

## CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VOTORANTIM/SP: CRIAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

### Municipal Council of Education of VOTORANTIM/SP: creation, implementation and democratic management

Katlin Cristina de Castilho – UFSCar/Sorocaba\*

Kalin Cristina de Castilho – UFSCar/Sorocaba\*\*

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

**Palavras-chave:** Conselho Municipal de Educação. Gestão democrática. Votorantim/SP.

**Abstract:** This study aims to analyze the creation, implementation processes and democratic management of the Municipal Council of Education of Votorantim/SP, based on qualitative bibliographical and documentary revision. It is a research in progress which is subdivided into three parts that complement each other, the first one dedicated to the understanding of the epistemological place of study, in geographic and educational terms, the second one to the documentary analysis and the third one related to field research. The article presented here is, therefore, part of the method of exposition of the second stage of the research, which involves analysis of the current documents that underlie the current referrals of Votorantim's Council of Education, mainly regarding the democratic management and socially referenced quality. The final considerations point to the relevance of the collegial work of the Council of Education in the promotion of quality in education in the municipal context, with reference to the look of its representativeness.

**Keywords:** Municipal Council of Education. Democratic management. Votorantim/SP.

#### INTRODUÇÃO

Este estudo trata de uma análise do Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP<sup>1</sup> quanto a sua criação, implementação e gestão democrática. Inserido em uma pesquisa maior e mais ampla, que se subdivide em três partes metodologicamente complementares, o texto que aqui se apresenta partiu de uma revisão anterior referente à compreensão do local epistemológico de estudo, em termos históricos, geográficos e educacionais (CASTILHO; CASTILHO, 2017).

Tendo como base a análise documental, esta segunda parte da pesquisa visa aprofundar conhecimento acerca das normativas que fundamentam a organização do CME do município, bem como os encaminhamentos prescritos nas atas das reuniões desse colegiado. Outro desafio da presente

\*Mestranda em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), membro do GEPLAGE – Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação da UFSCar-Sorocaba/SP. E-mail [katlin\\_cristina@yahoo.com.br](mailto:katlin_cristina@yahoo.com.br).

\*\*Graduada em Pedagogia pela UFSCar campus Sorocaba/SP. Professora a na rede municipal de ensino de Votorantim/SP. membro do GEPLAGE - Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento e Gestão da Educação (UFSCar-Sorocaba). E-mail [castilho@yahoo.com.br](mailto:castilho@yahoo.com.br).

<sup>1</sup>O município de Votorantim está localizado no interior do Estado de São Paulo, na região metropolitana de Sorocaba, à, aproximadamente, 100 quilômetros da capital.

pesquisa é o de inferir sobre a participação das diferentes representatividades no delineamento da qualidade socialmente referenciada em educação do município e a autonomia do órgão, como espaço de articulação da gestão democrática. Questiona-se, portanto, como se dá a atuação do CME de Votorantim/SP? Quem dele participa? Como e em que medida a qualidade em educação é pensada por esse colegiado? Neste campo de análise, questiona-se ainda sobre a constituição, ou não, do Sistema Municipal de Ensino e sua articulação com o Conselho Municipal de Educação.

Parte-se da compreensão de que a discussão sobre os Conselhos Municipais de Educação vem ganhando significativa relevância nas últimas décadas, na medida em que o seu processo de implementação e criação está estreitamente articulado ao princípio da gestão democrática como forma de gestão socialmente referenciada. No Brasil, as discussões referentes ao CME ganharam força a partir da Constituição Federal de 1988, onde é possível encontrar de modo expresso a autonomia dos municípios em relação à União. No artigo 3º da referida Lei, fica claro que os municípios possuem competência jurídica para legislar sobre assuntos que interferem diretamente no contexto local. (BRASIL, 1988)

Nesse discutível processo de descentralização e responsabilização, os municípios, enquanto Entes Federados mais próximos da vida pública dos cidadãos, devem desempenhar correspondente função, qual seja, a de empreender ações que garantam direitos constitucionalmente assegurados. Nos relativos à educação, o Conselho Municipal passa a ser um importante órgão capaz de propiciar diálogos em torno das demandas do contexto social vivido nos municípios. O texto que aqui se apresenta traz uma análise de cunho documental, tendo como principais referências a legislação que ampara a constituição do Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP e as atas de reuniões do colegiado a partir de 20 de maio de 2013. Como método de exposição, na primeira seção é elaborada uma análise quanto à existência de um Sistema Municipal de Ensino, seus encaminhamentos e movimentos de articulação com o CME. Há ainda uma discussão sobre as normativas que regem o referido Conselho do município.

