



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
CONVÊNIO UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



CLAUDICÉIA ROSA NIEVOLA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO E GESTÃO
DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA NA ESCOLA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

TELÊMACO BORBA

2011

CLAUDICÉIA ROSA NIEVOLA



**POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO E GESTÃO
DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA NA ESCOLA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus* Curitiba.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Carlos C. Guerra

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

TELÊMACO BORBA

2011



TERMO DE APROVAÇÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA NA ESCOLA

Por

CLAUDICÉIA ROSA NIEVOLA

Esta monografia foi apresentada às 14 horas e 30 minutos do dia 14 de dezembro de 2011 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. A candidata foi arguida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

Prof. Dr. Jorge Carlos C. Guerra
UTFPR – *Campus* Curitiba
(orientador)

Profª Drª Isaura Alberton de Lima
UTFPR – *Campus* Curitiba

Profª M.Sc Hilda Alberton de Carvalho
UTFPR – *Campus* Curitiba

Ao meu filho Allison e ao meu esposo Tadeu
pelo apoio e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Sempre temos muitos motivos para agradecer, porém muitas vezes deixamos passar o momento e não o fazemos. Por isso, aproveito a oportunidade para agradecer àqueles que sempre estiveram comigo me apoiando em todas as fases de minha vida.

Meu agradecimento especial ao meu querido filho Allison que, mesmo às vezes não compreendendo, por inúmeras vezes sofreu com minhas ausências, enquanto eu me dedicava aos estudos. Da mesma forma agradeço meu esposo pelo apoio.

Agradeço a todos os meus amigos e colegas de trabalho. Por vários momentos em que quis desanimar, estavam presentes, estendendo suas mãos e ofertando palavras de conforto.

Aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram durante este Curso de Especialização.

Ao querido orientador Prof. Dr. Jorge Carlos C. Guerra pelo incentivo, bom humor e presteza em me auxiliar em todos os momentos da pesquisa.

E, principalmente a Deus pelo dom da vida, pela minha saúde e também pelas fases difíceis pelas quais passei em minha vida, pois tive forças para aprender sempre mais com as adversidades. Agradeço a Ele também por ter colocado em meu caminho todas essas pessoas a quem me referi.

Obrigado a todos!

“Não acredite em algo simplesmente porque ouviu. Não acredite em algo simplesmente porque todos falam a respeito. Não acredite em algo simplesmente porque está escrito em seus livros religiosos. Não acredite em algo só porque seus professores e mestres dizem que é verdade. Não acredite em tradições só porque foram passadas de geração em geração. Mas depois de muita análise e observação, se você vê que algo concorda com a razão, e que conduz ao bem e benefício de todos, aceite-o e viva-o.”

(BUDA)

RESUMO

NIEVOLA, Claudicéia Rosa. Políticas Públicas da Educação e Gestão Democrática e Participativa na Escola. 2011. 61 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

Esta pesquisa tem como objetivo realizar um estudo a respeito das políticas públicas da educação e de que forma a gestão democrática e a participação estão consolidadas na Escola, tomando como base os fundamentos e os princípios da gestão democrática do ensino público presentes na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Vários são os mecanismos, instrumentos, elementos e estratégias da gestão democrática e o mais importante é a criação de Conselhos como espaços democráticos de participação, contribuindo para a autonomia das instituições de ensino e para o avanço das políticas públicas na educação. É imprescindível também, a formação dos conselheiros para que estes sejam capazes de cumprir com suas atribuições e contribuir para o processo de democratização do ensino. Para a realização da pesquisa utilizou-se de referencial teórico e pesquisa documental da legislação do município de Telêmaco Borba, pertinente ao assunto. Entretanto, mesmo com toda a legislação vigente, ficou evidenciado na pesquisa que ainda há muito a avançar em busca de uma escola realmente democrática. Somente, a partir do momento em que a escola abrir as portas para a participação da comunidade na construção, acompanhamento e avaliação do seu projeto político pedagógico, comprometido com a formação do cidadão participativo, crítico, responsável e criativo, a gestão democrática estará realmente consolidada e a escola cumprido com sua função social.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Participação. Políticas Públicas.

ABSTRACT

NIEVOLA, Claudicéia Rosa. Public Policy Education and Democratic Management and Participatory School. 2011. 61 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

This research aims to conduct a study on public policies of education and how the democratic management and participation are consolidated at the school, based on the fundamentals and principles of democratic management of public education in the present Constitution and the Law Guidelines and Bases of National Education. There are several mechanisms, tools, elements and strategies of democratic management and most important is the creation of councils as democratic spaces of participation, contributing to the autonomy of educational institutions and to advance public policy in education. It is also essential, training of counselors so that they are able to fulfill its responsibilities and contribute to the democratization of education. For the research made use of theoretical and documentary research the law of the municipality of Telêmaco Borba, relevant to the subject. However, even with all applicable laws, evidenced in the survey that there is still long way to go in search of a truly democratic school. Only from the time when the school opens its doors to community involvement in the construction, monitoring and evaluation of their political pedagogical project, committed to the formation of citizen participatory, critical, responsible and creative, democratic management is actually consolidated and the school kept its social function.

Keywords: Democratic Management. Participation. Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Decisão Partilhada	22
Figura 2. Dimensões da Autonomia	27

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Regime de colaboração financeira entre os entes federados	33
Quadro 2 – Impostos Federais, Estaduais e Municipais vinculados à MDE	34
Quadro 3 – Fatores de Ponderação do FUNDEB – exercício de 2012	39

LISTA DE SIGLAS

CME	Conselho Municipal de Educação
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços
IE	Imposto sobre Exportação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto sobre Importação
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRRFSE	Imposto de Renda Retido na Fonte de Servidores Estaduais
IRRFSM	Imposto de Renda Retido na Fonte de Servidores Municipais
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> a qualquer Título de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imp. Territorial Rural
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
RFB/MF	Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

LISTA DE ACRÔNIMOS

ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
CACS	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEs	Conselhos Escolares
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONSED	Conselho de Secretários Estaduais de Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
UEx	Unidades Executoras
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA	14
1.2 PROBLEMA E PREMISSAS	14
1.3 JUSTIFICATIVA	15
1.4 OBJETIVOS	17
1.4.1 Objetivo Geral	17
1.4.1 Objetivos Específicos	17
1.5 METODOLOGIA	17
1.6 ESTRUTURA DA PESQUISA	18
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
2.1 ATUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO	19
2.1.1 Bases das Políticas Públicas da Educação	20
2.2 MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO	23
2.2.1 Elementos Constitutivos da Gestão Democrática	24
2.2.2 Instrumentos e Estratégias da Gestão Democrática	30
2.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	33
2.3.1 Salário-Educação	37
2.3.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	37
2.3.3 Programas Federais e Recursos para as Escolas	41
3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE TELÊMACO BORBA	45
3.1 MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE TELÊMACO BORBA	46
3.1.1 Conselho Municipal de Educação	46
3.1.2 Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS – FUNDEB)	47
3.1.3 Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	49
3.1.4 Conselhos Escolares (CEs)	50
3.1.5 Construção Coletiva da Proposta Pedagógica	51
3.1.6 Eleição de Diretores	52
3.1.7 Conferências Municipais de Educação	52
3.1.8 Audiências Públicas da Educação	53
3.1.9 Portal da Transparência	54
3.2 PERCEPÇÃO DA SOCIEDADE ACERCA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	54
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

O termo gestão democrática e participativa está em voga, está na língua de todos, principalmente no que diz respeito à gestão escolar, pois almeja-se uma escola democrática onde todos tenham vez e voz, que as ações sejam coletivas, para que a escola cumpra sua função social que é formar o cidadão, construir conhecimentos, atitudes e valores que tornem o estudante solidário, crítico, ético e participativo, socializando o saber sistematizado historicamente acumulado.

Antes de tratar do assunto a que se refere esta pesquisa, primeiramente é necessária a compreensão de alguns termos. De acordo com Dalberio (2008) a palavra gestão vem do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere*, e seu significado é levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer e gerar. Desta forma, a autora sugere que, sendo a gestão um novo modo de administrar uma realidade, por si mesma já é democrática, pois seu conceito traz a idéia de comunicação pelo envolvimento coletivo, por meio da discussão e do diálogo. O dicionário Aurélio traz que gestão significa ato ou efeito de gerir; gerência; administração.

A democracia tem sua origem na Grécia Antiga (*demo*=povo e *kracia*=governo), ou seja, governo do povo, cuja finalidade é o bem comum como um bem de todos, onde as pessoas têm liberdade de expressão e participam direta ou indiretamente, por meio de representantes eleitos, da vida política do país. Desta forma, gestão democrática é uma forma de administrar uma instituição, de maneira possibilitar a participação, a transparência, onde os interesses coletivos são superiores aos individuais.

A democracia ainda está em processo de consolidação no Brasil, haja vista as décadas em que o país esteve sob o regime autoritário da ditadura. É o elemento central da Constituição Federal do Brasil, a chamada “Constituição Cidadã”, a qual estabelece as normas básicas para o funcionamento da democracia, define o país como Estado Democrático de Direito e declara seus princípios fundamentais:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, CF/88, Art. 1º).

Com a Constituição Federal de 1988, as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas Municipais e as legislações complementares, os mecanismos de participação popular foram institucionalizados.

As propostas de mudanças nas políticas da educação também firmaram-se nos preceitos da Constituição Federal. Os princípios de gestão democrática do ensino público e de garantia de padrão de qualidade presentes nos incisos VI e VII do Art. 206, a afirmação de que o ensino gratuito é um direito público subjetivo contida no parágrafo primeiro do Art. 208 e a descentralização administrativa do ensino presente no Art. 211, são mecanismos que fortaleceram a concepção de órgãos colegiados na estrutura de ensino, favorecendo a constituição de conselhos de educação mais representativos e participativos.

Considerando que a função dos Conselhos é de formular, coordenar e acompanhar a implementação de políticas públicas, eles são mecanismos importantes de controle da Administração Pública, de modo que as suas atividades sejam integradas com as prioridades sociais estabelecidas nestas instâncias. Para isso, é necessário que os Conselhos sejam criados através de lei que estabeleça suas competências, a fim de evitar conflitos e garantir a eficácia destes.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O tema da pesquisa é focado na análise de como está ocorrendo esta democracia participativa, a efetividade da gestão democrática escolar e quais políticas públicas na área da educação estão sendo implementadas e como isto acontece no município de Telêmaco Borba.

1.2 PROBLEMA E PREMISSAS

Para que uma política pública ou até mesmo uma ação interna da escola, alcance o objetivo proposto é necessário que ela seja amplamente discutida, num processo democrático. Pode-se apontar como uma das causas do insucesso de algumas ações é que, ainda persiste em algumas situações o “velho” autoritarismo que sobrepõe o interesse individual acima do interesse coletivo. Essa situação é facilmente verificada em períodos eleitorais, onde algumas políticas públicas são apenas bandeira de campanha.

Para descrever a gestão da educação, seja na escola ou na rede estadual ou municipal de ensino é necessário fazer uma reflexão sobre as políticas de educação, já que a ligação

entre elas é muito forte. A gestão transforma as metas e objetivos em ações concretizando as direções traçadas pelas políticas públicas.

A democratização dos sistemas de ensino e da escola implica o aprendizado e a vivência do exercício de participação e tomadas de decisões. Trata-se de um processo a ser construído coletivamente, que considera a especificidade e a possibilidade histórica de cada sistema de ensino (municipal, distrital, estadual ou federal), de cada escola. (NAVARRO, 2004, p. 23).

Nesse sentido, a gestão democrática da escola é uma maneira de organizar o funcionamento da escola pública quanto aos aspectos políticos, administrativos, financeiros, pedagógicos e outros, buscando a transparência das suas ações e atos e possibilitando à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, num processo de aprender, dialogar, construir, transformar e ensinar.

De acordo com Bordignon (2000) citado por Oliveira, Dourado e Moraes (2008), esta nova forma de gestão da educação requer mais do que mudanças nas estruturas organizacionais, é preciso que haja uma mudança de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada.

1.3 JUSTIFICATIVA

A escola constitui-se como espaço institucional de socialização do conhecimento científico, e historicamente foi alterando sua função social. Em sua origem a escola configurou-se como espaço restrito, onde poucos tinham acesso, sendo que por muitos anos foi seletiva e elitista, e somente com a organização social e a elaboração de uma legislação é que a escola passou a ser um espaço de todos, onde o acesso passou a ser direito. Ainda que não se venha garantindo efetivamente o acesso, a permanência, a aprendizagem e o sucesso de todos os alunos, essas mudanças representam um avanço rumo a uma escola mais democrática.

