho do SME em tempos de pandemia da COVID-19, elaborou orientações para a realização de visitas remotas às escolas. Para tanto, utilizou aplicativos como o Google Meet, WhatsApp, realização de chamadas e gravação de vídeos, com agendamento prévio. Não foi realizada nenhuma visita presencial, apenas on-line, assim como as reuniões do CME e todas as atividades educacionais. Foi criado um Plano de Reposição de aulas extraclasse para o desenvolvimento das atividades curriculares.</p>
Município (5) Município (11)	<p>Relatório de ações do CME</p> <p>Aprovou o Plano de Ação da Rede Municipal de Ensino para o trabalho docente não-presencial e remoto com os alunos das escolas públicas municipais e a adequação do calendário letivo/2020 encaminhado pela Semec. Desde o início houve um diálogo entre a Semec e o CME com o objetivo de tomar as decisões mais adequadas visando ao enfrentamento da</p>

Município (15)	<p>Pandemia. O CME, por sua vez, fez um acompanhamento remoto das ações realizadas que se constituíram basicamente em disponibilização de aulas on-line, distribuição de atividades para todos os alunos, inclusive da zona rural, suporte técnico e formação continuada por parte da Semec aos profissionais da educação, dentre outras. No momento, os membros do Conselho encontram-se em fase final de mandato, sendo que, as providências estão sendo tomadas para uma nova formação a fim de dar continuidade ao seu papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto aos gestores municipais.</p>
Município (16)	
Município (19)	
Município (28)	
Município (40)	
Município (7)	<p>Relatório de ações do CME</p> <p>Ministério Público do Estado do Tocantins - Diligência nº 12725/2020 - O Município possui SME. (...) 4.1) O CME tem realizado acompanhamento da situação escolar da rede pública municipal e rede privada de ensino que compõe o Sistema Municipal de Educação atuando no sentido de acompanhar todo esse processo e normatizar todas as ações executadas nas escolas e no contexto geral da educação do âmbito municipal.</p>
Município (18)	<p>Relatório de ações do CME</p> <p>Diligência 18314/2020 - Ofício nº 03/2020/CME - (...) 4.1 O CME tem realizado acompanhamento da situação escolar da Rede Pública Municipal e Rede Privada de Ensino que compõem o SME diante das medidas que nos são solicitadas e informadas pelo Ministério da Educação e Secretarias Estaduais e Municipais, conforme as Portarias e Resoluções expedidas durante o período de pandemia. Nesse momento temos ouvido de maneira atenciosa a todas as solicitações relacionadas ao ensino remoto e à garantia do direito a crianças e adolescentes desse município no que tange ao acesso à educação nesses momentos difíceis que todos estamos vivendo.</p>
Município (31)	<p>Relatório de ações do CME</p> <p>Respondendo ao ofício nº 404/2020 do Ministério Público onde solicita desse conselho, relatório de acompanhamento das unidades escolares. (...) visando monitorar as ações do SME, bem como a situação das unidades escolares, o CME realizou as seguintes ações: (...) fixa norma para reorganização dos calendários escolares. (...) dá Parecer para aprovação do Plano de Ação Pedagógica para atividades remotas. (...) dá Parecer favorável à aprovação do Calendário Especial. (...)</p>
Município (38)	<p>Relatório de ações do CME</p> <p>Diligência sobre Análise e Aprovação do Plano de Ação Técnico e Pedagógico da Educação Infantil e Ensino Fundamental - Parecer CME/Nº 02/2020, aprovado em 23/10/2020. Resolução do CME nº 01/24/10/2020.</p>
Município (9)	<p>Relatório de ações do CME</p> <p>Ata 49 - CME: Reunião da Apresentação e do Parecer do FUNDEB - (...) Os conselheiros estão sendo questionados pela sociedade escolar sobre o retorno das aulas, se tem data prevista, se terá condições de recuperar as aulas, se serão enviadas aulas por meios eletrônicos, se terá algum recesso no mês de julho e, tantos outros questionamentos. A Semec orientou aos conselheiros para que acalmassem as pessoas, dizendo que há uma grande mobilização por parte dos responsáveis pelas Instituições de Saúde e Educação em tomar as decisões embasadas nas orientações técnicas que estão sendo</p>

	<p>repassadas. Optar por aulas a distância se torna inviável para o SME por diversos motivos: não contamos com professores capacitados nem tão pouco munidos com material tecnológico que garanta uma qualidade de som e imagem para a gravação das aulas, nem com uma rede de internet de qualidade no Município, o sinal cai com frequência, os alunos, em sua maioria, são oriundos da zona rural e não contam nem com eletricidade ou com aparelhos eletrônicos, nem tão pouco, com internet; outra parte dos alunos, possui pequenas áreas rurais e se deslocam para o interior com a família, ficando muitas vezes até sem energia elétrica. Sendo assim, optaremos por outras alternativas. (...) ATA nº 51 - (...) Os conselheiros, por unanimidade, aceitaram a proposta dos educadores e da Semec de que após revogar o antigo calendário escolar, um novo calendário só será aprovado a partir das aulas presenciais. Enquanto isso não ocorre, ficou acordado que o Plano de Contingência elaborado pela Semec juntamente com a equipe de gestores escolares, com o Poder Executivo Municipal e pelo CME, o que representa os encaminhamentos dados pelos órgãos municipais referentes aos desafios advindos da pandemia”. (...) Foi aprovado pelo Conselho a forma de reposição das horas aula sugeridas pela comunidade escolar, que seguiu orientações do CNE. De acordo com a maioria dos professores, a forma mais eficiente e menos prejudicial de repor essas horas será a partir do retorno das aulas presenciais. (...) E, segundo pesquisa, a maioria dos pais e professores não possuem acesso a aparelhos celulares ou computadores capazes de garantir a gravação e/ou visualização de vídeo aulas, sem contar com a falta de acesso à internet que é comum à maioria da comunidade escolar, os dados móveis não suportam tanto acesso. ” ATA nº 52 - (...) Os pais e responsáveis pelos alunos serão chamados para avaliar as atividades que estão sendo enviadas para casa, com o intuito de dar um norte ao processo, uma vez que essa modalidade se trata de uma completa novidade para os professores, alunos e familiares.</p>
Município (10)	<p>Relatório de ações do CME</p> <p>Resolução nº 03, de 17 de julho de 2020 - Considerando a necessidade de reorganização do calendário 2020, em face da suspensão das atividades escolares por conta da necessidade de ações preventivas à propagação do Covid-19, o CME orienta o Sistema Municipal de Ensino para que sejam adotadas as providências necessárias e suficientes no sentido de assegurar o cumprimento dos dispositivos da LDB 9.394/96, em termos de parâmetros organizativos das atividades escolares e execução de seus currículos e programas, bem como, a carga horária mínima exigida; (...) Art. 30. As unidades de ensino devem comunicar aos educandos sobre o regime especial de atividades não presenciais, de modo a garantir a participação de todos; (...) Art. 80. Respeitar as especificidades, possibilidades e necessidades das crianças da Educação Infantil, 1ª Etapa da Educação Básica, em seu processo de desenvolvimento e aprendizagem(...); (...) Art. 11. A previsão de que, havendo agravamento da crise pandêmica ou, ao menos, o seu não recrudescimento, o CME poderá fixar novos parâmetros para o cumprimento da carga horária do ano letivo de 2020.</p> <p>A Portaria nº 28 de 4 de maio/20 dispõe sobre o GT - Grupo de Trabalho para organização, planejamento e coordenação das ações de enfrentamento ao Novo Coronavírus; Resolução nº 01, de 15 de junho de 2020, que aprova o Regimento Escolar da rede municipal de ensino deste município. Resolução nº 02, de 15 de junho de 2020, que revoga o Calendário Escolar do SME; Resolução nº 04, de 25 de agosto de 2020, do CME aprova o Documento Orientador das atividades não presenciais; Resolução nº 05 de 25 de agosto de 2020, da Semec, aprova o Documento Orientador das atividades não presenciais que fixa normas quanto à reorganização do calendário escolar devido</p>