Na segunda seção apresentamos a definição do CME em sua legislação e a sua composição enquanto órgão de múltiplas representatividades. Na seção seguinte temos uma análise do município no que concerne seu atendimento à demanda educacional, conforme inciso V, artigo 11, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), nº 9394/96 (BRASIL, 1996), bem como a relação que estabelece entre o nível municipal e a federação quanto ao atendimento da Educação Básica, correspondendo a faixa etária dos 4 aos 17 anos. A última seção trata especificamente de uma análise sobre a gestão democrática nos encaminhamentos do CME de Votorantim/SP e, articulado a isso, a dimensão da qualidade socialmente referenciada.

Por fim, as considerações finais apontam que o relevante papel do Conselho Municipal de Educação na promoção da qualidade socialmente referenciada, se dá a partir da referência do olhar das representatividades que compõem tal colegiado. Trata-se, antes de mais nada de estabelecer uma relação dialógica com as demais esferas municipais. Apesar de ser um processo, a descentralização ao qual o referido Conselho faz jus é de suma importância para a garantia da participação na construção da qualidade em educação, sob a égide do referencial social.

### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VOTORANTIM/SP: CRIAÇÃO E DIRETRIZES

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

Os documentos analisados até o momento não apontam uma justificativa para a criação de uma nova organização do conselho e seus mecanismos norteadores. Ao analisar as atas do conselho a partir de 2013<sup>2</sup> (C.M.E. VOTORANTIM/SP, 2013), percebe-se que houve, naquele ano, uma iniciativa do poder Executivo nos encaminhamentos do CME, tendo como necessidade um olhar mais atento aos índices

<sup>2</sup> O livro ata analisado teve sua abertura datada em 20 de maio de 2013.

educacionais do município, haja vista a proximidade de cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação (PME) e a emergência de elaboração de um novo PME para os próximos dez anos.

Observou-se, ainda, uma descontinuidade nos trabalhos do Conselho até a sua nova instalação em 2017, onde já é possível verificar maior regularidade nos encontros e recorrência de discussões pertinentes à educação municipal. Paralelo a análise das atas, dados do Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM) mostram que em 2016 o colegiado se reuniu duas vezes e, quando questionado sobre a existência em Votorantim/SP de CME estruturado e atuante, com a composição de membros completa e de acordo com a legislação, a resposta foi negativa<sup>3</sup>. Em 2017, mesmo com a nova criação do CME, não houve abertura de uma nova ata de reuniões, mas continuidade do livro, com data de abertura de 20 de maio de 2013.

Em comparação à legislação anterior, a Lei nº 2547/17 deixa mais especificado o papel do CME em relação ao Sistema Municipal de Ensino. De acordo com a Lei recém aprovada, o CME é órgão normativo, deliberativo e consultivo em relação a educação municipal no seu Sistema Municipal de Ensino. Nos incisos III e VIII, artigo 2º é especificado que ao conselho, dentre outras atribuições, cabe, respectivamente, colaborar sugerindo diretrizes para o SME e sugerir medidas que visem ao aperfeiçoamento do ensino no Sistema Municipal. (VOTORANTIM/SP, 2017a)

Especificamente em relação ao SME, a Lei nº 2573, de 8 de agosto de 2017, dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino e define a estrutura da Secretaria Municipal de Educação, órgão da Administração Direta do Poder Público Municipal, subordinado ao Chefe do Poder Executivo (VOTORANTIM/SP, 2017b). Como disposto na normativa, o SME é uma instituição jurídica, integrante do Serviço Público Municipal, com a responsabilidade de planejar, executar, supervisionar e avaliar programas e ações no âmbito da educação municipal, em observância ao regime de colaboração com os Entes Federados e suas normas legais, planos educacionais (LDB, Plano Nacional de Educação, Plano Estadual de Educação), para assegurar a universalização do ensino obrigatório e gratuito e erradicação do analfabetismo.