No entanto, há que se considerar a necessidade de avançar ainda mais, em busca de uma escola de qualidade, uma escola que em meio a contradições sociais instaladas, dê conta de ensinar a todos os alunos, considerando suas individualidades, instrumentalizando-os para questionar essas contradições, buscando uma sociedade mais justa e democrática. Uma escola que tenha professores competentes, com conhecimento científico e domínio pedagógico para ensinar verdadeiramente seus alunos.

A escola tem, portanto o desafio primeiro de ensinar o conhecimento historicamente elaborado através de experiências culturalmente significativas e também como espaço de criação de novos conhecimentos e cultura que expressem no processo a intencionalidade da comunidade escolar. Essa intencionalidade só se efetivará verdadeiramente se a gestão escolar constituir-se como espaço de reflexão, planejamento e avaliação na busca pela qualidade da escola pública. É através da ação de planejar coletivamente os objetivos a serem atingidos, as ações que serão realizadas a curto, médio e longo prazos, definindo os fins e os meios para se desenvolver o projeto educativo que a gestão democrática se efetiva.

A gestão escolar entendida como ação coletiva, garante aos sujeitos envolvidos o conhecimento de todo o processo pedagógico, onde todos se sentem parte e contribuem para a construção do projeto educacional. A descentralização do poder de decisão permite que a burocratização e hierarquização transformem-se em ação coordenada, construindo um sentimento de responsabilidade e unidade entre os envolvidos.

Nesse processo, toda a comunidade escolar, que é formada pelos professores, funcionários, alunos e pais, precisam estar envolvidos para a compreensão e definição de objetivos comuns, sendo capazes de analisar o contexto escolar, seus problemas e dificuldades, pensar soluções e partilhar saberes, construindo verdadeiramente uma escola democrática e de qualidade.

É nesse contexto que surgem os Conselhos de Educação como forma de garantir a participação. No entanto, a criação e instalação destes conselhos por si só não garantem a democratização do ensino. Para que atuem de fato como articuladores e fiscalizadores das políticas públicas da educação é imprescindível promover a formação dos conselheiros, no sentido de instrumentalizá-los para participação, pois como a democracia em nosso país é recente, a maioria da população não tem essa prática. É necessário avançar no processo de discussão e implantação dos mecanismos de participação popular e organização na gestão das instituições de ensino, é necessário antes tudo uma mudança de mentalidade em que toda a comunidade se aproprie desta escola.

A gestão democrática da escola exige, em primeiro lugar, uma mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar. Mudança que implica deixar de lado o velho preconceito de que a escola pública é do estado e não da comunidade. A gestão democrática da escola implica que a comunidade, os usuários da escola, sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou meros receptores dos serviços educacionais. Na gestão democrática pais, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola. (GADOTTI, 1994, p. 2).

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral

Estudar as Políticas Públicas na Educação e Gestão Democrática e Participativa no município de Telêmaco Borba.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Identificar os instrumentos de participação coletiva dos cidadãos na política do município de Telêmaco Borba e do país;
- Descrever como os instrumentos de participação coletiva contribuem para a gestão democrática e para a qualidade do ensino.
- Levantar as principais políticas públicas na educação implantadas no município de Telêmaco Borba e no país;
- Conhecer o funcionamento do Conselho Municipal de Educação, do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica) e dos Conselhos Escolares no município de Telêmaco Borba.

1.5 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos necessários para o desenvolvimento da presente pesquisa apresentam uma abordagem qualitativa, pois têm como premissa a coleta, a descrição e a análise de dados a fim de conhecer as políticas públicas na educação e compreender de que forma estas estão interligadas com o processo de gestão democrática na escola.

O referencial teórico que trata da temática foi analisado criticamente, servindo de embasamento teórico para a pesquisa, possibilitando a construção de conhecimentos significativos e, buscando identificar a importância da gestão escolar democrática e participativa, como elemento básico da educação escolar brasileira. Também foi utilizado como instrumento metodológico o Estudo de Caso, por meio de pesquisa documental da legislação do município de Telêmaco Borba, pertinente ao assunto.

1.6 ESTRUTURA DA PESQUISA

A presente pesquisa está estruturada em cinco etapas, sendo:

- Capítulo 1 – Capítulo Introdutório
- Capítulo 2 – Fundamentação Teórica
- Capítulo 3 – A Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino de Telêmaco Borba
- Capítulo 4 – Considerações Finais
- Referências

No Capítulo introdutório desta pesquisa inicialmente define-se o termo “Gestão Democrática”, sendo apresentada uma breve contextualização e delimitação do tema. Em seguida procede-se à formulação do problema e a justificativa que motivaram a pesquisa e quais objetivos geral e específicos que se pretende atingir ao final desta. Por fim, a descreve-se a metodologia de pesquisa utilizada.

A Fundamentação Teórica é apresentada no Capítulo 2, com informações inerentes ao tema proposto. Apresenta as atuais Políticas Públicas da Educação, os mecanismos de gestão participativa na educação e sua importância para a efetivação da Gestão Democrática, encerrando com embasamento legal sobre o financiamento da educação.

O capítulo 3 trata especificamente da Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino de Telêmaco Borba e quais os mecanismos utilizados, e o embasamento legal destes, a fim de favorecer e promover esta forma de gestão.

No Capítulo 4 são apresentadas as considerações finais e propostas para eventuais trabalhos futuros. Na última etapa, é listado o referencial bibliográfico por meio do qual esta pesquisa foi baseada.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo serão apresentados as bases das Políticas Públicas da Educação, entre elas, a Constituição Federal de 1998, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); alguns dos mecanismos de gestão democrática na educação: provimento ao cargo de diretor de escola, autonomia da escola, construção coletiva do projeto político pedagógico da escola, criação de conselhos de educação como estratégia para a promoção de gestão democrática e, por último são apresentados os principais programas de financiamento da educação e quais preceitos legais que determinam as responsabilidades de cada ente governamental, quanto ao financiamento da educação.

2.1 ATUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO

Sendo a escola o *locus* onde se materializa as políticas educacionais inseridas num contexto de políticas públicas sociais é necessário conhecer e compreender as políticas públicas da educação e como elas interferem no processo educacional.

As políticas públicas referem-se às ações do Estado e têm a finalidade de garantir a toda a sociedade que os seus direitos sociais e econômicos sejam atendidos, ou seja, para que todos tenham garantia de acesso à saúde, educação, seguridade social, moradia, trabalho, etc. Para Cunha e Cunha (2002, p. 12) “As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo a expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo”, obedecendo a um conjunto de prioridades, princípios, objetivos, normas e diretrizes bem definidos.

Para melhor entender os rumos das políticas educacionais brasileiras é necessário entender a influência do neoliberalismo¹ e da globalização a partir da década de 80. O neoliberalismo é uma nova versão do liberalismo e defende a não intervenção do Estado na economia, dando liberdade à iniciativa privada para cuidar dos serviços sociais. Sendo assim, as políticas públicas sociais, passaram a ser formuladas com base em duas palavras de ordem: redução dos gastos públicos e privatização. Ao se tornar pensamento condutor da economia e

¹ Doutrina político-econômica, surgida na década de 1930, que adapta os princípios do liberalismo econômico às novas condições do capitalismo. Defende o máximo de liberdade às iniciativas individuais e a redução dos controles de autoridades centrais sobre as mesmas. Por isso, exalta o mercado livre, a liberdade individual e o mínimo de presença do Estado. (PRETTI, 2006, p. 91).

da política no Brasil, o neoliberalismo afetou também o campo das políticas educacionais, introduzindo na educação novo discurso e novas práticas pedagógicas.

Devido às altas taxas de evasão escolar, reprovação e distorção idade/série, o sistema educacional público brasileiro, na visão neoliberalista é ineficiente em sua função básica de ensinar e preparar o aluno para o mercado de trabalho. A escola é vista como incapaz de se organizar e se adequar aos novos tempos, sua gestão não acompanha os novos métodos introduzidos na empresa privada, que têm funcionado muito bem, o corpo docente é desqualificado e acomodado, não sentindo necessidade de renovação e inovação em seu trabalho. Nas palavras de Pretti (2006, p. 32) “o (mau) funcionamento da escola é reduzido a uma questão de gerência, de controle da qualidade.”

Nesse sentido, o neoliberalismo defende uma reforma administrativa da escola a fim de torná-la eficiente e competitiva visando atender as necessidades do mercado de trabalho.

Surge daí a necessidade de uma reforma no campo da educação, ou seja, da implementação de políticas educacionais que orientem as escolas na oferta de seus serviços educacionais, seguindo o modelo das empresas privadas, com controle e avaliação da qualidade dos serviços prestados. (ibidem, p. 37).

No Brasil, as reformas educacionais foram iniciadas na década de 90 e palavras como descentralização, autonomia, gestão democrática, participação, qualidade, qualificação, valorização do magistério, competência, equidade, etc. passaram a ser utilizadas com muita ênfase no discurso dessas reformas e na formulação das políticas educacionais, buscando implementar políticas para a educação com vistas à eficiência, rumo à qualidade.

Segundo Gentili (1996, p. 18), para os neoliberais,

[...] transformar a escola supõe um enorme desafio gerencial: promover uma mudança substantiva nas práticas pedagógicas, tornando-as mais eficientes; reestruturar o sistema para flexibilizar a oferta educacional; promover uma mudança cultural, não menos profunda, nas estratégias de gestão (agora guiadas pelos novos conceitos de qualidade total); reformular o perfil dos professores, requalificando-os; implementar uma ampla reforma curricular.

2.1.1 Bases das Políticas Públicas da Educação

- **Constituição Federal (CF/88)**

Nos artigos 205 a 214 da Constituição Federal de 1988 está expresso que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Define os princípios pelos quais deve se basear o ensino, a partir dos quais, as

políticas educacionais devem ser elaboradas nos níveis federal, estadual e municipal e estabelece os percentuais mínimos de recursos que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar na educação.

- **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96)**

A LDBEN 9394/96 reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição Federal. Estabelece os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação escolar pública, definindo as responsabilidades, em regime de colaboração, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Situa a escola no centro das ações pedagógicas, administrativas e financeiras; trata das bases da educação nacional no que diz respeito a sua organização e ao seu funcionamento e estabelece suas diretrizes, ou seja, os fins, os princípios, os rumos, os objetivos, os direitos, e os meios utilizados para alcançar os fins pretendidos.

- **Plano Nacional de Educação (PNE – 2001-2010)**

Instituído pela Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação é um instrumento global de orientação das políticas educacionais no país por um período de dez anos e tem como objetivos: elevação global do nível de escolaridade da população, melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, redução das desigualdades sociais e regionais e democratização da gestão do ensino público.

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei 8035/2010 que criará o novo PNE para vigorar de 2011 a 2020, o qual apresenta dez diretrizes objetivas e vinte metas, seguidas das estratégias específicas de concretização.

- **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**

Em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1997 a 2006, o FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007, atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio.

Baseado no número de alunos matriculados na educação básica informados no censo escolar do ano anterior, é um mecanismo de ampla redistribuição dos recursos vinculados à educação que visa à ampliação do atendimento e à melhoria qualitativa do ensino oferecido e contribui para a redução das desigualdades educacionais existentes, estabelecendo equidade

na distribuição dos recursos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios com uma maior participação federal.

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim.

- **Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)**

O SAEB é uma avaliação realizada a cada dois anos, aplicada em larga escala aos alunos do 4º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Tem por objetivo realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do aluno, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino que é ofertado. Os dados obtidos subsidiam a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas educacionais nas esferas municipal, estadual e federal, contribuindo para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino.

A partir de 2005, passou a ser organizado por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) com procedimentos de avaliação por amostra, das redes públicas e privadas, com foco na gestão da educação básica e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil que, por sua vez, passou a avaliar de forma censitária as escolas que atendessem a critérios de quantidade mínima de estudantes na série avaliada, permitindo gerar resultados por escola.

- **Plano Plurianual (PPA - 2008-2011)**

O PPA é um conjunto de programas governamentais com objetivo de concretizar o projeto do governo, nas diversas áreas sociais. O atual PPA foi instituído pela Lei 11.653/2008 e, na área educacional propõe os seguintes programas e ações: Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, Brasil Escolarizado, Brasil Universitário, Desenvolvimento da Educação Especial, Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, Educação em Direitos Humanos, Engenho das Artes, Identidade e Diversidade Cultural, Livro Aberto, Qualidade na Escola, entre outros.