	ao surto global do Coronavírus (Covid-19) para rede municipal de ensino.
Município (14) Município (20) Município (36) Município (37)	Relatório de ações do CME A Presidente do CME ressaltou que na última reunião, o CME e representantes dos professores tinham decidido de retornar às aulas em agosto, só que no momento estava difícil, pelo risco em retornar às atividades presencialmente, pela preocupação com a saúde dos alunos e professores. (...) fez a proposta de enviar as atividades remotas para atender aos alunos e prosseguir com as atividades escolares , a partir do mês de agosto, e se caso melhorar a situação, retornar presencialmente, atendendo à Resolução do Conselho Nacional de Educação. (...)
Município (21) Município (22)	Relatório de ações do CME O CME vem acompanhando as escolas públicas e privadas durante a pandemia do Coronavírus dando suporte necessário ao andamento das atividades sempre que solicitado pela Semec. O Conselho vem atendendo sempre que necessário às reuniões on-line durante toda a quarentena. (...) As escolas se encontram com uma estrutura e com toda a documentação necessária para um bom funcionamento, todas sendo estruturadas com todos os protocolos exigidos pela saúde para um futuro retorno de aula presencial. Foi debatida em reuniões on-line sobre a estrutura curricular e calendário escolar, e ainda se reuniu para aprovação de Proposta Político-Pedagógica refeitos durante a pandemia.
Município (27) Município (39)	Relatório de ações do CME A Secretaria Municipal de Educação (...) encaminhou a este Conselho , para apreciação e estudo as seguintes documentações: Lei nº 883/2020, Resoluções (aulas remotas), Calendário Escolar, Estrutura Curricular, Plano de Ação de Contingência, Decreto Municipal (aulas remotas), Decreto Municipal (pandemia Covid 19). (...) Aprovação por unanimidade.
Município (32)	Relatório de ações do CME Nosso CME tem realizado e acompanhado a situação escolar da rede pública municipal e rede privada de ensino que compõe o SME . As unidades escolares que compõem o SME são acompanhadas através de visitas in loco , onde são observadas as condições gerais do prédio, bem como a quantidade de servidores lotados na instituição, os recursos recebidos pela Associação de pais e alunos (...), as modalidades de ensino ofertadas (...); quando o CME encontra algo que possa estar em discordância, a instituição é notificada e orientada , junto com a Semec, com prazos de regularização e/ou justificativas plausíveis. O CME aprovou a IN nº 002/2020 que trata da implantação do sistema de atividades não presenciais no período da pandemia.
Município (33)	Relatório de ações do CME (...) a reorganização do calendário escolar visa à garantia da realização das atividades escolares para fins de objetivos de aprendizagem previstos nos currículos da educação básica (...). A realização de atividades pedagógicas visa, em primeiro lugar, que se evite retrocesso de aprendizagem por parte dos estudantes e o vínculo com a escola, o que pode levar à evasão e ao abandono. (...) O CME tem acompanhado as atividades remotas na Educação do Município através das plataformas digitais e entregas de Blocos de atividades presenciais. Tem acompanhado as atividades também através dos Conselhos de Classe Escolares e os resultados têm sido positivos.

	Embora suspensas as aulas, a Educação não parou. As Escolas através de seus profissionais de Ensino estão realizando planejamentos e enviando atividades aos alunos desde o dia 01/06/2020. É fundamental que todos os alunos mantenham o vínculo com os professores e o processo educacional.
Município (34)	Relatório das ações da Semec (...) Compreendendo que temos uma situação de calendário escolar excepcional, de ações pedagógicas excepcionais, de abordagem à família de forma excepcional, sempre reclamamos que falta investimentos na formação dos professores (...) O que nós precisamos no momento é definir estratégias viáveis do ponto de vista tecnológico (...) Isso só pode acontecer por meio de ação articulada liderada pelo Ministério Público. (...) A equipe de Supervisão da Secretaria Municipal de Educação está atendendo por agendamento todas as Unidades Escolares para evitar aglomerações e por WhatsApp para sanar dúvidas e realizar o acompanhamento pedagógico. Um fator positivo é a aceitabilidade das famílias que está entre 90 a 100%. (...)
Município (13)	Relatório do Município
Município (17)	Disponibiliza Decretos que dispõe sobre a adoção de medidas temporárias no âmbito da Semec , para a prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (COVID-19) e para assegurar a continuidade das suas atividades da Secretaria e o adequado enfrentamento à emergência de saúde pública de relevância Internacional reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS).
Município (23)	
Município (30)	
Município (12)	Relatório do Município Realizou reunião on-line com a equipe docente pelo <i>Google Meet</i> .
Total dos Municípios	40

Fonte: Elaboração da autora com base no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020). Grifos da autora.

Conforme o Quadro 8, dos 40 municípios respondentes, *34 possuem CME* e, dentre esses, *8 possuem SME* próprio (4), (6), (9), (10), (18), (31), (32) e (35). Ressalta-se que o CME, regulamentado em Regimento Interno, é órgão colegiado integrante do SME, com atribuições normativa, deliberativa, mobilizadora, fiscalizadora, consultiva, propositiva, de controle social e de assessoramento aos demais órgãos e instituições do SME, para acompanhar o processo educativo e normatizar as ações executadas nas escolas e no contexto geral da educação no âmbito municipal, considerando-se as distinções em suas características e autonomia para construção de caminhos de uma gestão democrática e participativa (BRITO, 2019a).

Dentre os municípios que possuem SME, os Municípios (7) (18) e (32) citaram a rede privada de ensino, que não é objeto de estudo desta pesquisa.

A maioria dos municípios respondeu que trabalha de forma articulada com a Semec e com o CME por meio de ações colaborativas que visam atender às demandas municipais de educação. No entanto, os Municípios (27) e (39) apenas apreciaram e aprovaram, por unanimidade, as documentações encaminhadas pelas Semec. Silveira e Lagares (2017b, p. 844) destacam o sentido estrito da participação sociopolítica para materializar a gestão democrática: “pelo contexto de dilemas, as condições de participação não serão dadas. Antes, devem ser construídas no processo de enfrentamento, repelindo discursos e atitudes imobilizadoras e conformistas”.

É necessário sublinhar que, muitas vezes, a “apreciação”, a “aprovação” e a “orientação” é uma forma de “participação” centralizadora, hierárquica, que, via de regra, inibe a discussão e construção coletiva. “Assim sendo, urge a necessidade de se compreender o significado e os sentidos distintos, diversos e contraditórios de participação (LAGARES; BRITO; SILVA, 2020, p. 106).

Historicamente, a temática da participação tem seu lugar central nas sociedades capitalistas. Pateman (1992, p. 87) ressalta a eficácia política da participação e sua influência sobre a prática administrativa, apontando que, nesse contexto, a “pseudoparticipação” tornou a “participação” ainda mais popular. Brito (2019a, p. 51), por sua vez, afirma que nessa pseudoparticipação “os indivíduos apenas são consultados sobre algum assunto e endossam as decisões do líder, ou seja, não ocorre, de fato, participação alguma na tomada de decisão”.