Neste encaminhamento, o SME se incumbem, prioritariamente da Educação Infantil (destinada às crianças de 0 a 5 anos) e do Ensino Fundamental, compreendendo a faixa etária dos 6 aos 10 anos e para aqueles que, na idade própria, não tiveram acesso à essa etapa da educação básica, com a Educação de Jovens e Adultos (EJA). A administração do SME é incumbência da Secretaria Municipal de Educação, como disposto no artigo 5º da referida Lei. Em seu artigo 6º, a normativa destaca a composição do Sistema, qual seja:

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

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

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

- I. Órgãos Colegiados;

<sup>3</sup> Os municípios são os respondentes dos questionamentos do Tribunal de Contas, cujas informações geram o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM) (TRIBUNAL DE CONTAS, 2017).

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

Nessa análise, observa-se que a Lei que institui o Sistema Municipal de Ensino não cita, diretamente, processos ou movimentos de gestão democrática ao longo do seu texto. É a partir da observância de sua composição, apoiada em diferentes representatividades – até mesmo a partir da referência à LDB em diferentes momentos do texto – que se pode inferir que a normativa comporta, de certa forma, a gestão democrática, não havendo, como já dito, uma exposição direta a esse tópico. Especificamente em relação a participação da comunidade nos assuntos da educação municipal, a Lei só a apresenta na incumbência das unidades escolares, por intermédio da elaboração do Projeto Político Pedagógico e da articulação entre sociedade e escola, como disposto nos incisos I e VI do artigo 27.

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

- I. elaborar periodicamente seu Projeto Político Pedagógico, dentro dos parâmetros da Política Educacional do Município e de progressivos graus de autonomia; [...]
- VI. articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; (VOTORANTIM/SP, 2017b)

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

Para melhor análise, a próxima seção aprofunda discussão, especificamente em relação ao Conselho Municipal de Educação, já compreendido neste texto como Órgão Colegiado da Secretaria Municipal de Educação de Votorantim/SP e, portanto, participe dos encaminhamentos do seu Sistema Municipal de Ensino. Objetiva-se, por essa via, aprofundar conhecimento de sua representatividade enquanto Órgão de significativa incumbência de encaminhamentos democráticos de gestão.

### **CARACTERIZAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VOTORANTIM/SP: CONCEITO, CARACTERES PREDOMINANTES E REPRESENTATIVIDADE**

O município de Votorantim/SP com a normativa de 2017, portanto, recria seu Conselho Municipal de Educação, que atuou desde 1997 orientado pela Lei nº 1287/97. Segundo dados de 2014, o município integra, então, o rol das 4.874 cidades que tem o seu CME, em âmbito nacional, contingente que corresponde a 87,5% dos municípios brasileiros. (OBSERVATÓRIO PNE, 2017)

De acordo com Lei do município (VOTORANTIM/SP, 2017a, 2017b), o Conselho Municipal de Educação é órgão colegiado da estrutura da Secretaria Municipal de Educação, de competência normativa, consultiva e deliberativa. Com base na Lei nº 2547/17, no âmbito de seu caráter normativo, assume a função de autorizar o funcionamento de estabelecimentos vinculados ao SME; elaborar normas complementares quanto às diretrizes para regimentos escolares; determinar critérios para acolhimento e progressão de alunos com distorção idade/série e interpretar a legislação e as normas educacionais.