Entretanto, não são apenas os programas citados que embasam o rumo das políticas educacionais. Programas como Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Plano de Desenvolvimento da Escola, Informatização das Escolas Públicas, Alimentação Escolar, Caminho da Escola, Transporte Escolar, Formação pela Escola, Proinfância, Formação pela

Escola, Biblioteca Escolar, Escola Aberta, entre outros, também são programas que promovem a justiça social e a democratização da sociedade e da escola.

Numa democracia participativa, como é o caso do Brasil, o Estado define as políticas públicas, porém cabe ao cidadão, contribuir na formulação destas, apresentando propostas de lei, de programas, planos, projetos de interesse público e social. Assim, surgem novos modelos de gestão do interesse público, onde o papel do cidadão é valorizado como colaborador, co-gestor, prestador e fiscalizador das atividades do Estado. No campo educacional, é por meio das políticas públicas educacionais que se define o que fazer, como fazer e quais recursos serão utilizados para garantir a todos os cidadãos o direito à educação.

2.2 MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO

A Gestão Democrática é a maneira de gerir uma instituição norteadas pelos princípios da descentralização, participação e transparência. Como a escola é um espaço de contradições e diferenças, para se construir um processo de participação baseado em relações de cooperação, de trabalho coletivo e de partilhamento de poder, *a priori* é preciso exercitar o diálogo e o respeito às diferenças, com objetivo de garantir a liberdade de expressão, a convivência democrática e a construção de projetos coletivos.

A gestão da escola é um ato político, pois implica sempre uma tomada de posição dos atores sociais (pais, professores, funcionários e alunos), que devem estar envolvidos nas discussões e tomadas de decisões e, para que a decisão seja partilhada, é necessária a implementação de mecanismos de participação como: criação e consolidação de órgãos colegiados na escola, tais como Conselhos Escolares, Conselhos de Classe, Associação de Pais e Mestres, etc.; elaboração do Projeto Político Pedagógico da Escola de maneira coletiva e participativa; garantia de financiamento público da educação e da escola nos diferentes níveis e modalidades de ensino; fortalecimento da participação estudantil por meio da criação e consolidação de grêmios estudantis; avaliação institucional da escola e aprimoramento dos processos de provimento ao cargo de diretor.

De acordo com Navarro et al. (2004), essa nova relação entre educação, escola e a democracia é efetiva por meio do aprendizado político pedagógico que exige novas formas de organização interna e externamente à escola.

[...] a construção de uma educação emancipatória e, portanto, democrática se constrói por meio da garantia de novas formas de organização e gestão, pela implementação de mecanismos de distribuição do poder, que só é possível a partir da participação ativa dos cidadãos na vida pública, articulada à necessidade de formação para a democracia. (ibidem, pp. 27-28).



Figura 1: Decisão Partilhada
Fonte: Navarro (2004, p. 27)

2.2.1 Elementos Constitutivos da Gestão Democrática

- **Provisão ao cargo de diretor de escola**

É notório que a modalidade de acesso ao cargo de diretor da escola influencia diretamente no processo de democratização da gestão escolar. Várias são as formas de acesso ao cargo: diretor livremente indicado pelos poderes públicos, diretor de carreira, diretor aprovado em concurso público, diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas e eleição direta para diretor.

A livre indicação dos diretores pelos poderes públicos se identifica com formas de clientelismo, favorecimento, sem considerar a competência e a relação ou respaldo da comunidade. Há grandes chances do diretor, cujo provimento ao cargo ocorreu por essa modalidade, fazer da escola um espaço instrumentalizador de práticas autoritárias e de barganhas políticas, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar.

Em relação ao diretor de carreira, que considera aspectos como tempo de serviço, merecimento e/ou distinção, escolarização, entre outros, é uma tentativa de aplicação no setor público da tese da meritocracia, porém também exclui a comunidade escolar da participação na gestão da escola.

O concurso público para diretor da escola surgiu em contraponto à indicação política, sendo defendido por alguns por estar baseado em méritos intelectuais. No entanto, como já foi citado anteriormente, a gestão escolar é um ato político e essa modalidade reduziria a gestão à dimensão técnica e a atividades rotineiras e burocráticas, deixando o processo político pedagógico em segundo plano, transformando os diretores em “donos” da escola, com poucas perspectivas de mudanças até a sua aposentadoria.

A modalidade de acesso a partir de listas tríplices ou sêxtuplas de candidatos escolhidos pela comunidade escolar é uma tentativa de legitimar o processo amparado numa suposta participação e democratização, mas como é o executivo que faz a indicação final, corre-se o risco de ocorrer indicação por critérios não político-pedagógicos.

A eleição direta para diretores é a modalidade considerada mais democrática, pois implica a conquista da decisão sobre os destinos da escola pela própria escola. O processo de eleição vai desde a delimitação do colégio eleitoral – restrito a apenas uma parcela da comunidade, ou à sua totalidade – até a definição operacional e transparência do processo.

A participação é fundamental, no entanto, a eleição direta para a escolha do diretor da escola não é a panacéia para todos os problemas da escola. Embora seja um legítimo – não o único – canal na luta pela democratização da escola e das relações sociais mais amplas, por si só não garante a democratização da gestão, mas interfere nesta, devendo estar associado a outros instrumentos na luta pela democratização das relações escolares.

Nesse sentido Oliveira, Moraes e Dourado (2008, p. 7) complementam que:

As eleições escolares, tanto para os cargos de dirigentes como para compor os colegiados, são canais de participação e de aprendizado político da gestão democrática, compreendida como construção de cidadania, de luta política, que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra a transformação das relações sociais autoritárias da sociedade.

Torres e Garske (2000) consideram que a eleição direta para diretores de escola, ainda que essencial para a gestão democrática, perde seu sentido quando desvinculada de sua finalidade que é a construção/assimilação do conhecimento. O processo eletivo só é eficaz se estiver amparado por critérios técnicos, no que se refere ao conjunto de conhecimentos, meios e estratégias de ação, e político no sentido de comprometimento do diretor com o direcionamento do trabalho da escola que deve estar consolidado com a tarefa educativa da escola: a de ensinar e ensinar bem a todos.

Oliveira, Moraes e Dourado (2008) apontam que o papel político pedagógico do diretor na escola tem uma relação direta com a forma de acesso ao cargo. O diretor deve ser o articulador e incentivador da participação e de ações colegiadas na escola com a criação e consolidação de órgãos colegiados que possibilitem a discussão entre professores, funcionários, alunos e pais de alunos e a tomada de decisão em conjunto acerca das problemáticas que envolvem a escola, apontando para solução das mesmas.

Nessa perspectiva, é necessária uma maior competência na gestão da escola e a formação do diretor passa a ser uma necessidade e um desafio, pois sabe-se que a formação

básica dos diretores não é específica para essa área de atuação. Seu trabalho exige múltiplas e variadas competências. De acordo com Lück (2000, p. 29)

não se pode esperar mais que os dirigentes escolares aprendam em serviço, pelo ensaio e erro, sobre como resolver conflitos e atuar convenientemente em situações de tensão, como desenvolver trabalho em equipe, como monitorar resultados, como planejar e implementar o projeto político-pedagógico da escola, como prover a integração escola-comunidade, como criar novas alternativas de gestão, como realizar negociações, como mobilizar e manter mobilizados atores na realização das ações educacionais, como manter um processo de comunicação e diálogos abertos, como estabelecer unidade na diversidade, como planejar e coordenar reuniões eficazes, como articular interesses diferentes, etc.

A autora ressalta que os resultados dessa ineficácia são sérios em termos individuais, organizacionais e sociais e que a responsabilidade educacional exige profissionalismo, cabendo aos sistemas de ensino organizar experiências para orientar os diretores neste processo. É de fundamental importância a formação continuada em serviço e programas específicos em cursos de Pedagogia e de pós-graduação, como também cursos de extensão que devem estar de acordo com a concepção de gestão democrática preconizada.

- **Autonomia da Escola**

Entre os fundamentos da gestão democrática do ensino destacam-se a autonomia dos sistemas de ensino e de suas escolas. Princípio este que está claro no Art. 15 da LDB 9394/96:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, LDB 9394/96, Art. 15).

A palavra autonomia vem do grego *autos* (si mesmo) e *nomos* (lei) e significa a capacidade de autodeterminar-se, de autorealizar-se. A escola autônoma seria aquela que se autogoverna, com capacidade para elaborar e implementar um projeto político pedagógico de acordo com sua realidade e que expresse o projeto de educação construído pela comunidade, em consonância com as normas estabelecidas pela legislação vigente.

Na visão de Gadotti (1999) não existe uma autonomia absoluta, ela sempre estará condicionada às circunstâncias, sendo sempre relativa e determinada historicamente. Lück (2000) complementa ainda, dizendo que não há modelos pré-definidos de autonomia e que se trata de um processo social, ou seja, de um lado a escola tem o desejo de ser autônoma, de assumir seu próprio destino e responsabilidades sobre seus atos, mas de outro lado, tem receio de assumir estas responsabilidades e medo que o Estado a deixe sozinha, temendo perder o controle sobre seu processo.

Praticar a autonomia da escola exige que os seus gestores e comunidade, bem como os agentes e responsáveis pelos sistemas de ensino, apresentem certo grau de maturidade caracterizada pela confiança mútua, transparência e ética que transcendam a vontade individual, em nome de um valor maior, que é a educação de qualidade para todos os alunos.

A autora apresenta uma série de características da autonomia escolar, interligadas entre si, sendo as mais significativas:

- a) Autonomia é construção: é um processo que se constrói no dia-a-dia por meio de ação coletiva, competente e responsável, superando os conflitos e contradições.
- b) Autonomia é ampliação das bases do processo decisório: o processo de decisão torna-se mais amplo e complexo por considerar múltiplos aspectos e articular interesses diversos.
- c) Autonomia é um processo de mão dupla e de interdependência: relação de interdependência recíproca entre dirigentes do sistema e dirigentes escolares e entre estes e a comunidade escolar sobre o tipo de educação que a escola vai desenvolver e como todos vão agir para consolidá-la. As relações são ampliadas e compartilhadas.
- d) Autonomia e heteronomia se complementam: autonomia da escola não que dizer absoluto direito de conduzir seu próprio destino, pois está presente também a heteronomia que é a determinação externa do seu destino, ou seja, mesmo a escola tendo liberdade para pensar, discutir, planejar, construir e executar seu Projeto Político Pedagógico, está subordinada ao Sistema Nacional de Educação, às normas gerais e às leis que o regulam, não podendo, portanto, desobedecer-lhes.

A esse respeito, Neves (1998, p. 99) sinaliza que:

[...] assim como a liberdade não deixa de ser liberdade pelas relações interpessoais e sociais que a limitam, a autonomia da escola não deixa de ser autonomia por considerar a existência e a importância das diretrizes básicas de um sistema nacional de educação. Dessa mesma forma, assim como a democracia sustenta-se em princípios de justiça e de igualdade que incorporam a pluralidade e a participação, a autonomia da escola justifica-se no respeito à diversidade e à riqueza das culturas brasileiras, na superação das marcantes desigualdades locais e regionais e na abertura à participação.

- e) Autonomia pressupõe um processo de mediação: capacidade de equilibrar interesses diversos, sem desconsiderá-los, ou seja, todos os envolvidos têm suas necessidades consideradas e contribuem, segundo suas competências para a efetivação da educação.

- f) Autonomia é um processo contraditório: como as manifestações contraditórias fazem parte do processo, é preciso saber utilizar sua energia para o bom encaminhamento do processo.
- g) Autonomia implica responsabilização: assumir responsabilidades com uma atitude crítica e reflexiva sobre os resultados da escola.
- h) Autonomia é transparência: é preciso prestar contas à sociedade do que é feito, o que envolve monitoramento, avaliação e comunicação de ações e seus resultados.
- i) Autonomia implica gestão democrática: processo coletivo e participativo de compartilhamento de responsabilidades.

De acordo com Oliveira, Moraes e Dourado (2008), a autonomia escolar tem várias dimensões, destacando-se a financeira, a política, a administrativa e a pedagógica, que devem ser desenvolvidas concomitantemente.