Por outro lado, a implementação dos colegiados visa, essencialmente, a participação da comunidade no cotidiano da educação municipal, e, também, desafia os padrões tradicionais de organização social (BRITO, 2019a). Depreende-se, portanto, que o processo participativo é um instrumento que rompe com a centralização do poder e desestrutura as conjunturas fixas. Por meio da construção dialogada, é possível ampliar o espaço público por meio de argumentos, formulação de propostas e consensos que levem em conta o interesse público e o objetivo de todos.

Ainda em relação à atuação do CME, nas reuniões do Município (9) são plausíveis algumas reflexões, dentre elas a de que a Semec orienta os conselheiros,

e estes orientam a sociedade quanto ao retorno e ao modo das aulas remotas. Nesse viés, a Semec deveria ser orientada pelo Conselho Municipal de Educação, ou, pelo menos, terem uma discussão conjunta. Nessa prática, percebe-se o modelo da gestão compartilhada, “com visão de participação como instrumento de controle e validação das decisões previamente definidas, mas com possibilidade de decisão apenas no campo da execução (e dentro de um limite, previamente estabelecido)” (LAGARES; SILVEIRA; LEMOS, 2019, p. 286).

Em um segundo momento, o município (9) destaca que a opção por aulas a distância é inviável para o SME por diversos motivos logísticos, como: a falta de capacitação dos professores e dos estudantes quanto ao uso das ferramentas digitais; a escassez dos aparelhos eletrônicos; e a carência para o acesso à rede de internet e até de energia elétrica por parte dos estudantes, o que implicaria na garantia da qualidade da oferta educacional. “Sendo assim, optaremos por outras alternativas” destaca o Município (9). Por fim, de modo contraditório, os conselheiros deliberaram de forma favorável a essa proposta, que mesmo sendo inviável, seria a única solução para o enfrentamento da pandemia em manter as escolas em funcionamento. Assim, utilizaram um mecanismo de gestão democrática: a participação das famílias para avaliar todo o processo.

Outros 4 municípios (7), (18), (31) e (38) responderam à Diligência do Ministério Público Estadual. Mediante a crise sanitária ou em qualquer momento necessário, o papel do Ministério Público em matéria de educação é essencial para zelar pelos direitos assegurados. A Constituição Federal estabelece no caput do artigo 127 que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

Nessa nova ordem jurídica a educação é uma temática de interesse social e individual. Como direito de todos e dever do Estado e da família cabe ao Ministério Público conforme art. 129, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a função institucional de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”.

Em comparação aos municípios (3), (8), (24), (26) e (29) com os municípios (5), (11), (15), (16), (19), (28) e (40), de modo geral, relataram as reuniões com a

equipe gestora, aprovação do Plano de Contingência da Educação que estabelece em regime especial as atividades escolares na forma de aulas não presenciais, sugeriram Avaliação Diagnóstica, reestruturação do Calendário, e revisão do PPP. Os 7 últimos municípios destacaram o suporte técnico e formação continuada aos profissionais da educação dados pela Semec, bem como uma nova formação para os conselheiros a fim de dar continuidade ao papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto aos gestores municipais.

O CME do município (33) acompanhou as atividades remotas por meio das plataformas digitais, blocos de atividades presenciais e dos Conselhos de Classe Escolares. Em relação aos conselhos, Brito (2019) destaca que a sua funcionalidade fortalece o trabalho colaborativo, enquanto para Cury (2002, p. 172), a gestão democrática como um princípio de Estado pressupõe a presença dos cidadãos “no controle tanto do processo de construção quanto do produto final das políticas educacionais”. Nesse sentido, Brito (2019, p. 59) sustenta que “[...] trata-se de democratizar a própria democracia”.

No geral, essas foram as atribuições dos CME, que atuaram de forma conjunta e participativa junto aos FME e Semec, no intuito de minimizar os impactos causados pela interrupção das atividades letivas presenciais para os estudantes e manter os vínculos com a comunidade escolar, enquanto permanecerem os atos decorrentes dos Decretos municipais.

Mediante os achados da pesquisa documental, no Diagnóstico Situacional dos SRMEE do TO (RCT, 2020), foram atribuições dos Conselhos Municipais de Educação no período pandêmico:

- a) Participar da elaboração e aprovação do Plano de Ação da Rede Municipal de Ensino para o trabalho docente não-presencial e remoto com os alunos das escolas públicas municipais, promovendo o amplo debate com os atores sociais e respectivos colegiados;
- b) Dialogar com a Semec, FME, representantes das escolas e da sociedade civil com o objetivo de tomar as decisões mais adequadas visando o enfrentamento da Pandemia;
- c) Acompanhar o ensino remoto e as ações realizadas *on-line*, a distribuição de atividades para todos os alunos, inclusive da zona rural, bem como, o suporte técnico e formação continuada por parte da Semec aos profissionais da educação, dentre outras;
- d) Monitorar as atividades remotas nos municípios que atendem a partir de plataformas digitais e as entregas de blocos de atividades presenciais, e as atividades através dos Conselhos de Classe;

- e) Realizar reuniões com gestores e coordenadores escolares para discussão dos temas: qualidade das aulas remotas, desempenho dos docentes na elaboração e execução das aulas, participação dos alunos nas atividades *on-line* e impressas, acompanhamento dos pais e busca ativa escolar; sanar as dificuldades relatadas pelos estudantes e famílias sobre o excesso de atividades *on-line* enviadas pelos professores, a falta de *feedback* entre alguns professores e alunos e o baixo número de alunos que dão retorno com as atividades respondidas;
- f) Orientar os gestores acerca da obrigatoriedade e a importância da busca ativa nesse momento, enfatizando que devem mobilizar todos os funcionários para participarem dessa busca, registrando todas as visitas às famílias, e, quando necessário, pedir a intervenção do Conselho Tutelar, a fim de que seja minimizada a reprovação e a evasão escolar no ano 2020;
- g) Trabalhar em parceria com a Semec quanto ao acompanhamento direto nos grupos de redes sociais criados pelas escolas para postagem de conteúdos e atividades para os alunos;
- h) Propor que cada escola faça a avaliação diagnóstica com os alunos para assegurar as mesmas oportunidades e, se houver retorno positivo, poder contar para fins de cumprimento da carga horária mínima anual;
- i) Acompanhar junto à Semec e às escolas a reestruturação do Calendário Escolar, do Plano de Reposição de aulas extraclasse para o desenvolvimento das atividades curriculares, em regime especial, bem como da revisão do PPP;
- j) Dar algumas orientações para realização de visitas remotas às escolas, com agenda definida (com data e horário marcados para a escola que será “visitada” e para o conselheiro que irá executar a ação) por meio da utilização de aplicativos como o *Google Meet*, *WhatsApp* ou chamadas e gravação de vídeos (RCT, 2020).

Há consenso sobre a necessidade de transformar as estruturas e dinâmicas da gestão dos municípios, dos colegiados e das escolas para que esses entes recuperem a capacidade de construir uma cultura democrática. Tal cultura necessita fundamentar-se na participação plena, com iguais condições para todos e poder de alcançar o resultado final das decisões (BRITO, 2019) com significado amplo e social e que contribua para lutar e desenvolver a capacidade de alcançar a eficácia e democratização política.