As funções consultivas e deliberativas, dizem respeito, respectivamente, ao assessoramento como respondente de consultas sobre leis e suas aplicações educacionais e ao poder de deliberar sobre temas de sua competência legal. O texto do município que dispõe sobre o CME traz, especificadamente, em seu artigo 2º as competências básicas e as atribuições do colegiado, sendo elas:

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

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

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

Tal análise é fundamental para compreensão da estrutura dos Conselhos Municipais de Educação, e, nesta breve exposição, observa-se que a função normativa se apresenta com menor percentual. No Estado de São Paulo, especificamente, as funções consultivas e deliberativas também assumem a maioria dentre os caracteres dos colegiados. Importante ressaltar que a função normativa se destaca sobre as demais funções uma vez que concebe ao colegiado a autonomia de interpretar a Lei e, a partir disso, normatizar acerca do funcionamento da educação dentro do Sistema Municipal de Ensino.

Atrelada a função do Conselho Municipal de Educação, a análise do colegiado em sua abrangência na esfera educacional perpassa ainda pela sua composição e representatividade. Quanto a esses dois pontos, o CME de Votorantim/SP tem sua composição formada por 13 conselheiros e seus respectivos suplentes, não sendo de exercício remunerado. Conforme artigo 4º, o mandato do conselheiro é de dois anos, permitida uma única recondução por igual período. Ao dispor sobre a representatividade dos conselheiros, a normativa indica, em seu artigo 3º, que o CME será composto conforme a tabela abaixo:

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

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

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

A partir da tabela, observa-se que a representatividade do Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP é heterogênea, tendo a participação de representantes das diversas esferas da educação, etapas da educação básica e níveis de ensino. Observa-se também que não há representantes de pais de alunos(as) na sua composição, ficando para as demais representações a responsabilidade de encaminhar ao CME as demandas educacionais da comunidade.

Em âmbito nacional, dados do Observatório PNE referentes ao ano de 2014 mostram que 80,3% dos municípios com CME tem a representatividade de pais de alunos. Considerando somente o Estado de São Paulo, esse percentual cai para 71,2%, indicando que, apesar do alto número de Conselhos Municipais de Educação que tem pais participantes com direito à voz e voto, essa participação não é unanimidade entre esses órgãos colegiados, sendo Votorantim/SP um município que não legitima, em sua normativa, essa representatividade.

É claro que, de certo modo, as representações indicadas na organização do CME de Votorantim/SP, com um olhar atento e sensível às necessidades da comunidade, podem dar encaminhamentos às demandas sociais na esfera educacional, contudo, a Lei nº 2547/17, ao deixar de compor em sua representatividade o olhar próprio daquele que é pai, mãe ou responsável, perde uma importante referência social.

Em linhas gerais, há de se tratar sobre a necessidade de se buscar os meios para que a participação daqueles que não integram o saber magistral não se torne apenas uma ação formal, mas, diferente disso, se traduza como uma ação alicerçada na construção da coletividade do colegiado, fazendo jus a democracia e ao direito de voz e voto. Fundamental neste ponto, é propiciar tempos e espaços de legitimação para a participação efetiva da comunidade, não por meio de “enquetes”, mas por sua atuação ativa e recorrente quanto às demandas e solicitações sociais.

Finalmente, ao tratar do conceito, caracteres predominantes e representatividade do CME de Votorantim/SP tem-se a via de análise dos alicerces que compõem a gestão democrática e autonomia do órgão colegiado, pois parte-se do pressuposto de que tais eixos são norteadores do local epistemológico que a participação ocupa no conselho e este na esfera das políticas públicas municipais.

Diante deste quadro de análise, os documentos apontam que a descontinuidade dos trabalhos do colegiado, bem como as demandas do poder executivo tenderam para uma atuação do CME ainda muito vinculada ao caráter consultivo, mesmo sendo legítimas suas competências deliberativas e normativas. Com a recriação do conselho em Lei Orgânica específica, percebe-se, em linhas gerais, uma maior aproximação das ações do colegiado de seus caracteres normativo e deliberativo. A continuidade desse movimento é que produzirá a autonomia necessária ao conselho para que o município integre em sua gestão a legitimidade democrática.