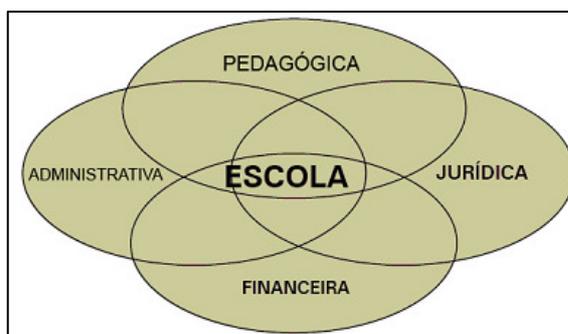


Figura 2: Dimensões da Autonomia
Fonte: Oliveira, Moraes e Dourado (2008, p. 1)

- a) Autonomia administrativa: é a capacidade de elaborar e gerir seus planos, programas e projetos. Evita que as decisões sejam tomadas fora da escola e por pessoas que não conhecem a sua realidade. Como a autonomia está intimamente ligada à responsabilidade individual e coletiva, não se deve esquecer que a escola está inserida num processo que envolve relações internas e externas, o sistema educativo e a comunidade escolar.
- b) Autonomia jurídica ou política: possibilidade de a escolar elaborar coletivamente suas normas e orientações escolares em consonância com a legislação educacional vigente .
- c) Autonomia financeira: refere-se à disponibilidade de recursos financeiros para que a escola tenha condições de manter seu funcionamento. Pode ser total quando a escola tem a responsabilidade de administrar todos os recursos financeiros que são repassados a ela pelo poder público, ou parcial quando administra apenas parte dos

recursos. A autonomia financeira da escola não significa o não-financiamento da educação pública pelo Estado.

- d) Autonomia pedagógica: refere-se à liberdade de a escola deliberar sobre o ensino e a pesquisa, elaborar, desenvolver e avaliar seu Projeto Político Pedagógico, sendo fundamental para a gestão das atividades pedagógico-curriculares.

Gadotti (1999) assinala que a luta pela autonomia da escola está inserida numa luta maior que é a da própria sociedade e a vitória depende da ousadia em experimentar o novo e desenvolver a confiança em resolver seus problemas.

[...] lutar por uma escola autônoma é lutar por uma escola que projete, com ela, uma outra sociedade. Pensar numa escola autônoma e lutar por ela é dar um sentido novo à função social da escola e do educador que não se considera um mero cão de guarda de um sistema iníquo e imutável, mas se sente responsável também por um futuro possível com equidade. (ibidem, p. 48).

- **Construção coletiva do Projeto Político Pedagógico da Escola**

A construção coletiva de um Projeto Político Pedagógico, envolvendo os vários interlocutores da escola – professores, conselho escolar, funcionários, etc. – é premissa para a efetivação da gestão democrática. Trata-se de uma luta política em busca do rompimento com a cultura autoritária da escola, abrindo espaço para a participação de todos na construção da escola transparente, plural, democrática, autônoma e de qualidade social.

O Projeto Político Pedagógico estabelece os objetivos da escola e os mecanismos e estratégias mais adequadas para atingi-los. É a forma de planejamento pedagógico, político e administrativo, por meio do qual serão viabilizadas e concretizadas as ações educacionais, num movimento constante de reflexão-ação-reflexão. É um instrumento de gestão e de compromisso político e pedagógico coletivo. Nas palavras de Veiga (1998), é político porque deve estar comprometido com a formação do cidadão para um tipo de sociedade e, pedagógico por definir as ações educativas e as características necessárias para a escola cumprir sua função social que é a formação do cidadão participativo, responsável, comprometido, crítico e criativo.

Sua construção está intimamente ligada ao grau de autonomia da escola, pois como já exposto nesta pesquisa, autonomia refere-se à liberdade da comunidade escolar em pensar, discutir, planejar, construir, executar e avaliar seu projeto que deve expressar o tipo de educação e de escola que se quer construir.

Diante do exposto, cabe reforçar que a escola não pode mais ser dirigida de cima para baixo, na ótica do poder centralizador que dita as normas e exerce o controle. A luta da escola

é pela descentralização em busca de sua autonomia e qualidade. Portanto, o Projeto Político Pedagógico não visa somente um rearranjo formal da escola, requer continuidade das ações, democratização do processo de tomada de decisões e instalação de um processo coletivo de avaliação de cunho emancipatório.

2.2.2 Instrumentos e Estratégias da Gestão Democrática

- **Conselhos de Educação**

As propostas de mudança nas políticas de educação no país, a partir de 1990, firmaram-se nos preceitos da Constituição Federal de 1988, como já citado anteriormente. Os princípios de gestão democrática do ensino público e de garantia de padrão de qualidade (Art. 206, inc. VI e VII), a afirmação da educação como direito público subjetivo (Art. 208, § 1º) e a descentralização administrativa do ensino (Art. 211) fortaleceram a constituição e consolidação de conselhos de educação mais representativos.

A LDB 9394/96 em seu Art. 9º, parágrafo 1º define a existência de um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão com atividade permanente, criado por lei, sem referir-se a outros conselhos. No entanto, como determina que cabe à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizar, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, supõe-se a existência de conselhos de educação como órgãos normativos desses sistemas.

A atual LDB explicita ainda, as incumbências de cada esfera de governo, deixando claro no Art. 11 que os municípios podem optar por compor com o Estado um sistema único, ou manter-se integrado ao sistema estadual. Nesse contexto, as secretarias estaduais de educação ou os conselhos estaduais de educação têm formulado diferentes orientações relacionadas ao processo de municipalização do ensino, constituição dos sistemas municipais de ensino e criação dos conselhos municipais de educação.

Em sentido geral, os conselhos são órgãos coletivos de tomada de decisões. Buscando seu significado etimológico, em grego significa “ação de deliberar”, “cuidar”, “cogitar”, “refletir”, “exortar”. Em latim, traz a idéia de “ajuntamento de convocados”, supondo a participação em decisões através de análises e debates.

A participação cidadã, em conselhos, sejam eles de educação ou não, é caracterizada

pela busca de consensos, pela construção de identidades, pela tentativa de controle da aplicação dos recursos públicos, pela interferência na elaboração de orçamentos, pela criação e efetivação de direitos e pelo enfrentamento de problemas cotidianos. (TEIXEIRA, 2004, p. 702.).

Atualmente, os conselhos representam instrumentos de controle social e político do Estado pela sociedade, de forma a possibilitar sua atuação na definição de critérios e parâmetros orientadores da ação pública.

- **Conselhos Escolares**

A gestão democrática do ensino público na educação básica é citada no Art. 14 da LDB, que determina que os sistemas de ensino definam as normas, respeitando os princípios de participação:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
(BRASIL, LDB 9394/96, Art. 14).

A elaboração coletiva do Projeto Político Pedagógico da escola é um importante elemento na democratização do ensino, como já citado anteriormente. Outro instrumento chave é a participação da comunidade escolar em Conselhos Escolares.

Os Conselhos Escolares são órgãos colegiados compostos por representantes da comunidade escolar (professores, funcionários, pais e alunos). Têm como principal atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, bem como, analisar e empreender ações e meios para que a ela cumpra suas finalidades. Representam um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática. Enfim, como um espaço de discussão, acompanhamento e deliberação que busca a cultura democrática, substituiu a cultura patrimonialista pela cultura participativa, em busca da construção de uma escola cidadã.

Nesse contexto, a gestão deixa de ser prerrogativa de uma só pessoa, passando a ser um trabalho coletivo, em que os segmentos escolares e a comunidade local se congregam para construção de uma educação de qualidade e socialmente relevante. Desta forma, o poder e as responsabilidades passam a ser divididos por todos.

A esse respeito, Paro (2001, pp. 81 e 82) afirma que,

inteirado o conselho numa política mais ampla da gestão escolar, parece que outra importante questão a ser enfrentada refere-se à necessidade de uma definição mais precisa de suas funções, dotando-o de atribuições e competências que o tornem co-responsável pela direção da escola, sem provocar choque de competências com o diretor [...]. Uma solução que se poderia imaginar para essa questão é a de dotar o conselho de escola de funções diretivas, semelhantes às que tem hoje o diretor. Dessa forma, o responsável último pela escola deixaria de ser o diretor, passando a

ser o próprio conselho, em co-responsabilidade com o diretor, que dele também faz parte. A vantagem desse tipo de solução é que o conselho, na condição de entidade coletiva, fica menos vulnerável, podendo tomar medidas mais ousadas, sem que uma pessoa, sozinha, corra o risco de ser punida pelos escalões superiores. Supõe-se que, assim, o dirigente da escola (o conselho) detenha maior legitimidade e maior força política, posto que representa todos os setores da escola. Seu poder de barganha e sua capacidade de pressão, para reivindicar benefícios para a escola, seriam, também, superiores aos do diretor isolado.

Cada escola, segundo sua realidade, deve estabelecer as funções, composição, responsabilidades e funcionamento dos Conselhos Escolares, garantindo sua natureza essencialmente político-educativa², expressa pelo comprometimento com o processo educacional privilegiando a aprendizagem e, sua atuação deve estar voltada para o planejamento, a aplicação e a avaliação das ações da escola.

Na opinião de Navarro (2004, p.36)

os Conselhos Escolares, ao assumirem a função de estimular e desencadear uma contínua realização e avaliação do projeto político-pedagógico das escolas, acompanhando e interferindo nas estratégias de ação, contribuem decisivamente para a criação de um novo cotidiano escolar, no qual a escola e a comunidade se identificam no enfrentamento não só dos desafios escolares imediatos, mas dos graves problemas sociais vividos na realidade brasileira.

Para cumprir com seus objetivos e visando uma educação emancipadora, Gracindo (2007) aponta que o Conselho Escolar deve considerar alguns aspectos de grande relevância:

- a) O projeto de educação a ser desenvolvido pela escola deve ser discutido, deliberado e seguido por todos.
- b) As diferenças e a pluralidade existentes entre os sujeitos da escola devem ser respeitadas.
- c) Deve haver unidade do trabalho escolar, utilizando o Projeto Político-pedagógico como instrumento para impedir a fragmentação das ações.
- d) O sentido de qualidade na educação necessita estar referenciado no social e não no mercado.
- e) Todos são responsáveis pelo desenvolvimento da prática educativa, pelo sucesso ou fracasso do estudante.
- f) A aprendizagem é decorrente da construção coletiva do conhecimento.
- g) Na avaliação da aprendizagem deve-se analisar todo o processo no qual ela se desenvolveu, considerando o contexto social, a gestão democrática, a ação docente e as condições físicas, materiais e pedagógicas da escola.

² Política na medida em que estabelece as transformações desejáveis na prática educativa escolar e pedagógica, ao configurar e estabelecer os mecanismos necessários para que esta transformação realmente aconteça. (GRACINDO, 2007. p. 40).

- h) O tempo pedagógico deve ser organizado da melhor forma possível, de acordo com as peculiaridades e necessidades da escola.
- i) As ações da escola devem ser transparentes.
- j) Os espaços de participação nas decisões, seja no processo de escolha de dirigentes, ou nas deliberações acerca das questões financeiras, pedagógicas e administrativas devem ser ampliados
- k) A solidariedade e a inclusão social devem ser os princípios fundamentais da escola.

Com esses cuidados e tendo a dimensão da importância da gestão democrática da educação, na democratização mais ampla da sociedade, o Conselho Escolar dá uma contribuição altamente relevante para que a educação desenvolvida pela escola possa ser instrumento para a emancipação dos sujeitos sociais e para o cumprimento de seu papel social, que, em última instância, visa à construção de uma sociedade justa, solidária e igualitária. (ibidem, p 41).

- **Conselho de Classe**

Outro mecanismo de participação da comunidade na gestão e no processo ensino-aprendizagem desenvolvido na escola é o conselho de classe, que constitui-se numa instância de vital importância no processo de gestão democrática, pois é por meio dele que se tem a possibilidade de articular os diversos segmentos da escola tendo por objeto de estudo o processo de ensino, em torno do qual desenvolve-se todo o trabalho escolar. De acordo com Paro (2007, p. 2), o conselho de classe

tem papel proeminente na avaliação escolar e pode ser de importância determinante na participação de estudantes (e mesmo de pais) nas tomadas de decisões a respeito do desempenho pedagógico de professores e demais educadores escolares. Embora essa prática seja muito rara, cada vez mais se verifica o desenvolvimento de uma concepção segundo a qual os usuários têm o direito de se familiarizarem com o modo de agir pedagógico da escola e podem contribuir com sua opinião, expectativas e interesses para uma prática pedagógica mais adequada.