Assim, considerando a evolução e a categorização dos espaços e mecanismos de participação dos sistemas e redes de ensino/educação do Tocantins foi possível apreender que, com a implementação das políticas públicas e o amparo pelas bases legais, apesar das inúmeras lacunas para a efetivação na prática da gestão democrática, muito se fez nesse cenário pandêmico para a democratização da gestão da educação municipal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação como prática social reverbera o período histórico e as condições materiais das quais é resultante mediante a conjuntura política, econômica e cultural e tem a participação como base da democracia e capacidade política do indivíduo em fazer história. Sob uma perspectiva crítica, a gestão é entendida como uma ação política dotada de sentido interligada às questões técnicas e às questões socioeconômicas, culturais e políticas.

No presente estudo discutiu-se gestão democrática tomando como base o processo de gestão e participação nos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação (SRMEE) tocantinense no contexto pandêmico da Covid-19 no ano de 2020. O estudo levou em consideração a legislação nacional, estadual, e municipal, bem como a Pesquisa da Rede Colaboração Tocantins - RCT.

Os resultados desta pesquisa permitiram analisar a mobilização dos espaços e mecanismos de gestão democrática nos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação tocantinenses no ano 2020 a partir do levantamento do Diagnóstico Situacional realizado pela RCT, o que possibilitou o alcance dos objetivos específicos da pesquisa.

Por meio da mobilização dos espaços e mecanismo pelos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação foi possível compreender as políticas públicas e a dinâmica de participação dos atores sociais nas decisões pertinentes à retomada das aulas nas modalidades de ensino remoto, híbrido e presencial na educação municipal.

Para responder ao primeiro objetivo específico partiu-se dos conceitos e fundamentos históricos da democracia a fim de apreender a categoria de gestão democrática na qual detectou-se que a democracia, na perspectiva da participação liberal, trabalha na contramão da democracia como participação político-pedagógica.

Assim, foi possível desvelar que o processo participativo está imbricado em um jogo democrático, no qual a participação sociopolítica acontece sob o formato de participação parcial, participação plena e pseudoparticipação. Ressalta-se que na democracia representativa, a depender da sua configuração e de como foi construída, nem sempre ela se caracteriza como espaço de representação do coletivo.

Essa estrutura capitalista cria classes com visões de mundo diferentes, promove a desigualdade, a exclusão social das classes subalternas e a segregação. No contexto educacional pandêmico evidenciou-se que a minoria excluída foi ainda mais afetada e impactada quanto ao acesso, à permanência e ao sucesso acadêmico desses estudantes. Apesar da garantia legal, muitos Sistemas de Ensino não se mobilizaram quanto às políticas públicas e não sistematizaram Planos e/ou Projetos que contemplassem a essa finalidade.

No tocante ao segundo objetivo específico, para evidenciar as possibilidades de organização dos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação no Tocantins com enfoque na legislação nacional, estadual e municipal, verificou-se que os sistemas de ensino esbarram nas determinações de políticas de regulação da educação com o intuito de validar a avaliação como instrumento de gestão democrática.

Nesse sentido, as responsabilidades são determinadas pelos objetivos nacionais, o que significa que a autonomia diz respeito à liberdade de organização e operação do sistema. No entanto, essa liberdade não implica em autonomia para divergir das finalidades educacionais constitucionalmente definidas.

Em se tratando dos municípios tocaninenses, constatou-se que apesar destes terem criado seus Sistemas de Educação e estabelecido princípios, espaços e mecanismos formais de gestão democrática em seus dispositivos com a devida consonância às normas nacionais, estes não foram materializados em âmbito local. Cabe a estes Municípios, como entes federados, cumprirem seu papel legal com responsabilidade, zelo e transparência no que tange à permanente construção da qualidade social da educação.

No tocante ao terceiro objetivo específico, foi possível correlacionar as ações desenvolvidas pelos municípios – que se constituem ou não em sistemas de educação – no período da pandemia aos espaços e mecanismos estabelecidos na literatura estudada. Diante disso, os espaços se caracterizam pelo ambiente onde ocorre a gestão democrática e os mecanismos constituem-se como instrumentos políticos pelos quais se pode construir e consolidar a gestão da educação, a ampliação da democracia e a consciência crítica para uma possível emancipação social.

Nesse contexto pandêmico a era digital dimensionou-se como recursos de aprendizagem, que permite o espaço interativo das possibilidades computacionais. Concluiu-se que a família atuou – como espaço de gestão democrática – durante o isolamento social, acompanhando os estudantes; enquanto as tecnologias – como mecanismos de gestão democrática – mediaram a conexão do planejamento dos sistemas de educação.

O último objetivo específico que buscou categorizar os espaços e mecanismos de participação dos sistemas e redes de ensino/educação do Tocantins, tendo a gestão democrática como possibilidades e desafios na crise causada pela Covid-19, foi alcançado a partir das concepções estudadas e da Pesquisa da RCT (2020). Por meio desta foram construídas as categorias com a finalidade de interpretar fenômenos sociais que se constituem por aspectos contraditórios, tomando-se por base os resultados gerais confrontados nesse estudo.

Constatou-se que os espaços e mecanismos de gestão democrática desempenham atividade articulada e organizada junto a outros espaços de deliberação, com o objetivo de consolidar suas funções de decisão, consulta e proposição. Os espaços coadunam com os mecanismos e dispositivos para o amplo debate democrático, no entanto, no campo das políticas educacionais as concepções em disputa indicam o duplo papel ideológico desse movimento.

Na educação municipal tocantinense constatou-se que alguns municípios não instituíram seus sistemas municipais de educação, conseqüentemente, os Conselhos Municipais de Educação (CME) não têm desempenhado suas funções normativas, ficando sob o direcionamento do Conselho Estadual de Educação (CEE) do Tocantins.

Nesse período da Covid-19, mesmo diante das exigências do Ministério da Educação, a educação municipal enfrentou grandes dificuldades, de modo que as escolas precisaram cumprir protocolos de saúde, adquirir plataformas virtuais e capacitar seus professores. Adicionalmente, houve a necessidade da participação efetiva da família neste processo de ensino o que acabou valorizando o ensino à distância. Ocorre que muitas legislações instigaram os municípios a retornarem com as aulas presenciais de modo remoto/híbrido, o que repercutiu negativamente quanto à preservação da vida.

Em atuação contrária à do MEC, a RCT, enquanto Rede, desempenhou um trabalho articulado de garantia do direito à vida e à educação com qualidade referenciada e social, apoiando os municípios quanto ao planejamento, acompanhamento e avaliação das ações educacionais nesse contexto pandêmico.

A pesquisa da RCT (2020) demonstrou que dos 120 municípios do Tocantins que participaram desse estudo, pouco mais da metade possui Sistema Municipal de Educação. Logo, nos municípios que não possuem sistemas de educação, percebeu-se contradições acerca da participação e da autonomia no campo da educação municipal, principalmente em relação à articulação para a consecução dos objetivos educacionais preconizados para a comunidade à qual se destinou.

No tocante às condições para o retorno das aulas, não houve crescimento do conjunto de espaços e mecanismos de participação em nível de sistema municipal quanto ao diagnóstico da oferta educacional no âmbito mais específico da escola, contrariando a perspectiva democrático-participativa na qual todos têm o direito de participar, tomar de decisão e intervir.