## O ATENDIMENTO À DEMANDA EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO E A COLABORAÇÃO ENTRE FEDERADOS

Como disposto na Lei de Diretrizes e Bases, LDB 9394/96, em seu inciso V, artigo 11, os municípios incumbir-se-ão de:

- V. oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996)

Esta seção, à luz da normativa acima, tem como objetivo discutir a demanda educacional do município de Votorantim/SP, a partir de dados do atendimento da população na Educação Básica. Para tanto, foram coletadas informações, principalmente de cunho quantitativo, que funcionarão como subsídios das análises, tanto para o texto que aqui se apresenta, quanto para discussões mais aprofundadas que seguirão das entrevistas a serem realizadas na próxima fase do projeto. Para tanto, neste texto, primeiramente serão abordados dados gerais da rede do município como um todo para, em seguida, cada uma das etapas de ensino serem analisadas, perpassando, em linhas gerais, pelo regime de colaboração entre os Entes Federados.

Em 2010, ano do último Censo, Votorantim/SP tinha 69 escolas, sendo 14 delas da rede estadual, 44 municipais e 11 privadas. No ano passado, em 2017, o número de escolas passou para 79 unidades, sendo acrescidas 1 escola estadual, 6 escolas municipais e 3 privadas. Desse número, 55,7% atendem alunos em período integral.

Votorantim/SP tinha, ainda em 2010, 108.809 habitantes<sup>4</sup>. Desse total da população, 23% compreendia a idade entre 4 e 17 anos, ou seja, idade escolar referente à educação básica. Dessa totalidade, 46,51% tinha entre 4 e 10 anos, idade escolar de competência municipal (pré-escola e ensino fundamental I), ficando 53,49% desse total da população à competência do Estado (ensino fundamental II e ensino médio), conforme tabela 2. (IBGE, 2017)

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

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

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

Em 2010, além do percentual referente aos alunos de 4 a 10 anos (46,51%), somava-se a competência municipal 5.979 crianças entre 0 e 3 anos com à faixa etária de atendimento em creche, correspondendo à 5,49% da população total do município. Ainda em 2010, 25,87% dessas crianças frequentavam a escola, sendo que a rede municipal atendia a grande maioria delas, aproximadamente 80% do atendimento. De lá para cá, o número de unidades escolares que realizam o atendimento à essa faixa etária aumentou. Se em 2010 a rede de Votorantim/SP era composta por 22 unidades escolares com atendimento de creche (13 escolas municipais e 9 privadas), em 2017 passou para 38, sendo a maioria de caráter público (27 delas).

<sup>4</sup> Com base no IBGE (2017), a população de Votorantim estimada para 2017 foi de 119.898 habitantes.

Mesmo com esse aumento de unidades escolares, a questão do baixo índice de atendimento de crianças 0 a 3 anos é sentida no município de Votorantim/SP, e no âmbito nacional a situação não difere, já que o número de vagas em creche no país é inferior ao número de crianças dessa faixa etária de atendimento. Sem contar que, tal análise, além de pensar em níveis quantitativos, não pode se eximir de discussões de caráter qualitativo articuladas à dimensão da qualidade pedagógica do trabalho a ser desenvolvido nesse importante espaço social. Não é à toa que o Plano Nacional de Educação atual (e até mesmo o anterior: PNE 2001-2010)<sup>5</sup> e os Planos Municipais trazem como meta a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, pelo menos, a metade das crianças até 3 anos, até 2024, associada à estratégias que garantam a formação de professores, condições físicas, estruturais e pedagógicas dos espaços da creche, valorização dos profissionais da educação e organização de projeto político pedagógico que abranja a participação da comunidade escolar e civil como forma de superação dos desafios do contexto em que cada unidade se encontra inserida. (BRASIL, 2014; VOTORANTIM/SP, 2015)

Em 2015, no âmbito nacional, o percentual de atendimento a esta faixa etária foi de 30,4%, e no Estado de São Paulo foi de 43,5%. Especificamente em relação ao município de Votorantim/SP, em 2014 o atendimento na educação infantil compreendia 51,44%, quase o dobro do percentual de atendimento de 2010 (VOTORANTIM/SP, 2015), explicitando que cabem aí estratégias e encaminhamentos, nas diferentes escalas, desde a Federal até a mais próxima do contexto local, para melhor abranger a totalidade das crianças até 3 anos.