Nesse sentido, o conselho de classe não deve ser uma instância cuja única função seja a de reunir-se ao final de cada bimestre ou do ano letivo para definir a aprovação ou reprovação de alunos, mas um espaço de avaliação permanente, com objetivo de avaliar o trabalho pedagógico e as atividades da escola, na busca de seu aperfeiçoamento. Sendo assim, é fundamental rever sua atual estrutura e rediscutir sua função, sua natureza e seu papel na unidade escolar.

2.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A educação é um direito do cidadão e, como direito precisa ser universal e de qualidade, garantida pelo Estado que deve estabelecer mecanismos para seu financiamento.

Segundo a Constituição Federal de 1988, ratificada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, a organização do sistema educacional brasileiro é caracterizada pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, vinculando um percentual de recursos específicos que cada ente governamental deve aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, CF/88, Arts. 211 e 212).

Os preceitos legais que determinam as responsabilidades de cada ente governamental, são apresentados de forma resumida no quadro abaixo:

Ente Federado	LDB/96	Constituição Federal /88
União	Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (Art. 9, inciso III).	A União organizará o Sistema Federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Art. 211, § 1º)
Estados, Municípios e Distrito Federal	Definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público (Art.10, inciso II).	A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212).

Quadro 1 – Regime de colaboração financeira entre os entes federados

Fonte: Dourado... [et al.] (2006, p. 34)

Vale ressaltar que os percentuais fixados pela Constituição Federal de 88 são o “mínimo” que os governos devem destinar ao ensino. Percentuais maiores dos que os 25% podem ser estabelecidos na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica Municipal. Esses recursos não podem ser gastos em outras ações como segurança, saúde ou habitação, devendo obrigatoriamente ser aplicados em despesas com o ensino.

Para calcular o percentual de recursos vinculados para o ensino, não se considera toda a receita prevista nos orçamentos públicos, mas apenas os impostos. As taxas e as contribuições não integram a base de cálculos dos recursos vinculados, ou seja, os percentuais incidem sobre a receita líquida. No caso da União deve-se deduzir previamente da receita bruta de impostos a parcela transferida aos Estados, Distrito Federal e Municípios; no caso dos Estados, deduz-se previamente, da receita bruta de impostos e transferências, a parcela transferida aos municípios; e no caso do Distrito Federal e dos Municípios o percentual de 25% incide sobre toda a receita de impostos (próprios e transferidos).

Também não são consideradas para o cálculo do percentual vinculado ao ensino as despesas realizadas com recursos provenientes de transferências legais (salário-educação e outros) a exemplo dos programas da merenda escolar, transporte escolar e dinheiro direto na escola ou de convênios assinados com a União e o Estado, nem tampouco as despesas realizadas com recursos recebidos a mais à conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), quando o município recebeu mais do que contribuiu.

O quadro abaixo descreve os impostos federais, estaduais e municipais sujeitos à vinculação, para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), bem como as principais contribuições federais:

	Impostos Federais (18%)	Impostos Estaduais (25%)	Impostos Municipais (25%)
Impostos	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. de Renda (IR) • Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI) • Imp. Territorial Rural (ITR) • Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) • Imp. sobre Importação (II) • Imp. sobre Exportação (IE) • Imp. sobre Grandes Fortunas (IGF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Participação dos Estados (FPE) • IPI – Exportação LC 87/96 • Imp. sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) • Imp. sobre Veículos Automotores (IPVA) • Imp. sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD) • Imp. de Renda Retido na Fonte de Servidores Estaduais (IRRFSE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Participação dos Municípios (FPM) • IPI – Exportação LC 87/96 • ITR • ICMS • IPVA • Imp. Predial e Territorial Urbano (IPTU) • Imp. sobre Serviços (ISS) • Imp. sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> a qualquer Título de Bens Imóveis (ITBI) • Imp. de Renda Retido na Fonte de Servidores Municipais (IRRFMSM)

Contribuições	Salário Educação (cota Federal)	Salário Educação (cota Estadual)	Salário Educação (cota Municipal)
	Cofins, PIS/PASEP, CSLL, CIDE ³	Repasse por Programas	Repasse por Programas

Quadro 2 – Impostos Federais, Estaduais e Municipais vinculados à MDE

Fonte: UFSC (2009, p. 48)

Todos esses recursos devem ser utilizados para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A LDB 9394/96 estabelece quais despesas podem e quais não podem ser consideradas:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, LDB 9394/96, Arts. 70 e 71).

³ Cofins: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

PIS: Programa de Integração Social / PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

CIDE: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás e álcool etílico. (BRASIL, ESAF, 2009, p. 28).

2.3.1 Salário-Educação

De acordo com o Art. 212, § 5º da Constituição Federal, “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”.

O salário-educação é uma contribuição social que decorre do recolhimento da contribuição de 2,5% sobre o total de remuneração pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).

Conforme o Art. 15 da Lei 9.424/96 alterada pela Lei 10.832/03, o montante de recursos do salário educação é distribuído da seguinte forma:

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. (BRASIL, Lei nº 9.424/96, Art. 15).

A cota estadual e municipal da contribuição do salário-educação é integralmente redistribuída entre os Estados e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino, de acordo com o censo escolar apurado no exercício anterior ao da distribuição. Os 10% restantes da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a educação básica, como por exemplo, financiamento do Transporte Escolar e da Educação de Jovens e Adultos.

2.3.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Os indicadores educacionais do país revelam que muito se avançou desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, que enfatizou o dever do Estado nas garantias

dos direitos do cidadão. No intuito de diminuir as enormes diferenças sociais existentes no país, em 1998 foi criado o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que vigorou até 2006 e atendia apenas o ensino fundamental.

Em 2007, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 com vigência até 2020. Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, num total de vinte e sete Fundos (um Fundo por Estado e Distrito Federal), formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal.

Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica que, de acordo com o art. 21 da LDB 9394/96 compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Tem como principal objetivo promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação e conseqüentemente reduzir as desigualdades educacionais existentes, garantindo equidade na distribuição destes recursos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios e maior participação federal.

Implantado de forma gradual, a partir de 2009, o FUNDEB passou a atingir o percentual de 20%, calculado sobre as seguintes fontes de impostos e de transferências constitucionais:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);
- Recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/96;
- Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);

- Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação uma parcela de recursos federais, sempre que no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não atingir o mínimo definido nacionalmente. A partir de 2010 essa complementação é de 10% da contribuição total de Estados, Distrito Federal e Municípios. Vale destacar que os recursos dessa complementação são distribuídos e repassados aos Estados e Municípios beneficiários da seguinte forma:

- o mínimo de 90% do valor anual, mediante distribuição com base no número de alunos, na perspectiva da garantia do valor mínimo nacional por aluno/ano; e
- até 10% do valor anual por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, de acordo com decisão e critérios definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade⁴. Caso a Comissão delibere não distribuir os 10% desta maneira, a totalidade dos recursos da complementação da União serão distribuídos de acordo com o critério referido no item anterior.

Os recursos do FUNDEB destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, considerando as matrículas apuradas no Censo Escolar do ano anterior, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), da sua duração (ensino fundamental de oito ou de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), levando-se em consideração os respectivos âmbitos de atuação prioritária disposta no Art. 211 da Constituição Federal, que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à educação básica.

Portanto, os Municípios devem utilizar recursos do FUNDEB na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados, no ensino fundamental e médio. No mínimo, devem ser destinados 60% dos recursos à remuneração dos profissionais do magistério da educação

⁴ A Comissão é composta por onze membros, sendo cinco representantes dos Estados (indicados pelo Conselho de Secretários Estaduais de Educação – Consed), cinco representantes dos Municípios (indicados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime) e um representante do MEC. Suas atribuições são: 1) definir os fatores de ponderação aplicáveis entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino; 2) fixar anualmente o limite de apropriação de recursos pelas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino; e 3) fixar a parcela de complementação da União a ser distribuída por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL. Fundeb. Manual de Orientação, 2009, p. 9).

básica pública e o restante em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

Também recebem recursos do Fundo os alunos matriculados nas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos de educação infantil e educação especial conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que tenham comprovado essa condição junto ao Poder Público com o qual mantêm convênio.

Para fins de distribuição dos recursos do FUNDEB, são utilizados fatores de ponderação, que representam as diferenças de valor por aluno/ano utilizadas para os dezenove segmentos em que a educação básica foi dividida. Os fatores de ponderação são definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade e publicados pelo MEC para vigência no exercício seguinte. O Quadro abaixo demonstra as ponderações para o exercício de 2012, instituída pela Portaria nº 1.322, de 21 de setembro de 2011:

Segmentos da educação básica considerados	Fatores de ponderação fixados para 2012
I - creche em tempo integral:	
a) pública	1,30
b) conveniada	1,10
II - pré-escola em tempo integral	1,30
III - creche em tempo parcial:	
a) pública	0,80
b) conveniada	0,80
IV - pré-escola em tempo parcial	1,00
V - anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
VII - anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
VIII - anos finais do ensino fundamental no campo	1,20
IX - ensino fundamental em tempo integral	1,30
X - ensino médio urbano	1,20
XI - ensino médio no campo	1,30
XII - ensino médio em tempo integral	1,30
XIII - ensino médio integrado à educação profissional	1,30
XIV - educação especial	1,20
XV - educação indígena e quilombola	1,20
XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80
XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20

Quadro 3 – Fatores de Ponderação do FUNDEB – exercício de 2012

Fonte: BRASIL, Portaria nº 1.322, de 21/09/2011.

A aplicação dos recursos públicos na educação, assim como todas as despesas do Poder Público, deve ser submetida a controle interno efetuado por agentes públicos do ente governamental (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a controle externo, de

responsabilidade do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, responsável pela apreciação das contas.

A aplicação dos recursos do FUNDEB é fiscalizada pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e, quando há recursos da União na composição do Fundo em um determinado Estado, o Tribunal de Contas da União também atua nessa fiscalização, naquele Estado. Além dos controles interno e externo, a legislação prevê mecanismos para que cidadãos e organizações sociais possam exercer o acompanhamento e o controle social da aplicação dos recursos públicos em diversas áreas de atuação dos governos. Um desses mecanismos é o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, cuja finalidade e atribuições serão tratadas mais adiante.

2.3.3 Programas Federais e Recursos para as Escolas

Conforme já tratado no início deste capítulo, a União deve exercer função supletiva e redistributiva em matéria de educação, por intermédio da assistência financeira a Estados, Distrito Federal e Municípios. Além dos recursos já citados, o Governo Federal, através de um conjunto de programas, projetos e ações desenvolvidos pelo Ministério de Educação, por meio de suas secretarias e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE repassa direta ou indiretamente recursos com objetivo de diminuir as desigualdades regionais e assegurar uma educação de qualidade. Esses programas e ou projetos abrangem diversas áreas e aspectos que contribuem para a formação dos alunos e dos professores em todos os níveis e modalidades, devendo ser gerenciados direta ou indiretamente pela Secretaria de Educação ou pela escola a partir de normas e procedimentos a serem seguidos.

- **Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)**

Como é sabido por todos, o Brasil é um país de dimensões continentais e que apresenta disparidades em todos os aspectos e na educação não é diferente. Dada a dimensão do país, muitos municípios sofrem com a falta de escolas em algumas localidades, sobretudo nas zonas rurais, o que obriga os alunos residentes nessas áreas a se deslocarem para escolas do meio urbano.

Com o objetivo de garantir o acesso e a permanência desses alunos nos estabelecimentos escolares de educação básica pública e para contribuir com os municípios, o Ministério da Educação, por intermédio da Lei nº 10.880 de 09 de junho de 2004, instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), com recursos originários dos

10% desvinculados do salário-educação, para financiar o transporte escolar oferecido pelo Poder Público estadual ou municipal a estudantes residentes na zona rural.

Os recursos do PNATE são repassados automaticamente, em parcelas a Estados e Municípios, com base o número de alunos transportados e informados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento, sem a necessidade de assinatura de convênio ou outro instrumento congêneres, para custear despesas com a manutenção de veículos escolares e/ou para a contratação de serviços terceirizados de transporte.

A Lei nº 10.880/2004 ainda prevê a possibilidade de os municípios atenderem alunos de escolas estaduais localizadas em suas áreas de circunscrição desde que acordados entre os entes e, nesse caso autorizado o repasse direto do FNDE ao município.

- **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

Também conhecido como Merenda Escolar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) vem sendo executado desde 1955. De caráter suplementar, o PNAE tem abrangência nacional, como prevê o Art. 208 e inciso VII da Constituição Federal quando coloca que o dever do Estado (União, Estados e Municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de: “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.”