Um dado alarmante levantado pela pesquisa indica que 67,7% das famílias tocantinenses foram afetadas quanto aos aspectos sociais, econômicos, educacionais e tecnológicos no momento de crise sanitária. Sobre o Plano de Retomada da oferta e das atividades educacionais para o ensino remoto, 74,7% dos professores e 76,8% das famílias apontaram dificuldades de acesso à internet ou propriamente a ausência de acesso. Assim, pela falta ou inviabilidade das tecnologias, de acordo com os dados da pesquisa (RCT/2020), 48,7% dos municípios ainda utilizaram atividades impressas para atender aos estudantes que não tinham acesso à internet, ou como forma de acompanhar e avaliar o ensino e a aprendizagem.

A consulta pública foi utilizada como mecanismo de transparência, no entanto, apenas 57,4% dos municípios realizaram consulta pública junto às famílias e aos professores de forma conjunta. Outro dado importante da pesquisa é que 70% dos municípios respondentes não possuem Fórum Municipal de Educação - FME constituído, espaço esse responsável por atuar de forma ativa e reflexiva para consolidar o compartilhamento do poder e o estabelecimento de relações sociais mais horizontais no espaço colegiado. Ademais, 72,3% dos municípios alegaram

que o Conselho Municipal de Educação exerceu suas atribuições de forma satisfatória.

Os resultados trazidos por meio dos achados da pesquisa respondem adequadamente às questões e objetivos propostos e explicita uma discussão importante acerca da institucionalização e gestão dos Sistemas Municipais de Educação e tem a gestão democrática como categoria tensionadora da educação municipal em que a Covid-19 se apresentou como mobilizadora de mais uma das crises no processo de valorização do capital, em geral, e das relações de produção e reprodução da sociedade brasileira, em particular.

No âmbito da educação a pesquisa em tela poderá subsidiar o trabalho dos Sistemas Municipais de Ensino/Educação do Estado do Tocantins quanto às formas de manifestação dos espaços e mecanismos de gestão democrática e à participação da comunidade, em geral, nos processos decisórios de seus municípios.

O texto deixa lacunas que merecem aprofundamento, a exemplo de dúvidas apresentadas pelos municípios quanto ao campo de atuação e competências do CME, bem como em relação à formação dos conselheiros quanto à prerrogativa nos PNE/PEE/PME. Em alguns SME, a alternativa por aulas EAD demonstrou-se inviável por diversos motivos logísticos: a falta de capacitação dos professores e dos estudantes quanto ao uso das ferramentas digitais; a escassez dos aparelhos eletrônicos de acesso à rede de internet e até a falta de energia elétrica na residência dos estudantes.

Essas dificuldades trouxeram implicações à garantia da qualidade da oferta educacional, corroborando essa situação vivenciada pela educação que se trata de um processo dinâmico, de mudanças e inovações que ampliaram as responsabilidades no âmbito dessa política.

Finalmente, espera-se que esta pesquisa possibilite reflexões acerca da temática, uma vez que o processo de análise dos dados não se esgota em si. A pesquisa apresentou experiências do processo educativo no período de pandemia com subsídios para a materialização e implementação da gestão democrática no Tocantins como princípio norteador da educação pública popular de qualidade social, uma prática que revela possibilidades para a ampliação de outros estudos.

REFERÊNCIAS

- ABDALLA, Maurício. A democracia no capitalismo. In: SOUZA, Robson Sávio Reis; PENZIM, Adriana Maria Brandão; ALVES, Claudemir Francisco (Orgs.). **Democracia em crise: o Brasil contemporâneo**. 1ª ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2017.
- ALCÂNTARA, Alzira Batalha; PFEIL, Marcia Lisboa. Gestão democrática do ensino público em Rio das Ostras (RJ): avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 36, n. 1, p. 177 - 196, jan./abr. 2020.
- ALMEIDA, Severina Alves de. **Etnossociolinguística e Letramentos: Contribuições para um Currículo Bilíngue e Intercultural Indígena Apinajé**. Universidade de Brasília UnB. Brasília, 2015. Disponível em: www.unb.br. Acesso em: 10 mar. 2019.
- ANDES-SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. O ensino remoto e o desmonte do trabalho docente. **Cartilha de ensino remoto**, v. 4, 2020. Disponível em: <https://sinduepa.org.br/2020/09/08/cartilha-ensino-remoto-desmonte-trabalho-docente/>. Acesso em: 06 nov. 2021.
- AMARAL, Rodrigo Buzin Siqueira do, et al. **Fundamentos da gestão educacional e coordenação pedagógica**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017.
- ANDRADE, Helder Nogueira. **Gestão democrática dos sistemas de ensino: as conferências nacionais de educação como espaço público de participação social**. Fortaleza: Inesp, 2014.
- ARAÚJO, Aldizia Carneiro de. **Gestão democrática nos sistemas municipais de ensino dos estados do Piauí, Maranhão, Santa Catarina e Tocantins: entre tensionamentos e desdobramentos**. 2020. 134f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Educação, Palmas, 2020.
- BAYER, Mariana Ferreira. ANCIUTTI, Maria Clediane Rodrigues. Direito à Educação: Sua Efetivação Aponta um Problema de Gestão? In: Política e gestão da educação básica II, p. 209-214 **Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Brasília: ANPAE, 2019.
- BENEVIDES, Maria Vitória. Educação para a cidadania e em direitos humanos. **Encontro Nacional de didática e prática de ensino**, Águas de Lindóia, v. 9, p. 165-177, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BORDIGNON, Genuíno. **Sistema nacional articulado de Educação: O papel dos Conselhos de Educação (mimeo)**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009a.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. 437 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9396 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <https://www.bsgestaopublica.com.br/portariams188>. Acesso em: 09 jul. 2020. (2020a)

BRASIL. Ministério da Saúde. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 1 mai. 2020. (2020b)

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de fevereiro de 2020**. Reconhece, para os fins do Art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 02 out. 2021. (2020c)

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 329/MEC de 11 de março de 2020**. Institui o Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação - COE/MEC, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de gerenciar questões inerentes a assuntos sensíveis, de repercussão nacional. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2428/portaria-mec-n-329>. Acesso em: 02 out. 2021. (2020d)

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 454/MS de 20 de março de 2020**. Declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19). Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=PRT&numero=454&ano=2020&ato=904UTSU5EMZpWT3dc>. Acesso em: 02 out. 2021. (2020e)

BRASIL. Ministério da Saúde. **Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020**. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-934-de-1-de-abril-de-2020-250710591>. Acesso em: 10 nov. 2020. (2020f)

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Parecer 005/2020/CP/CNE, de 28 de abril de 2020**. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima

anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 04 nov. 2020. (2020g)

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Parecer 006/2020/CP/CNE**. Guarda religiosa do sábado na pandemia da COVID-19. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos-sumulas-pareceres-e-resolucoes/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020#:~:text=Parecer%20CNE%20FCP%20n%C2%BA%205,da%20Pandemia%20da%20COVID%2D19>. Acesso em 04 de nov. 2020. (2020h).

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Parecer 009/2020/CP/CNE, de 08 de junho de 2020**. Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020, que tratou da reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=147041-pcp009-20&category_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 04 mar. 2021. (2020i).

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Parecer 011/2020/CP/CNE, de 07 de julho de 2020**. Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=148391-pcp011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em 04 de nov. de 2020. (2020j).

BRASIL. **Lei nº 14.040 de 18 de agosto de 2020**. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.040-de-18-de-agosto-de-2020-272981525>. Acesso em: 10 nov. 2020. (2020k).