Em Votorantim/SP, um movimento dessa ampliação de matrículas está registrado em atas de reuniões do CME, explicitando preocupação com a ampliação de vaga para atendimento da demanda. Em relação à educação infantil de 4 a 5 anos, etapa da educação básica em que já há obrigatoriedade de atendimento, a rede de ensino do município em 2010 atendia 90% da demanda, de modo que, cinco anos depois, em 2015, o município atingia praticamente a totalidade das crianças, compreendendo 99,26% delas. (VOTORANTIM/SP, 2015).

Mais uma vez, para além dos dados numéricos, cabe análise em relação às condições físicas, estruturais e pedagógicas de atendimento às crianças que, tendo em vista as especificidades da faixa etária, necessitam de um olhar cuidadoso para seu desenvolvimento integral. Tal análise e discussão é, inclusive, importante pauta para o CME, tendo em vista sua representatividade e legitimidade frente as discussões à nível municipal.

Em relação ao ensino fundamental de 6 a 14 anos, segundo dados de 2010, 88% das crianças e jovens do município nessa faixa etária frequentavam a escola. De acordo com dados do PME de Votorantim/SP (2015), em 2014 a rede de ensino do município atendia 83,04% dessa população, sendo possível perceber uma significativa queda no percentual de atendimento. Os dados, contudo, não apontam, por si só, uma justificativa para esses números, cabendo, mais uma vez, uma discussão local e contextualizada. Diante disso, alguns questionamentos são cabíveis: no contexto dessa etapa da educação básica, qual é a faixa etária que tem a maior defasagem de atendimento no município? Como as políticas públicas compreendem/ podem compreender tais dados? Há a articulação de ações entre os Entes Federados que vão de encontro à tais informações? Quais informações que, articuladas à essa, colaboram para melhor compreensão desse contexto?

Tendo como referência o próprio PME de Votorantim/SP, são relevantes para essa análise os seguintes dados, referentes ao ano de 2014:

---

<sup>5</sup> O Plano Nacional de Educação de 2001-2010 já estabelecia o atendimento de 50% até 2005.



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

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

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

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

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

Idade	População	Matrículas	% Atendido
<b>15 a 17 anos</b>	5.735	4.199	73,21

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

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

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

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

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

Diante da proximidade entre os municípios, é possível avaliar que tal mapeamento se faz importante para todas as etapas da educação básica, tanto para melhor obter dados sobre o atendimento em cada faixa etária, quanto para propor, em regime de colaboração e de forma democrática, políticas públicas estruturadas para promoção da qualidade socialmente referenciada, em termos físicos, estruturais, pedagógicos e humanos.

Com base nos dados apresentados, percebe-se que o atendimento à demanda educacional do município, assim como em outras localidades do país, precisa ser mais bem compreendido em termos sociais, políticos, econômicos e pedagógicos, no bojo do regime de colaboração, para que, numérica e qualitativamente, sejam empenhadas políticas públicas para sua ampliação. Cabe, contudo, os seguintes questionamentos: O que é qualidade em educação? Qual sua relação com a gestão democrática? Tais questionamentos também cercam a última seção desta análise.

## DA INICIATIVA DE CRIAÇÃO DO CME DE VOTORANTIM/SP À SUA ATUAÇÃO SOB O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E QUALIDADE SOCIALMENTE REFERENCIADA

Nesta seção discute-se os processos de criação e a implementação do Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP, privilegiando a análise da relação que o mesmo estabelece com a gestão democrática. Para tanto, entende-se aqui por gestão democrática aquela por meio da qual leva-se em conta a representação de segmentos sociais diversificados, principalmente as pessoas sob as quais as políticas públicas relacionadas à educação realmente tocam, sendo elas alunos e pais de alunos. Como destacado anteriormente, o CME de Votorantim/SP foi recriado a partir de Lei Ordinária nº 2547/17. Diante da análise do texto legal pode-se afirmar que o referido colegiado está diretamente vinculado ao Sistema Municipal de Ensino, estabelecendo uma articulação entre as ações dos colegiados e as demandas educacionais do município em seu conjunto.