Sendo assim, o Governo Federal transfere recursos financeiros aos Estados e Municípios para compra de gêneros alimentícios a fim de garantir a alimentação escolar dos alunos matriculados nos estabelecimentos de educação básica pública e estabelecimentos filantrópicos de ensino fundamental e de educação infantil.

A partir da Resolução nº 38/2009 que torna obrigatório aos municípios aplicarem, no mínimo, 30% dos recursos do PNAE na aquisição de produtos da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, o governo demonstra a preocupação não só com alimentação de qualidade, mas também o apoio a este segmento e ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local:

do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas [...]. (BRASIL, Res. 38/2009. Art. 18).

Vale ressaltar que os entes federados (estados e municípios) devem complementar a verba recebida, de forma que o montante do recurso seja o suficiente para ofertar uma alimentação escolar que atenda às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência na escola, contribuindo para seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem, rendimento escolar e para a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Desde 1998 os recursos são transferidos de forma automática, sem a necessidade de celebração de convênios e a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) passou a ser condição para o recebimento das verbas. O CAE envolve a participação de representantes dos poderes Executivo e Legislativo, professores e pais de alunos, podendo também incluir outros segmentos da comunidade local. É responsável pela fiscalização e aplicação dos recursos transferidos e por zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando atenção às boas práticas sanitárias e de higiene; acompanhar a execução físico-financeira do programa; receber e analisar a prestação de contas enviada pelo Poder Executivo, remetendo-a posteriormente ao FNDE.

- **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**

A política de descentralização dos recursos da educação, que propiciou às escolas o recebimento, a gestão e a fiscalização de recursos públicos, teve início em 1995, com o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A partir de 1998 o PMDE passou a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Por intermédio do PDDE o FNDE repassa recursos, em caráter suplementar, da cota federal do salário-educação diretamente às escolas públicas estaduais e municipais de educação básica, com mais de vinte alunos matriculados e às de educação especial, mantidas por entidade sem fins lucrativos, qualificadas como beneficentes de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, que apresente o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) atualizado.

O programa visa à promoção da melhoria pedagógica e à manutenção da infraestrutura, com a conseqüente elevação da qualidade do ensino. Além de fortalecer a participação social e a autogestão como meio de consolidar a escola democrática, buscando integração entre poder público, comunidade, escola e família, promove a autonomia escolar, eliminando a intermediação em vista de que os procedimentos administrativos, quanto ao uso dos recursos do PDDE, são mais simplificados.

Para receber os recursos, cujo repasse é feito anualmente, é imprescindível a participação ativa e sistemática da comunidade escolar, por meio das Unidades Executoras –

UEx, que são associações sem fins lucrativos, com denominações diversas como por exemplo: Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres, etc.

O valor transferido a cada escola é baseado no número de alunos da educação básica informados no ano anterior e, a partir de decisões dos órgãos colegiados da escola, podem ser utilizados na aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; avaliação da aprendizagem; implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); funcionamento das escolas nos finais de semana, promoção da educação de tempo integral; implementação do projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais.

- **PDE Escola**

O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola, é um Programa do Ministério da Educação que oferece apoio técnico e financeiro, com objetivo de fortalecer e aperfeiçoar a gestão escolar democrática e inclusiva. O Programa inclui metas de qualidade para a educação básica e busca auxiliar a escola, por meio de uma ferramenta de planejamento estratégico, a identificar os seus principais desafios e desenvolver e implementar ações que visem à melhoria dos seus resultados, com foco na aprendizagem dos alunos.

Os recursos do Programa são destinados às escolas cujo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁵ 2009 foi igual ou inferior a 4,4 para os anos iniciais do Ensino Fundamental e 3,7 para os anos finais.

O planejamento, que deve ser elaborado com a participação da comunidade escolar, acontece em três etapas:

- Diagnóstico da Escola;
- Síntese do Diagnóstico da Escola e;
- Plano de Ação da Escola.

Após aprovação e validação do plano pelo MEC, é feito o repasse dos recursos pelo FNDE e cabe a cada Escola, juntamente com a Secretaria de Educação executar, monitorar e avaliar o respectivo plano.

⁵ Indicador calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), o Sistema de Avaliação da Educação Básica e Prova Brasil.

3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE TELÊMACO BORBA

A gestão democrática da educação formal está associada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que promovam a participação da comunidade na formulação da proposta pedagógica da escola, no planejamento coletivo, na tomada de decisões, na definição do uso de recursos e necessidades de investimento, na execução das deliberações coletivas, nos momentos de avaliação da escola e da política educacional, bem como a democratização do acesso e estratégias que garantam a permanência do aluno na escola, buscando a universalização do ensino para toda a população e o debate sobre a qualidade social dessa educação.

A implantação de um processo de gestão democrática na escola pública justifica-se em vista de que ela deve formar para a cidadania e, para isso, deve dar o exemplo e melhorar o que lhe é específico: o ensino. Para Marques (2007, p. 59)

a escola não é um espaço de simples aquisição de conhecimentos, mas de aprendizados outros, como o das práticas democráticas. Os intercâmbios que se realizam no cotidiano escolar trazem efeitos no pensamento, sentimentos e condutas da comunidade escolar, ou seja, constroem identidades. [...] as diretrizes das políticas de democratização se concretizarão na escola, *lócus* de materialidade das políticas educacionais, e que serão implantadas a partir da rede de significações produzidas no “cotidiano” de cada escola, podendo (ou não) ser criada uma cultura democrática nas Unidades Escolares.

A participação na gestão da escola proporciona um melhor conhecimento do seu funcionamento e de todos os seus atores, favorece um contato permanente entre professores e alunos, levando ao conhecimento mútuo. No entanto, não implica apenas em envolver todos e considerar seus interesses, significa também organização de modo a permitir que as ações e projetos da escola se concretizem por meio de uma liderança reconhecida e consentida por todos. Gerir democraticamente é incentivar a participação, pois “participar é ter o poder de definir os fins e os meios de uma prática social, que pode se exercida diretamente ou através de mandatos, delegações ou representações”. (COSTA apud UFSC, 2009, p.10). Por meio da participação o cidadão aprende a fazer uso dos seus direitos e resguardar os direitos de sua comunidade.

Nesta perspectiva, de acordo com a pesquisa documental realizada, o município de Telêmaco Borba vem desenvolvendo suas atividades com o objetivo de garantir a sua população uma educação de qualidade. Embora não se tenha um Sistema Municipal de Educação – estando subordinados ao Sistema Estadual, busca-se desenvolver e implantar

ações em consonância com a legislação vigente e com as políticas públicas para a educação. Definindo as prioridades e necessidades dos seus munícipes.

3.1 MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE TELÊMACO BORBA

O Estudo de Caso apresentado foi realizado por meio de pesquisa da legislação do município de Telêmaco Borba e documentos da Secretaria Municipal de Educação, bem como através da observação empírica da gestão escolar das Escolas Municipais e Centros Municipais de Educação Infantil.

3.1.1 Conselho Municipal de Educação

Os Conselhos de Educação foram concebidos para atuar estrategicamente na gestão da educação, conferindo às políticas educacionais e à sua implementação a continuidade da ação e a representatividade da vontade nacional, acima da rotatividade dos dirigentes e de suas vontades singulares. A natureza dos conselhos está intrinsecamente associada à estrutura federativa do País e à autonomia das unidades federadas e dos respectivos sistemas de ensino. A existência de um Conselho de Educação nos Municípios é condição fundamental para a democratização da gestão do ensino público, independentemente da instituição de sistema próprio.

O Conselho Municipal de Educação de Telêmaco Borba foi criado pela Lei nº 1593 de 27 de abril de 2007 como um órgão autônomo política, financeira e administrativamente, com objetivo de assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar da definição das diretrizes da educação no âmbito municipal com vistas a elevar a qualidade dos serviços educacionais; defender a educação como direito de todos, assegurada mediante políticas educacionais, econômicas, sociais e culturais que visem à garantia do ingresso, da permanência e do sucesso à educação de qualidade sem qualquer discriminação, zelando pela gestão democrática nas escolas de seu sistema de ensino. Para alcançar seus objetivos possui as seguintes funções:

- consultiva: trata-se de responder a consultas sobre questões educacionais relativas a projetos, programas educacionais, experiências pedagógicas, Plano Municipal de Educação, capacitação de professores, acordos e convênios, entre outras, que lhe são submetidas pelas escolas, Secretaria de Educação, Câmara de Vereadores, Ministério Público, universidades,

sindicatos e outras entidades representativas de segmentos sociais, assim como por qualquer cidadão ou grupo de cidadão, de acordo com a Lei.

- deliberativa: essa função é desempenhada pelo CME em relação à matéria sobre a qual tem poder de decisão, sendo compartilhada com a Secretaria de Educação, no âmbito da rede ou do Sistema Municipal de Ensino, por meio de atribuições específicas. Assim, a Lei atribui a função deliberativa ao órgão – secretaria ou conselho –, que tem competência para decidir sobre determinada questão em determinada área, como por exemplo, a criação ou cessação de escolas municipais. Embora conste na lei que o cria, o CME de Telêmaco Borba não desempenha esta função porque o município ainda não tem Sistema Municipal de Educação.

- controladora: refere-se ao acompanhamento e fiscalização da execução das políticas públicas e à verificação do cumprimento da Legislação, no que diz respeito à transferência e controle da aplicação de recursos para a educação no Município, cumprimento do Plano Municipal de Educação, experiências pedagógicas inovadoras, entre outras. Constatadas irregularidades ou o descumprimento da Legislação pelo poder público, o Conselho poderá pronunciar-se solicitando esclarecimento dos responsáveis ou denunciando aos órgãos fiscalizadores, como a Câmara de Vereadores, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público.

Para sua manutenção e funcionamento, o CME de Telêmaco Borba conta com dotação orçamentária específica na Secretaria Municipal de Educação. Reúne-se mensalmente para debater assuntos pertinentes, cumprindo com suas funções em relação ao acompanhamento e fiscalização da execução das políticas públicas da educação no município.

3.1.2 Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS FUNDEB)

A participação da sociedade no planejamento e no acompanhamento da execução de políticas públicas é efetivada por meio de conselhos de acompanhamento e controle social. O Art. 24 da Lei 11.424/2007 determina a instituição de conselhos de acompanhamento e controle social dos recursos do FUNDEB:

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. (BRASIL, Lei nº 11.494/2007, Art. 24.)

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB é um colegiado formado por representações sociais variadas, e sua atuação deve acontecer com autonomia,

sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal. Com essas características, o Conselho não é unidade administrativa do governo local, porém sua atuação deve ser pautada no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a administração pública local. Este Conselho deve participar de todo o processo de gestão dos recursos, acompanhando as etapas relacionadas à previsão orçamentária, distribuição, aplicação e comprovação do emprego desses recursos.

O Conselho deve ser criado por legislação específica (decreto ou lei), editada no pertinente âmbito governamental (Estado ou Município) e a indicação de seus membros deve ser feita pelos segmentos sociais que têm direito a representatividade no colegiado. O CACS FUNDEB de Telêmaco Borba foi instituído pela Lei Municipal nº 1628 de 03 de outubro de 2007.

Cada segmento social deve promover eleição específica, no âmbito da categoria representada para a escolha dos representantes a serem indicados e, de acordo com o inciso IV, § 1º, Art. 24 da Lei nº 11.494/2007, o Conselho deve ser composto por no mínimo nove membros, sendo: um representante dos professores, um representante dos diretores, um representante dos servidores técnico-administrativos, dois representantes de pais de alunos, dois representantes de estudantes, sendo que todos esses representantes devem pertencer à educação básica pública. Além desses, ainda compõem o CACS – FUNDEB, dois representantes do Poder Executivo Municipal, sendo que pelo menos um representante deve ser da Secretaria Municipal de Educação e, se no município houver Conselho Municipal de Educação e/ou Conselho Tutelar um representante de cada deve ser indicado por seus pares para compor o Conselho. Como o município de Telêmaco Borba tem instituído estes dois órgãos, um representante de cada faz parte do CACS – FUNDEB.

Para realizar o acompanhamento dos recursos do FUNDEB, o Conselho tem a atribuição de analisar os demonstrativos e relatórios que devem ser disponibilizados pelo Poder Executivo, uma vez que o dispositivo legal determina que:

os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo. (BRASIL, Lei nº 11.494/2007, Art. 25).

Devendo ainda, verificar todos os aspectos relacionados à aplicação dos recursos, podendo requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos que julgar necessários ao esclarecimento de quaisquer fatos e instruir com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas.