BRASIL. **Parecer 015/2020/CP/CNE, de 06 de outubro de 2020**. Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/parecer-de-6-de-outubro-de-2020-27299998>. Acesso em: 10 nov. 2020. (2020l).

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Guia de Implementação de Protocolos de Retorno das atividades presenciais nas Escolas de Educação Básica**. MEC, Brasília, DF, outubro/2020b. Disponível em: <https://www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2021. (2020m).

BRASIL. **Parecer CNE/CP nº 19, de 8 de dezembro de 2020**. Reexame do Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020, que tratou das Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado

de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/3384/parecer-cne-cp-n-19>. Acesso em: 05 out, 2021. (2020n).

BRASIL. **Resolução CNE/CP Nº 2, de 10 de dezembro de 2020**. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-2-de-10-de-dezembro-de-2020-293526006>. Acesso em: 05 out.2021. (2020o).

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_sit e.pdf . Acesso em: 22 abr. 2021.

BRITO, Kátia Cristina Custódio Ferreira. **O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: um estudo no município de Palmas - TO**. 2019.189f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Carlos, 2019.

BRITO, Kátia Cristina Custódio Ferreira. Conselhos Escolares Gestão Democrática: Concepções Proposições no Município de Porto Nacional/TO. In: Política e gestão da educação básica II, p. 26-30. **Série Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Brasília: ANPAE, 2019a.

BRITO, Maria Gorete Rodrigues de et al. Os Conselhos Escolares como Possibilidade de Democratização da Escola Pública. p. 176-180. In: Política e gestão da educação básica II. **Série Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**, Brasília: ANPAE, 2019b.

CARDOZO, Maria José Pires Barros; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. Gestão democrática na mesorregião Oeste Maranhense: enfoques e destaques nas leis dos Sistemas Municipais de Educação¹. In: Política e gestão da educação básica II - **Série Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Brasília: ANPAE, 2019.

CARVALHO, Roberto Francisco de; RODRIGUES, Rute Soares; GOMES, Ana Cléia da Silva. Conselho Municipal de Educação e planejamento participativo: mecanismos de efetivação da gestão e dos sistemas e escolas. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 6. p. e 13312. 2021. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/campo/article/view/13312>. Acesso em: 19 dez. 2021.

CARVALHO, Roberto Francisco de. **Gestão e participação universitária no século XXI**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

CARVALHO, Roberto Francisco de. **O processo de gestão e participação na universidade: limites, possibilidades e desafios na UFT**. Tese de Doutorado em Educação. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2011. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/1096>. Acesso em 16 abr. 2022.

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

CARVALHO, Roberto Francisco de; RODRIGUES, Rute Soares; GOMES, Ana Cléia da Silva. Conselho Municipal de Educação e planejamento participativo: mecanismos de efetivação da gestão e dos sistemas e escolas. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 6. P. e 13312. 2021. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/campo/article/view/13312>. Acesso em: 19 dez. 2021.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. As políticas de gestão e de avaliação acadêmica no contexto da reforma de educação superior. In.: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 251-262.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

CONAPE. **Conferência Nacional Popular de Educação**. (2022). Documento Referência. Disponível em <https://fnpe.com.br/documentos>. Acesso em: 3 out. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 7ª ed., 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**. v. 23, nº 80, p. 169-261, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 33, n. 1, p. 15-34, 2017.

DATASENADO. **Quase 20 milhões de alunos deixaram de ter aulas durante pandemia**. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/12-08-2020-15-03-datasenado-quase-20-milhoes-de-alunos-deixaram-de-ter-aulas-durante-pandemia>. Acesso em: 30 set.2021

DIAS, Leandro. **Capitalismo e Democracia**. Disponível em: <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2013/09/capitalismo-democracia.html>. Acesso em: 16 set. 2021.

DEMOCRACIA representativa x democracia substantiva. **Rádio Peão Brasil**. Antônio Augusto de Queiróz. Publicado em 27 de maio de 2018. Disponível em: <https://radiopeaobrasil.com.br/colunistas/democracia-representativa-x-democracia-substantiva/>. Acesso em 23 mar. 2022.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar**. 4ª ed. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso / Rede e-Tec Brasil, 2012. Disponível em: https://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/eixo_social/formacao_pedagogica/240912_form_pedag_gestaodaeducacaoescolar.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, v.28, n.100, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/zC7Xjw>. Acesso em: 25 mar. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2016.

DUBLANTE, Carlos André Sousa. CARDOZO, Maria José Pires Barros. Democratização da gestão do ensino público em sistemas municipais de educação no Maranhão. **RBPAAE** - v. 36, n. 1, p. 037 - 055, jan./abr. 2020.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira; DAMETTO, Jarbas; LAUER, Munir José. A noção de gestão democrática e sua apropriação local: um estudo sobre a legislação de municípios gaúchos. **RBPAAE**, v. 36, n. 1, p. 111 - 129, jan./abr. 2020. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/96360/56991>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na cultura globalizada**. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?Pid=S010173302004000400008&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 26 mar. 2020.

FLACK, Simone de Fátima; SAKATA, Kelly Letícia da Silva. O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa-PR. **RBPAAE**, v. 32, n. 2, p. 549 - 569 mai./ago. 2016.

FNDE já liberou mais de R\$ 720 milhões direto para escolas públicas na pandemia. **Assessoria de Comunicação Social do MEC**. mai., 2020. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13507-fnde-j%C3%A1-liberou-mais-de-r\\$-720-milh%C3%B5es-direto-para-escolas-p%C3%BAblicas-na-pandemia](https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13507-fnde-j%C3%A1-liberou-mais-de-r$-720-milh%C3%B5es-direto-para-escolas-p%C3%BAblicas-na-pandemia). Acesso em: 03 out. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17ª. Ed. Rio e Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam** – São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 4). Disponível em: < https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2014/10/importancia_ato_ler.pdf. Acesso em 03 set. 2021.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GOMES, Juliana Pereira Rageteles. **Democracia e a educação escolar: uma análise à luz da pedagogia histórico-crítica**. 2018. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação, Vitória, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/10628> >. Acesso em: 14 set. 2021.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 8.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRAMSCI, Antônio. **Escritos políticos: 1910-1920**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 2004.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2006.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

IANNI, Octavio. A construção da categoria. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 397-416, abr 2011 - ISSN: 1676-2584.

KASSAR, Mônica Carvalho Magalhães. Escola como espaço para a diversidade e o desenvolvimento humano. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, nº. 137, p.1223-1240, out.-dez. 2016. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016157049>>. Acesso em: 06 out. 2021.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 67, ago., p.112-149, 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73301999000200005>. Acesso em: 27 nov. 2020.

LAGARES, Rosilene. BRITO, Katia Cristina Ferreira Custódio Brito. SILVA, Meire Lúcia Andrade da. Gestão da Educação em Sistemas Municipais de Ensino no Tocantins: Tensionamento entre Princípio e Método Democráticos. **RBPAE**, v. 36, n. 1, p. 094 - 110, jan./abr. 2020. Disponível em: seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/96280/56990. Acesso em: 20 jun.2021.

LAGARES, Rosilene et al. Gestão da Educação: Validação das Ações Administrativas e Pedagógico-Curriculares e Finalização do Ano Letivo de 2020. **Caderno Educação Municipal**. Palmas: UFT, 2020a.

LAGARES, Rosilene et al. Gestão da Educação na Conjuntura da pandemia: com a palavra, cursistas e formadores. **Caderno Educação Municipal**. Palmas: UFT, 2020b.