Destarte, ao promover tal articulação pela via legal, amparado, inclusive, pelo Plano Municipal de Educação (2015-2025), fica desenhado um alicerce fundamental para a descentralização da gestão educacional no município. No entanto, o documento que deu a organicidade ao CME não cita, especificamente, a gestão democrática em suas linhas, podendo ela ser percebida por outras vias, como por exemplo em sua função normativa, uma vez que tal caráter permite que o colegiado, a partir da interpretação da lei, normatize acerca da educação municipal. Outro ponto em que a gestão democrática pode ser percebida, diz respeito às suas atribuições, que se debruçam sobre as políticas públicas referentes ao Sistema Municipal de Ensino, acompanhando, controlando, avaliando e propondo ações e estratégias a serem implantadas.

A gestão democrática também se expressa no § 3º do artigo 7º da Lei que institui o CME (Lei nº 2547/17), ao dispor que o Secretário Municipal de Educação comunicará ao colegiado as razões do veto de qualquer ato não homologado, dentro do prazo de trinta dias. Além disso, o quadro heterogêneo de representantes do órgão colegiado se aproxima, em certa medida, do que, aqui, entende-se por gestão democrática. Cabe inferir, como já destacado, que tal representatividade não contempla sujeitos essenciais ao processo democrático, como alunos(as), pais e responsáveis. Desta organização, perde-se o olhar daqueles que sentem a educação municipal a partir de uma perspectiva diferenciada, prática.

No entanto, vale destacar: mais do que conceber legalmente a representação desses sujeitos, é imprescindível pensar que essa participação social precisa ser construída em termos culturais e sociais, frutos de largos processos de discussão que fomentem a mobilização de tal representatividade, de forma consciente de sua força política. Tal processo implica, inclusive, a promoção de tempos e espaços sociais voltados para a articulação da comunidade e do poder público. Ou seja, mesmo que o texto legal determinasse a participação de alunos(as), pais e seus responsáveis, com direito de voz e voto, caberia uma análise em relação à da forma de atuação e ao espaço de participação desses representantes. Frente ao exposto, é necessário lançar mão de instrumentos empíricos de pesquisa para melhor compreender como a gestão democrática acontece no âmbito do órgão colegiado. Para tanto, o estudo que aqui se apresenta prevê trabalho de campo com objetivo de obter maior conhecimento sobre a gestão democrática nos encaminhamentos do CME de Votorantim/SP.

Vale destacar que a gestão democrática está vinculada à qualidade da educação socialmente referenciada, na medida em que o alcance dessa qualidade se dá quando os processos de gestão democrática estão em funcionamento. Isso porque qualidade socialmente referenciada implica uma concepção de qualidade que tem como referência os municípios, bem como as demandas sociais da comunidade. A Lei que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP é incipiente ao tratar da qualidade da educação socialmente referenciada, contudo, não se pode atestar a inexistência da referência social no âmbito das ações concretas do conselho.

Ao analisar as atas do CME, desde 2013, foi possível encontrar dois entendimentos em relação à qualidade em educação, sendo uma delas diretamente relacionada aos índices educacionais apontados pelo Executivo, tendo em vista uma melhoria nos resultados do município. A outra concepção de qualidade se mostrou mais próxima do que se compreende aqui por “socialmente referenciada”, haja vista uma preocupação com o atendimento das crianças da educação infantil a partir do entendimento sobre seu desenvolvimento integral, observando essa etapa da educação básica como fundamental para afirmação de valores e estímulos de ações que contribuam para transformação da sociedade, tornando-a mais humana.