Além do FUNDEB, o Conselho atua no acompanhamento da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, inclusive no recebimento, análise e emissão de parecer sobre as prestações de contas desse Programa, encaminhando-as ao FNDE.

No cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, vale ressaltar que o Conselho não é gestor ou administrador dos recursos do FUNDEB. Essa atribuição é do Prefeito Municipal e do Secretário Municipal de Educação, que têm a responsabilidade de aplicá-los adequadamente, como determina a lei. O papel do Conselho é acompanhar a gestão desses recursos, em relação ao seu recebimento e à sua correta aplicação, encaminhando os problemas e irregularidades identificados, para que as autoridades constituídas adotem as providências cabíveis e apliquem as penalidades, quando necessárias.

3.1.3 Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

A fim de cumprir com o disposto na legislação federal, que determina que para os municípios receberem recursos do PNAE é necessário criar o Conselho de Alimentação Escolar, o município de Telêmaco Borba criou o seu CAE por meio da Lei nº 1008 de 12 de dezembro de 1994 que foi alterada pela Lei nº 1305 de 05 de setembro de 2001.

A finalidade do CAE de Telêmaco Borba é assessorar o Governo Municipal na execução do programa de assistência e educação alimentar junto aos estabelecimentos de educação infantil e de ensino fundamental mantidos pelo município, motivando a participação de órgãos públicos e da comunidade na consecução de seus objetivos. Entre outras, tem como principais atribuições e competências:

- I- Acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;
- II- Receber e analisar a prestação de contas do PNAE enviada pelo município e remeter ao FNDE com parecer conclusivo;
- III- Comunicar ao município a ocorrência de irregularidades com os gêneros alimentícios como prazo de validade vencido, deterioração, desvios e furtos, para que sejam tomadas as providências cabíveis;
- IV- Apresentar relatório de atividade ao PNAE quando solicitado;
- V- Comunicar ao FNDE o descumprimento das disposições previstas na legislação pertinente.

O CAE de Telêmaco Borba reúne-se periodicamente, participa da aprovação de amostras de novos produtos a serem inseridos na alimentação escolar, realiza visitas de

supervisão a fim de orientar e fiscalizar sobre o correto armazenamento dos produtos alimentícios, zelando sempre pelas boas práticas higiênicas e sanitárias.

3.1.4 Conselhos Escolares (CEs)

A Rede Municipal de Ensino de Telêmaco Borba é formada por doze Centros Municipais de Educação Infantil e vinte e três Escolas Municipais que ofertam a Educação Infantil (Pré I e II) e os anos iniciais do Ensino Fundamental, contando aproximadamente com sete mil alunos.

Com o objetivo de implementar a autonomia das instituições de ensino de sua rede e tendo como um dos princípios a democratização do ensino, com vistas a elevar a qualidade do ensino, foi aprovada a Lei Municipal nº 1594 de 03 de outubro de 2007, criando os Conselhos Escolares nos Estabelecimentos de Ensino do município.

Atualmente todas as trinta e cinco instituições têm Conselho Escolar consolidado, amparado na referida lei e com estatuto próprio. Em linhas gerais a legislação municipal dispõe que os CEs são órgãos colegiados constituídos pela Direção da Unidade Escolar e por representantes da comunidade escolar (professores, funcionários, pais de alunos e alunos maiores de 14 anos). Determina ainda, que os CEs exerçam as funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras nas questões de natureza político-pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito da escola.

O número de membros de cada Conselho Escolar consta no anexo da referida lei, de acordo com o porte da instituição: pequena (até 200 alunos) – 6 membros; média (de 201 a 500 alunos) – 8 membros; e grande (mais de 500 alunos) – 10 membros, mantendo a paridade entre seus membros, ou seja, 50% para representantes dos pais e alunos e 50% para professores e funcionários.

Infelizmente, atualmente um número reduzido de CEs constituem-se em espaços coletivos de deliberação, assumindo o papel de órgão co-responsável pela gestão administrativa e pedagógica das Instituições de Ensino municipais, a maioria ainda exerce apenas a função de fiscalizar a execução dos recursos do PDDE e, para legitimar as ações do diretor da escola.

Como a gestão democrática nas escolas públicas ainda é uma experiência relativamente nova na prática social da educação, constitui-se num grande desafio para a gestão escolar e para a Rede Municipal de Ensino como um todo, contar com o CE como um mecanismo de participação efetiva e democrática.

Para mudar essa realidade, a Secretaria Municipal de Educação trabalha no sentido de orientar os diretores das escolas para que a participação dos conselhos seja realmente efetiva e não apenas mais um órgão burocrático implantado apenas para cumprir com a legislação. Dessa forma, são ofertados aos conselheiros escolares, momentos de formação por meio de programa próprio de formação continuada, e pelos programas do MEC: Formação pela Escola e Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, este último com objetivo de contribuir com a discussão sobre a importância de conselhos escolares nas instituições, visando seu fortalecimento.

3.1.5 Construção Coletiva da Proposta Pedagógica

A Proposta Pedagógica da Rede Municipal de Ensino de Telêmaco Borba foi construída em 2008 tendo como referência os princípios da educação dispostos na LDB 9394/96 e seguindo as concepções de que a educação visa o desenvolvimento dos educandos como sujeitos sociais e historicamente situados, e a escola como agente transformadora da sociedade.

Sua elaboração foi permeada pela preocupação com a qualidade da educação ofertada à população telemacoborbense, em defesa da escola pública democrática, inclusiva, tendo como foco principal a constituição de sujeitos autônomos, conscientes de seu papel histórico - social. Constitui-se no resultado de um trabalho realizado pela Secretaria Municipal de Educação, após três anos de estudos, reflexões e discussões com os professores e funcionários da Rede Municipal de Ensino e dos resultados das I e II Conferências Municipais da Educação.

Após as discussões em torno da preocupação com a qualidade do ensino ofertado nas instituições municipais, buscando sua transformação, os pontos básicos presentes na Proposta Pedagógica são: a relação dialética professor/aluno/conhecimento; o ensino e a aprendizagem; a organização curricular; a superação do senso comum na prática pedagógica; a formação continuada dos trabalhadores da educação enfatizando a reflexão sobre o fazer pedagógico e as concepções que o norteiam e seu redimensionamento; a escolaridade em Ciclos de Aprendizagem; e a Gestão Democrática.

Seguindo os pressupostos da Proposta foram elaborados Cadernos Pedagógicos para cada nível do ensino básico municipal nos quais foram explicitados os aspectos essenciais da organização do trabalho pedagógico, ficando assim distribuídos:

1. Caderno Pedagógico da Educação Infantil – Centros Municipais de Educação Infantil

2. Caderno Pedagógico da Educação Infantil – Escolas Municipais
3. Caderno Pedagógico do Ensino Fundamental – Ciclos de Aprendizagem
4. Caderno Pedagógico da Educação de Jovens e Adultos
5. Caderno Pedagógico da Educação Especial

Como a Proposta Pedagógica já tem três anos desde sua elaboração, num processo coletivo, a mesma está sendo revista para ser reelaborada a partir do ano de 2012.

3.1.6 Eleição de Diretores

Como já tratado no Capítulo 2 desta pesquisa, a forma de provimento ao cargo de diretor de escola pública, apesar de não definir o tipo de gestão, com certeza interfere no curso desta, se associada a outros mecanismos de democratização das relações escolares.

No processo de implantação e fortalecimento da gestão democrática nas instituições da Rede Municipal de Ensino de Telêmaco Borba, a eleição direta e secreta para designação de diretores foi instituída pela Lei nº 1510 de 25 de outubro de 2005. De acordo com a referida lei, é incumbência da Secretaria Municipal de Educação convocar e supervisionar o processo eleitoral, podendo concorrer ao cargo de diretor de Escola Municipal ou de Centro Municipal de Educação Infantil professor do quadro efetivo da Prefeitura Municipal, em exercício na instituição há pelo menos três meses e, segundo a Lei nº 1742 de 30 de outubro de 2009, para atuar na direção, o professor deverá ter curso de licenciatura plena na área de educação ou curso de pós-graduação em educação. O mandato do diretor eleito é de três anos, podendo ser reeleito para mais um mandato consecutivo.

3.1.7 Conferências Municipais de Educação

A realização de Conferências Municipais, seja da educação, da saúde, ou de outro segmento qualquer, é uma política pública que permite uma ampla participação e envolvimento dos segmentos representados. É de responsabilidade do dirigente municipal, que deve suscitar uma ampla participação, garantindo canais e espaços democráticos e participativos, para que haja maior legitimidade às deliberações e mais perto se chegar dos anseios da maioria da população.

As definições alcançadas, por meio de conferências só poderão ser revogadas por um novo processo, evitando eventuais mudanças arbitrárias e autoritárias. Além disso, a

participação no debate e na construção das propostas pode levar a que todos se responsabilizem pela sua execução e pelo seu controle.

Em Telêmaco Borba, a Lei nº 1629 de 03 de outubro de 2007 institui as Conferências Municipais de Educação, como fórum máximo de deliberação dos princípios norteadores das ações das unidades escolares da Rede Pública Municipal de Ensino, devendo ser realizadas a cada dois anos.

Em julho deste ano, a Secretaria Municipal de Educação de Telêmaco Borba e o Conselho Municipal de Educação convocaram a IV Conferência Municipal de Educação que foi realizada com o objetivo de elaborar o Plano Municipal de Educação e assim, definir participativamente, a política educacional para o município, articulando todos os envolvidos na concretização de diretrizes, objetivos e metas para o decênio 2011-2020.

3.1.8 Audiências Públicas da Educação

As audiências públicas são mais um mecanismo de participação popular na Administração Pública, tendo como fundamento o princípio constitucional da publicidade, garantindo aos cidadãos o direito à informação e participação. Neto apud Saule Jr. define audiência pública como

um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual. (NETO, 1992 apud SAULE JR., 1998, p. 17).

Nas palavras do Saule Jr, (1998), as audiências públicas cumprem com duas funções: prestar informações, esclarecimentos e fornecer dados e documentos sobre a matéria a ser tratada e, oportunizar aos cidadãos a manifestarem suas opiniões, sugerirem propostas, soluções e alternativas de forma que a Administração Pública tenha conhecimento de suas reais demandas.

A realização de audiências públicas no município de Telêmaco está prevista na Lei nº 1569 de 20 de novembro de 2006 que dispõe sobre o Plano Diretor do município.

Art. 78. Para promover a gestão democrática da cidade, serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I - Audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, que serão realizadas em locais e horários que permitam a participação da população em geral. (TELÊMACO BORBA, Lei nº 1569/2006, Art. 78).

As Audiências Públicas de Educação são realizadas trimestralmente, com a participação de representantes dos vários segmentos da comunidade – Poder Legislativo, Ministério Público, Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestres, professores, funcionários, entre outros – onde o Poder Público presta contas da execução orçamentária da Secretaria Municipal de Educação.

3.1.9 Portal da Transparência

Ser transparente é um dever constitucional de quem dirige órgão público, e também um direito do cidadão. O Art. 37 da Constituição Federal de 1988 determina que a administração pública direta e indireta obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Lei Complementar nº 131/2009 assegura que essa transparência acontecerá mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. (BRASIL, LC 131/2009. Art. 1º).

Com o objetivo de cumprir com a determinação legal e também com a finalidade de tornar transparentes os atos da Administração Municipal, o Portal de Transparência do município é disponibilizado na página oficial da prefeitura: www.pmtb.pr.gov.br. Por meio desta política há maior interação da sociedade com o Poder Público e ampliação do controle social da gestão pública, além de introduzir mecanismos de combate à corrupção.

3.2 PERCEPÇÃO DA SOCIEDADE ACERCA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A implementação de uma gestão escolar participativa democrática, é hoje uma exigência da sociedade, que entende esta forma de gestão como um dos possíveis caminhos, para uma boa escola integrando seus alunos em uma sociedade mais democrática.

Por lei, a gestão democrática é elemento obrigatório nas escolas. A partir dela a comunidade se insere na escola e participa efetivamente da educação. Entretanto, a democracia na escola por si só não tem significado. Ela só faz sentido se estiver vinculada a uma percepção de democratização da sociedade.

Sabe-se que a comunidade como um todo têm uma percepção bastante aproximada do que vem a ser uma gestão democrática. Contudo, a teoria e a prática ainda encontram-se um

tanto quanto distantes. Apesar de todos os mecanismos e estratégias para efetivação do processo de gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Telêmaco Borba, pode-se dizer que o êxito não foi plenamente alcançado.