LAGARES, Rosilene et al. **Gestão das Redes e dos Sistemas Educacionais: afirmação dos direitos à vida e à educação no retorno às atividades escolares em 2021**. Palmas: UFT/PROEX, 2021.

LAGARES, Rosilene. NARDI, Elton Luiz. Da Introdução de Dispositivos de Accountability em Educação na Amazônia Tocantinense à (Re) Configuração de Arranjos Institucionais de Gestão – Lógica da Regulação por Resultados. *Revista Humanidades e Inovação*. v.7, n.15 – 2020. P. 196 – 209.

LAGARES, Rosilene; GONÇALVES, Ítalo Bruno Paiva. Educação Municipal no Tocantins: política, gestão e direito na pandemia do coronavírus - um campo controverso. In: CARVALHO, Roberto Francisco de et al. **Educação Escolar No Tocantins: Política, Currículo e Prática**. Curitiba: CRV- Brasil, 2020.

LAGARES, Rosilene; SILVEIRA, Luzenir Poli Coutinho da; LEMOS, Patrícia de Mello Gomes Linhares. Gestão Democrática em Planos de Educação no Tocantins: Fios de uma mesma Trama? In: NARDI, Elton Luiz; CARDOZO, Maria José Pires Barros de. (orgs.). **Democracia e Gestão da Educação em Perspectiva**. São Paulo: Mercado de Letras, 2019.

LAGARES, Rosilene. Arranjos para os municípios no campo das políticas públicas e gestão educacional. **Desafios**: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins, v. 1, n. 01, p. 95-114, jul/dez. 2014. <https://doi.org/10.20873/uft.2359-3652.2014v1n1p95>. Acesso em: 20 jun. 2021.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola. Teoria e Prática**. 5ª ed. 2004. Disponível em: https://www.academia.edu/4048801/ORGANIZA%C3%87%C3%83O_E_GEST%C3%83O_DA_ESCOLA_Teoria_e_Pr%C3%A1tica_Por?email_work_card=reading-history. Acesso em: 27 set. 2021.

LIMA, Maria Eliene et al. Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-Social: Revisão das Políticas Educacionais no Ensino Militar. In: Didática, escola e política: nenhum direito a menos. **Anais do VII Encontro Estadual de Didática e Práticas de Ensino: Didática, escola e política: nenhum direito a menos**, nov. 2017, p. 2809-2827. Goiânia: Gráfica UFG, 2018.

MACHADO, Audálio José Pontes. A democracia representativa no Brasil: problemas e questionamentos. **Estação Científica**, Macapá, v. 6, n. 1, p. 09-18, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/viewFile/1935/audaliov6n1.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2017.

MANFIO, Aline. O papel dos Conselhos Municipais de Educação na elaboração e monitoramento dos Planos Municipais de Educação. **Educação em Revista**, Marília, v.22, p. 77-90, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2236-5192.2021.v22nesp.p77-90>. Acesso em: 3 nov. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARX, Karl. **O capital**. 2. ed. v. 1, São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: IX ANPED SUL, 2012. **Anais**. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/AS-CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES-DO-M%C3%89TODO-MATERIALISTA-HIST%C3%93RICO-E-Masson/b95ba8fe6039db64d3a48e9628fce6bfebd1bf9b>. Acesso em: 3 dez. 2021.

MIURA, Beatriz Hiromi. O Materialismo Histórico Dialético: contribuições para a pesquisa sobre Políticas Educacionais. In: XIV ANPED-CO. **Anais**, 2018. Disponível em: http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/5/2821-TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf. Acesso em: 12 de mar. 2021.

MORAN, José Manuel. MASETTO, Marcos T. BEHRENS, Marilda Aparecida. **Novas tecnologias e mediação pedagógica**. Campinas: Papirus, 2013. 21ª Ed.

NARDI, Elton Luiz et al. Princípios e mecanismos de participação e decisão em sistemas municipais de ensino de Santa Catarina: uma leitura dos artefatos institucionais de democratização da gestão educacional. **RBP AE** - v. 36, n. 1, p. 153 - 176, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/99387>. Acesso em: 28 mar. 2021.

NARDI, Elton Luiz. Gestão democrática do ensino público na educação básica: dimensões comuns e arranjos institucionais sinalizados em bases normativas de sistemas municipais de ensino. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 123-136, mar./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-123.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

NARDI, Elton Luiz. Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica. **RBP AE**, v. 31, n. 3, p. 649 - 666, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/59089>. Acesso em: 10 out. 2021.

NASCIMENTO, Francimária Santana de Sousa. Gestão Escolar: A importância da gestão democrática e participativa nas escolas públicas brasileiras. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 05, v. 07, ed. 9, pp. 75-83, set. 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/escolas-publicas>. Acesso em: 10 mai 2021.

NICÉSIO, Guilherme Alves de Lima; ALMEIDA, Marcia Bastos de; CONCEIÇÃO, Lucy Mara da. **Políticas públicas na educação básica**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2015.

PALMAS. **Lei nº 1.350, de 09 de dezembro de 2004**. Institui o Sistema Municipal De Ensino de Palmas E dá Outras Providências. Disponível em: <https://cm-palmas.jusbrasil.com.br/legislacao/245527/lei-1350-04>. Acesso em: 14 dez. 2020.

PARO, Vítor Henrique. Educação Para a Democracia: O Elemento Que Falta na Discussão da Qualidade do Ensino. In: 23ª Reunião Anual da Anped, 2000. **Anais da Anped 2000**, p.1-15. Disponível em: <https://www.anped.org.br/biblioteca/item/educacao-para-democracia-o-elemento-que-falta-na-discussao-da-qualidade-do-ensino>. Acesso em: 03 ago. 2021.

PARO, Vítor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vítor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 3.ed. São Paulo: Ática, 2005.

PARO, Vítor Henrique. **Gestão Escolar, Democracia e Qualidade de Ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Disponível em: https://www.academia.edu/11677687/Participa%C3%A7%C3%A3o_e_Teoria_Democr%C3%A1tica_Carole_Pateman. Acesso em: 20 abr.2022.

PEREIRA, Libna Lemos Ignácio et al. Políticas Educacionais e a Construção da Nova República Democrática: Direito à Educação e Gestão Democrática na Constituição Cidadã e a LDB N.9394/96. In: Didática, escola e política: nenhum direito a menos. **Anais do VII Encontro Estadual de Didática e Práticas de Ensino: Didática, escola e política: nenhum direito a menos**, Goiânia: UFG, p. 1669-1686, nov. 2018.

PINHEIRO, Ana Paula; PINHEIRO, Fernanda. O uso do celular em tempos de pandemia-uma análise da nomofobia entre os jovens. **Revista Tecnologias Educacionais em Rede (ReTER)**, v. 2, n. 3, p. 9-01-15, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reter/article/view/67222/html>. Acesso em: 8 nov. 2021.

REDE COLABORAÇÃO TOCANTINS (RCT). **Diagnóstico Situacional dos Sistemas/Redes Municipais de Ensino/Educação**. Lagares et al (orgs.), 2020.

REDES sociais influenciam voto de 45% da população, indica pesquisa do DataSenado. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em 8 nov.2021.

RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 3ª ed., São Paulo: Publifolha, 2001. Disponível em:

https://www.academia.edu/12000175/A_Democracia_Renato_Janine_Ribeiro.>
Acesso em: 07 ago. 2021.