Frente ao exposto, cabe destacar: apesar dos documentos apontarem uma proximidade ou um distanciamento do CME em relação à gestão democrática e seus vieses, uma análise de campo, a ser realizada na próxima etapa do projeto, é que possibilitará uma melhor compreensão do movimento que o colegiado tem promovido em direção à qualidade socialmente referenciada, sob a égide de seus caracteres normativo, deliberativo e consultivo.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto teve como objetivo analisar a criação, implementação e a gestão democrática do Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP, a partir de pesquisa documental de cunho qualitativo. Trata-se de um estudo que segue em andamento, o qual se subdivide em três partes metodologicamente complementares. A primeira parte se deu a partir de um referencial mais histórico e geográfico em relação ao local epistemológico da pesquisa (CASTILHO; CASTILHO, 2017), a segunda parte, apresentada aqui, é dedicada à análise da legislação que subjaz os atuais encaminhamentos do CME e às atas de reuniões que amparam estudos da gestão democrática, autonomia, participação e qualidade socialmente referenciada. A terceira e última parte envolverá trabalho de campo, com realização de entrevistas semiestruturadas e acompanhamento de reuniões do CME.

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

Em uma análise mais pontual quanto a esse encaminhamento, ou melhor, reencaminhamento do Conselho Municipal de Votorantim/SP, entende-se que a disposição de uma nova legislação para composição do CME apresentou um ganho qualitativo em direção à autonomia e à gestão democrática municipal, no entanto, questiona-se como o conselho anterior deixou de ser participativo e de efetiva atuação nos encaminhamentos da educação municipal, a ponto de se fazer necessária uma nova composição.

Cabe ressaltar, por esta via, que as atas analisadas (a partir de 2013) não apresentam em seu texto uma justificativa para esta recriação e, se a última reunião do colegiado anterior a promulgação da Lei Orgânica nº 2547/17 é de 31 de março de 2016, praticamente um ano depois já se vê instituído um novo conselho. Referente a ele, percebe-se que a gestão democrática se compõe, principalmente, a partir de seu caráter normativo, deliberativo e consultivo, atribuições e representatividade. Por esta via, a qualidade socialmente referenciada em educação pode ser empreendida. Diante deste quadro de análise, os documentos apontaram uma descontinuidade nos trabalhos do CME e uma influência do poder executivo nos encaminhamentos das discussões do colegiado, tendendo para uma atuação do CME muito vinculada ao caráter consultivo, mesmo sendo legítimas suas competências deliberativa e normativa.

Trata-se, em primeiro lugar, de compreender que as demandas do Executivo não podem ser demandas do CME, ao contrário, elas precisam ser extraídas do olhar da representatividade do colegiado. Há de se estabelecer uma ponte entre essas duas esferas, mas numa via de mão dupla, dialogicamente. Especificamente em relação ao CME de Votorantim/SP, a partir da recriação do conselho, há de se considerar a necessidade de um acompanhamento dos próximos movimentos do colegiado para melhor avaliar sua autonomia para que o município estabeleça uma relação com as representatividades e esferas sociais na construção de uma gestão democrática em educação.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em: 12 mar.2017

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.9394/996*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/I9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/I9394.htm). Acesso em: 01 jun. 2018.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico] : Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2001-2010 [recurso eletrônico] : 010172 , de 9 de janeiro de 2001. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.

CASTILHO, K.C.; CASTILHO, K.C. O conselho municipal de educação de Votorantim/SP: caracterização do município e estrutura educacional. *Ensaios Pedagógicos* (Sorocaba), vol.1, n.3, set./dez. 2017, p.22-31. Disponível em: <http://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/45>. Acesso em: 02 mai. 2018.

C.M.E. VOTARANTIM. Livro Ata. Abertura datada em 20 de maio de 2013. Não disponível online.

IBGE. *Cidades*. Disponível: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/VOTORANTIM/SP/pesquisa/13/5902>. Acesso em: 18 abr. 2018.

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

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

VOTORANTIM/SP. Lei 2.547, de 25 de maio de 2017a. *Conselho Municipal de Educação de VOTORANTIM/SP*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/v/VOTORANTIM/SP/leiordinaria/2017/255/2547/leiordinaria-n-2547-2017-dispoe-sobre-o-conselhomunicipal-de-educacao-de-VOTORANTIM/SP-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 18 abr. 2018.

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

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

Recebido em: 10.06.2018

Aprovado em 10.07.2018