Mesmo com a consolidação dos diversos Conselhos já explicitados nesta pesquisa, ainda há certa dificuldade no exercício da participação propositiva dos conselheiros representantes da sociedade organizada, em razão do desconhecimento, por parte de alguns, dos aspectos legais e técnicos no que se refere às temáticas. Outra razão seria a falta de vivências específicas na gestão pública e, por fim o distanciamento destes conselheiros de seus segmentos representados, o que dificulta sua interação com seus pares, até mesmo para prestar contas de suas atividades, enquanto conselheiro e das atividades do Conselho.

Por vezes, a própria sociedade que é beneficiária da gestão democrática se mostra resistente aos processos participativos quando é convidada para participar de reuniões ou fazer parte de conselhos. Atitudes de acomodação, desinteresse ou falta de consciência sobre a importância dos processos democráticos produzem focos muitas vezes intransponíveis para a aplicação de mecanismos de gestão participativos, resultando muitas vezes em dificuldades na escolha de membros para os conselhos.

A gestão democrática só se efetivará quando todos os membros de órgãos colegiados tenham oportunidade de participar de momentos de formação continuada que o instrumentalize para a participação consciente, pois nos Conselhos são levantados problemas de ordem administrativa, financeira, pedagógica, etc. e o conselheiro tem que estar apto a sugerir possibilidades de melhoria na educação. “Com momentos específicos de formação, o Conselheiro dá mais densidade às condições pessoais, subjetivas para esclarecer as bases de suas decisões e para contribuir mais efetivamente com o seu dizer, decidir e agir como Conselheiro.” (WITMANN... [et al.], 2006, p. 16).

Promover a formação continuada dos Conselheiros é atribuição do gestor da escola e do Secretário Municipal de Educação que devem propiciar estudos e momentos de formação ligados diretamente à melhoria do exercício de suas funções, produzindo um impacto significativo e contribuindo para a transformação da educação e da sociedade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa tratou de diversas questões relativas à gestão democrática que se desenvolve nos sistemas de ensino, nas escolas e, particularmente no município de Telêmaco Borba.

Sendo a forma mais adequada de gestão da educação, a participação, autonomia, pluralidade, financiamento e transparência precisam estar presentes para se atingir uma maior qualidade social, no caminho da transformação da escola e da sociedade. Contudo, para alcançar patamares mais elevados na qualidade da educação, é necessário que o Poder Público amplie os investimentos em educação, já que o determinado pela legislação vigente é insuficiente para romper com as desigualdades sociais e educacionais ainda tão presentes no país.

Esta forma de gestão é um processo, um exercício de novas concepções que precisam ser assumidas no plano social, principalmente entre os segmentos populares que desejam maior presença nas decisões e elaboração de projetos sociais. Seu grande desafio está na mudança do paradigma que fundamenta as práticas educativas, sendo necessário o comprometimento dos sujeitos envolvidos neste processo.

A nova prática precisa estar fundamentada num projeto de educação emancipadora, pois democracia, que é o exercício efetivo da cidadania, pressupõe a autonomia das pessoas e das instituições. Desta forma, educação emancipadora e gestão democrática são indissociáveis. Escolas, profissionais da educação e estudantes privados de autonomia não têm condições para exercer uma gestão democrática e de promover uma educação cidadã.

Decorre daí a importância da construção coletiva do Projeto Político Pedagógico da escola. Todos devem ter o entendimento de que a gestão democrática é sinônimo de projeto coletivo, que só pode ser viabilizado se todos os envolvidos com a educação estiverem dispostos a participar de forma compartilhada.

A gestão democrática deve estar respaldada por políticas públicas construídas sobre princípios que garantam uma educação de qualidade social, direito de todos e dever do Estado, com a participação da comunidade escolar, articuladas com um projeto de desenvolvimento social.

Nesse sentido, as atuais políticas públicas da educação oficializaram a descentralização administrativa, abrindo o espaço para as comunidades escolar e local participarem através de Conselhos. Participação esta que requer competência dos conselheiros para cumprirem com seu papel, atuando como fiscalizadores destas políticas e não apenas

para legitimar as ações dos gestores. Essa competência só se aprimora por meio de formação continuada a ser disponibilizada aos conselheiros.

Quanto à realidade local, foi evidenciado nesta pesquisa que a Administração Pública Municipal vem, nos últimos anos, se aprimorando no processo participativo, incentivando e favorecendo a gestão democrática, por meio da institucionalização de mecanismos, atuando também no desenvolvimento de políticas públicas que buscam a transformação da escola num espaço democrático. Essas estratégias contribuem para a descentralização do poder, já que os mecanismos legais garantem o direito de participação de todos.

No entanto, para que a gestão democrática se efetive e saia do papel é necessário que a comunidade não se omita em suas colocações e opiniões; é necessário que a administração escolar incentive a participação de modo que todos se sintam a vontade para expor seus anseios; é necessário também que o educador e os demais profissionais da educação busquem constantemente seu aperfeiçoamento, para poderem atuar com segurança favorecendo o processo ensino-aprendizagem com qualidade; e acima de tudo, é necessária a conscientização da comunidade escolar no entendimento da gestão democrática e como ela acontece.

Certamente há muitos obstáculos a serem enfrentados visando à democratização da gestão das escolas públicas municipais. Todavia, há iniciativas que devem ser estimuladas e reflexões a serem feitas para se encontrar caminhos mais promissores, capazes de romper com algumas barreiras administrativas e alguns vícios ainda existentes. É possível construir um ambiente em que cada membro da comunidade educacional sinta-se parte importante do mesmo.

À guisa de conclusão, este estudo, constitui-se basicamente em explanar em linhas gerais o tema gestão democrática, sua importância para que a escola cumpra com sua função social e os mecanismos, estratégias e políticas públicas da educação que favorecem a sua implementação. De maneira bastante sintetizada foi apresentado os mecanismos legais instituídos no município de Telêmaco Borba para efetivação da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino e a forma com que ela vem acontecendo.

Como a gestão democrática é um processo, propõe-se para trabalhos futuros uma investigação mais detalhada sobre a forma com que o Poder Público Municipal está cumprindo com a legislação em relação aos mecanismos de controle social, como funcionam os Conselhos Escolares das Instituições Municipais de Ensino e como acontece a formação continuada dos conselheiros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 07 set. 2011.

_____. **FUNDEB**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>> Acesso em 25 set. 2011.

_____. **FUNDEB**. Manual de Orientação – 2009. Brasília: MEC, FNDE, 2009.

_____. **História da Prova Brasil e do SAEB**. Disponível em: <<http://provabrasil.inep.gov.br>> Acesso em 25 set. 2011.

_____. **Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em 07 nov. 2011.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 25 set. 2011.

_____. **Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, par. 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e da outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm#art15> Acesso em 28 out. 2011.

_____. **Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> Acesso em 25 set. 2011.

_____. **Lei nº 10.832 de 29 de dezembro de 2003**. Altera o parágrafo 1º e o seu inciso II do art. 15 da lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o salário-educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm> Acesso em 28 out. 2011.

_____. **Lei 10.880 de 09 de junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm> Acesso em 25 de set. 2011.

_____. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm> Acesso em 28 out. 2011.

_____. **Lei nº 11.653 de 07 de abril de 2008.** Dispõe sobre o Plano Plurianual 2008/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm> Acesso em 25 set. 2011.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal. PNEF. **Função Social dos Tributos.** 4. ed. Brasília: ESAF, 2009.

_____. **Portaria nº 1.322 de 21 de setembro de 2011.** Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>> Acesso em 28 out. 2011.

_____. **Resolução nº 38 de 16 de julho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. MEC/FNDE. Disponível em < <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-legislacao>> Acesso em 05 nov. 2011.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **O financiamento da educação e seus desdobramentos na gestão municipal.** Brasília: CNM, 2009.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. **Políticas Públicas Sociais.** In: CARVALHO, Alysson...[et al.]. Políticas Públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002.

DALBERIO. Maria Célia Borges. **Gestão democrática e participação na escola pública popular.** In: Revista Iberoamericana de Educación. ISSN: 1681-5653 n.º 47/3 – 25 de octubre de 2008. EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

DOURADO, Luiz Fernandes **A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil,** In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. [et al.]. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil.** Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 7. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática e qualidade de ensino.** 1994. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/pub/Institu/SubInstitucional1203023491It003Ps002/Gest_democ.pdf> Acesso em: 11 set. 2011.

_____. **Escola Cidadã.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. (org.) **Escola S.A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo.** Brasília, CNTE: 1996.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

LÜCK, Heloisa. **Perspectiva da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores.** In: LÜCK, Heloisa. (org.) *Gestão Escolar e Formação de Gestores.* Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

LUDKE, Menga. ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** Disponível em: <<http://www.lite.fae.unicamp.br/papet/2003/ep145/pesq.htm>> Acesso em 11 set. 2011.

MARQUES, Luciana Rosa. **A descentralização da Gestão Escolar e a Formação de uma Cultura Democrática nas Escolas Públicas.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007.

NAVARRO, Ignez Pinto. [et al.] **Conselho escolar, gestão democrática e escolha do diretor.** Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 5. Brasília: MEC, SEB, 2004.

_____. **Democratização da Escola e Construção da Cidadania.** Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 1. Brasília: MEC, SEB, 2004.

NEVES, Carmem Moreira de Castro. **Autonomia da escola pública: um enfoque operacional.** In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro. (org.) *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível.* 7 ed. Campinas, SP: Papirus, 1998.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação.** [2008?] Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_1.pdf> Acesso em 28 set. 2011.

_____. **As dimensões da Autonomia.** [2008?] Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/saibamais_2.pdf> Acesso em 28 set. 2011.

_____. **Autonomia Decretada e Autonomia Constituída.** [2008?] Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/saibamais_3.pdf> Acesso em 28 set. 2011.

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

_____. **Estrutura da Escola e Prática Educacional Democrática.** USP. GT: Estado e Política Educacional / n.05. Agência Financiadora: CNPq. 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-2780--Int.pdf>> Acesso em 28 set. 2011.

PRETTI, Oreste. PAZ, Adalberto Domingo da. LINO, Elida Maria Loureiro. **Módulo Introdutório.** Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2006.

SAULE JR., Nelson. **A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública.** Disponível em: < http://www.polis.org.br/obras/arquivo_174.pdf> Acesso em: 07 nov. 2011.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. **Conselhos Municipais de Educação: Autonomia e Democratização do Ensino.** In: Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TELÊMACO BORBA. Proposta Pedagógica: Rede Municipal de Ensino/Revisão Claudia Maria da Cruz. - Telêmaco Borba, PR: Secretaria Municipal de Educação, 2008.

_____. **Lei nº 1008 de 12 de dezembro de 1994 e Lei nº 1305 de 05 de setembro de 2001.** Cria o Conselho de Alimentação Escolar no Município de Telêmaco Borba.

_____. **Lei nº 1510 de 25 de outubro de 2005 e Lei nº 1742 de 30 de outubro de 2009.** Estabelece para o Município de Telêmaco Borba – PR, o sistema de consulta através de eleições diretas e secretas para a designação dos diretores dos Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal.

_____. **Lei 1569 de 20 de novembro de 2006.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Telêmaco Borba, que ordena o território, seu uso, as políticas setoriais e dá outras providências.

_____. **Lei nº 1628 de 03 de outubro de 2007.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB.

_____. **Lei nº 1629 de 03 de outubro de 2007.** Institui a Conferência Municipal de Educação no Município de Telêmaco Borba – PR e dá outras providências.

_____. **Lei nº 1593 de 27 de abril de 2007.** Cria o Conselho Municipal de Educação de Telêmaco Borba e dá outras providências.

_____. **Lei nº 1594 de 03 de outubro de 2007.** Institucionaliza a Autonomia da Gestão dos Estabelecimentos da Rede Municipal de Ensino de Telêmaco Borba.

TORRES, Artemis. GARSKE, Lindalva Maria N. **Diretores de Escola: o desacerto com a Democracia.** In: LÜCK, Heloisa. (org.) Gestão Escolar e Formação de Gestores. Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

UFSC. **Conselho Municipal e suas Articulações com as Políticas Públicas.** Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação. Módulo 3. Brasília: MEC, SEB. Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

_____. **Projeto Integrador.** Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação. Módulo 5. Brasília: MEC, SEB. Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. (org.) **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível.** 7 ed. Campinas, SP: Papirus, 1998.

WITMANN, Lauro Carlos. [et al.]. **Conselho Escolar como Espaço de Formação Humana: Círculo de Cultura e Qualidade da Educação.** Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 6. Brasília: MEC, SEB, 2006.