ROCHA, Jefferson Marçal da; HAMMES, Lúcio Jorge. Gestão e democracia em uma escola pública. **RBPAE**, v. 34, n. 2, p. 635 - 652, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/330206823>. Acesso em: 02 jul.2021.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **O que é democracia**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

SAVIANI, Demerval; GALVÃO, Ana Carolina. Educação na pandemia: a falácia do “ensino” remoto. **Universidade e Sociedade. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior**, n. 67, p. 36-49, 2021. Disponível em: <file:///c:/users/ledal/downloads/a%20fala%cc%81cia%20do%20ensino%20remoto%20saviani%20e%20galva%cc%83o%202021.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2021.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-Crítica: primeiras aproximações**. Campinas: A. Associados, 1994.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, v. 20, n. 69, p. 119-136, 1999. Disponível em: <https://br.search.yahoo.com/search?fr=mcafee&type=E211BR1351G0&p=saviani+stema+de+ensino>. Acesso em: 24 set.2021.

SEGUNDO IBGE, população do Tocantins cresce 1,07% num ano. 27/08/2021. **Tribuna do Povo**. Disponível em: <
<https://www.tribunadopovoto.com.br/noticia/14559/segundo-ibge-populacao-do-tocantins-cresce-1-07-num-ano>>. Acesso em: 06 out. 2021. (2021)

SEMPREBOM, Sílvia Maria Pires; RIBEIRO, Fábio Viana. **Juventude e Participação**. 2008. Disponível em:
<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/959-4.pdf?PHPSESSID=2009050410452273>. Acesso em: 14 ago. 2009.

SILVA, Jair Militão. Escolas democráticas: fatos e ideias. **Revista Org. & Demo**, v. 5, n. 1, p. 41-54, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Maria Abádia. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://cedes.unicamo.br>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SILVEIRA, Luzenir Poli Coutinho da; LAGARES, Rosilene. Educação e Gestão democrática: Dilemas e Chances. In: 38ª Reunião Nacional da ANPEd, 2017, São Luís-MA. **Anais da 38ª Reunião Nacional**. Disponível em:
http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT05_1316.pdf. Acesso em: 05 mai. 2021. (2017a).

SILVEIRA, Luzenir Poli Coutinho da; LAGARES, Rosilene. Dilemas da Gestão Democrática da Educação Frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **RBPAE**, v. 33, n. 3, p. 835 - 849, set./dez. 2017. (2017b).

SOARES NETO, Josaphat Soares; FEITOSA, Raphael Alves. Conselho Escolar: Visão Estratégica na Gestão Escolar para a Melhoria do Ensino Médio. **Revista Thema**, v. 15, n. 1, p. 298 a 311, 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/view/459/740>>. Acesso em: 4 fev. 2021.

SOUZA Jr, Justino. Marx e a crítica da educação: da expansão liberal-democrática à crise regressivo-destrutiva do Capital. São Paulo, **Editora Ideias & Letras**, 2010, p. 19-119.

STIMAMIGLIO, Janete de Fátima; BACH, Maria Regina. **Gestão Escolar Democrática**. Secretaria de Educação do Paraná. 2018. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_em_foco/gestao_escolar_democratica_unidade1.pdf. Acesso em: 14 dez. 2020.

TOCANTINS. **Decreto nº 6.257 de 14 de maio de 2021**. Dispõe sobre as atividades educacionais, a jornada de trabalho, na forma que especifica, e adota outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/to/decreto-n-6257-2021-tocantins-dispoe-sobre-as-atividades-educacionais-a-jornada-de-trabalho-na-forma-que-especifica-e-adota-outras-providencias>. Acesso em: 02 out. 2021.

TOCANTINS. **Decreto nº 6.065 de 13 de março de 2020**. Determina ação preventiva para o enfrentamento do COVID-19 - novo Coronavírus. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/to/decreto-n-6065-2020-tocantins-determina-acao-preventiva-para-o-enfrentamento-do-covid-19-novo-coronavirus>. Acesso em: 27 abr. 2020. (2020a)

TOCANTINS. **Ofício nº 79/2020/CEE-TO, de 14 de março de 2020**. Providências quanto ao cumprimento do Decreto nº 6.065, de 13 de março de 2020. Disponível em: <https://assets.colegiosantacruz.g12.br>. Acesso em: 02 out.2021. (2020b)

TOCANTINS. **Resolução CEE-TO nº 105, de 08 de abril de 2020**. Estabelece formas de reorganização do Calendário Escolar/ 2020 e define o regime especial de atividades escolares não presenciais no Sistema Estadual de Ensino do Tocantins, para fins de cumprimento do ano letivo de 2020, como medida de prevenção e combate ao contágio do Novo Coronavírus (COVID-19). Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/501542/>. Acesso em: 04 abr. 2021. (2020c)

TOCANTINS. **Resolução CEE-TO nº 154, de 17 de junho de 2020**. Estabelece normas complementares para a reorganização do Calendário Escolar, os planejamentos e práticas pedagógicas para a oferta e o cômputo de atividades educacionais não presenciais, para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, com o objetivo de minimizar o impacto decorrente da Pandemia da COVID-19, na educação. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/521570/>. Acesso em: 14 dez. 2020. (2020d)

TOCANTINS. **Portaria CEE-TO nº 12, de 24 de julho de 2020**. Suspende enquanto perdurar a situação de emergência em saúde pública a realização de Avaliações Externas in loco, descritas na Resolução CEE-TO nº 037/2019, para a Educação Básica; e na Resolução CEE-TO nº 120/2019, para a Educação Superior, como medida preventiva para reduzir os riscos de contágio e de propagação do novo Coronavírus (COVID-19). Refere-se a visitas in loco pelo CEE. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/528516/>. Acesso em: 03 jan. 2021. (2020e)

TOCANTINS. **Indicação 008/2020, de 19 de agosto de 2020**. Autorização provisória, às Redes Municipais de Educação, pertencentes ao SEE-TO para procederem à avaliação externa in loco e a organizarem os trâmites processuais dos atos autorizativos de suas Unidades de Ensino. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/528516/>. Acesso em 15 jan.2021. (2020f)

TOCANTINS. **Resolução CEE-TO nº 201, de 19 de agosto de 2020**. Autoriza a prorrogação de prazos dos atos regulatórios emitidos pelo CEE-TO, em favor das Escolas da Educação Básica, nas suas etapas e modalidades, pertencentes ao SEE-TO que possuem atos com vigência expirada durante o ano de 2020. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/528516/>. Acesso em: 14 dez. 2020. (2020g)

TOCANTINS. Lei nº 2.977 de 08 de julho 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE-TO (2015-2025) e adota outras providências. **Diário Oficial nº 4.411**. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_2977-2015_50067.PDF. Acesso em: 14 dez. 2020.

TOCANTINS. Constituição Estadual do Tocantins. Texto constitucional de 05 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 01/1989 a 40/2020. **Assembleia Legislativa**. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_54790.PDF#dados. Acesso em: 14 dez. 2020.

TOCANTINS. Lei nº 2.139, de 3 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências. **Diário Oficial nº 2.970**. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/30465.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987. Disponível em: https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Trivinos-Introducao-Pesquisa-em_Ciencias-Sociais.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

XAVIER, Carla Cristina Valois Lins; AZEVEDO, José Franco de. **Gestão democrática na educação profissional e tecnológica: um olhar para a participação estudantil na (re)construção do espaço pedagógico**. 1ª ed. Aracaju: IFS, 2019.