



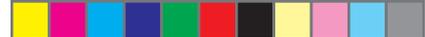
Gestão Democrática nos Sistemas e na Escola

*Regina Vinhaes Gracindo
João Antônio Cabral de Monlevade*

Técnico em Secretaria Escolar



**Cuiabá-MT
2013**



Ficha catalográfica

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.

G731g Gestão democrática nos sistemas e na escola. / Regina Vinhaes Gracindo; João Antonio Cabral de Monlevade. - 4ª ed. atualizada e revisada – Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso / Rede e-Tec Brasil, 2013

104 p. : il. – (Curso técnico de formação para os funcionários da educação. Profucionário; 11)

ISBN 978-85-86290-94-7

1. O financiamento da educação no Brasil e a gestão financeira da escola. 2. O processo de construção da gestão democrática na escola e no sistema de ensino, seus instrumentos e elementos básicos. 3. O processo de construção do projeto político-pedagógico e a participação dos diversos segmentos escolares. I. Gracindo, Regina Vinhaes. II. Monlevade, João Antônio Cabral de. III. Título. IV. Série.

2013 CDU 371.11(81)





*pro*funcionário

Curso Técnico de Formação para
os Funcionários da Educação

Presidência da República Federativa do Brasil

Ministério da Educação

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica

© Este caderno foi elaborado e revisado em parceria entre o Ministério da Educação e a Universidade Federal de Mato Grosso para a Rede e-Tec Brasil.

Equipe de Revisão

Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT

Coordenação Institucional

Carlos Rinaldi

Coordenação de Produção de Material Didático Impresso

Pedro Roberto Piloni

Designer Educacional Master

Neure Rejane Alves da Silva

Designer Educacional

Marta Magnusson Solyszko

Ilustração

Nestablo Ramos

Diagramação

Téo de Miranda

Revisão de Língua Portuguesa

Marcy Oliveira Monteiro Neto

Revisão Científica

João Antônio Cabral de Monlevade

Projeto Gráfico

Rede e-Tec Brasil / UFMT

Apresentação Rede e-Tec Brasil

Prezado(a) estudante,

Bem-vindo(a) à Rede e-Tec Brasil!

Você faz parte de uma rede nacional de ensino, que por sua vez constitui uma das ações do Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. O Pronatec, instituído pela Lei nº 12.513/2011, tem como objetivo principal expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para a população brasileira propiciando caminho de acesso mais rápido ao emprego.

É neste âmbito que as ações da Rede e-Tec Brasil promovem a parceria entre a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e as instâncias promotoras de ensino técnico como os institutos federais, as secretarias de educação dos estados, as universidades, as escolas e colégios tecnológicos e o Sistema S.

A educação a distância no nosso país, de dimensões continentais e grande diversidade regional e cultural, longe de distanciar, aproxima as pessoas ao garantir acesso à educação de qualidade e ao promover o fortalecimento da formação de jovens e adultos moradores de regiões distantes, geograficamente ou economicamente, dos grandes centros.

A Rede e-Tec Brasil leva diversos cursos técnicos a todas as regiões do país, incentivando os estudantes a concluir o ensino médio e a realizar uma formação e atualização contínuas. Os cursos são ofertados pelas instituições de educação profissional e o atendimento ao estudante é realizado tanto nas sedes das instituições quanto em suas unidades remotas, os polos.

Os parceiros da Rede e-Tec Brasil acreditam em uma educação profissional qualificada – integradora do ensino médio e da educação técnica - capaz de promover o cidadão com capacidades para produzir, mas também com autonomia diante das diferentes dimensões da realidade: cultural, social, familiar, esportiva, política e ética.

Nós acreditamos em você!

Desejamos sucesso na sua formação profissional!

Ministério da Educação

Junho de 2013

Nosso contato
etecbrasil@mec.gov.br



Para Começar

Reproduzimos no início deste caderno o Perfil Geral do Técnico em Educação e o Perfil Específico do Técnico em Secretaria Escolar, tais como escritos no Caderno de Orientações Gerais. Ao longo deste caderno, eles devem ser levados em conta, principalmente pelos tutores, para o desenvolvimento desta e das outras disciplinas do Curso, transformando-se em objetivos específicos na medida em que se articulam com os temas e conteúdos que moldam esse perfil, já construído na história da educação brasileira, mas destinado a cumprir novos papéis e novas qualidades.



Perfil Geral do Técnico em Educação

Considerando os princípios filosóficos, políticos e pedagógicos, o Profucionário leva em conta as competências gerais atribuídas ao Técnico em Serviços de Apoio à Educação pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Parecer nº 16/2005, a saber:

- identificar o papel da escola na construção da sociedade contemporânea;
- assumir uma concepção de escola inclusiva, a partir de estudo inicial e permanente da história, da vida social pública e privada, da legislação e do financiamento da educação escolar;
- identificar as diversas funções educativas presentes na escola;
- reconhecer e constituir a identidade profissional educativa em sua ação nas escolas e em órgãos dos sistemas de ensino;
- cooperar na elaboração, execução e avaliação da proposta pedagógica da instituição de ensino;
- formular e executar estratégias e ações no âmbito das diversas funções educativas não docentes, em articulação com as práticas docentes, conferindo-lhes maior qualidade educativa;
- dialogar e interagir com os outros segmentos da escola no âmbito dos conselhos escolares e de outros órgãos de gestão democrática da educação;
- coletar, organizar e analisar dados referentes à secretaria escolar, à alimentação escolar, à operação de multimeios didáticos e à manutenção da infraestrutura material e ambiental; e
- redigir projetos, relatórios e outros documentos pertinentes à vida escolar, inclusive em formatos legais para as diversas funções de apoio pedagógico e administrativo.

Acrescentam-se, na tentativa de tornar mais específica a profissão, as seguintes competências:

- identificar e reconhecer a escola como uma das instituições sociais e nela desenvolver atividades que valorizem as funções da educação;
- descrever o papel do técnico em educação na educação pública do Brasil, de seu estado e de seu município;
- atuar e participar como cidadão, técnico, educador e gestor em educação nas escolas públicas, seja da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios;
- compreender que na escola todos os espaços são de vivência coletiva, nos quais deve saber atuar como educador;
- participar da e contribuir para a construção coletiva do projeto político pedagógico da escola em que trabalha de maneira a fazer avançar a gestão democrática;
- representar, nos conselhos escolares, o segmento dos funcionários da educação;
- compreender e assumir a inclusão social como direito de todos e função da escola;
- elaborar e articular com os docentes, direção, coordenadores, estudantes e pais, projetos educativos que assegurem a boa qualidade da educação na escola, bem como o cumprimento dos objetivos pactuados em seu projeto político-pedagógico;
- diagnosticar e interpretar os problemas educacionais do município, da comunidade e da escola, em especial quanto aos aspectos da gestão dos espaços educativos específicos de seu exercício profissional;
- manusear aparelhos e equipamentos de tecnologia, colocando-os a serviço do ensino e das aprendizagens educativas e formativas;
- investigar e refletir sobre o valor educativo das suas atividades no contexto escolar, para poder criar melhores e mais consistentes condições para realizá-las; e
- transformar o saber fazer da vivência em prática educativa para a construção de outras relações sociais mais humanizadas.

Perfil Específico do Técnico em Secretaria Escolar

O perfil profissional do Técnico em Secretaria Escolar é constituído por conhecimentos, saberes, princípios, valores e habilidades que o credenciam como educador e gestor escolar. Espera-se, então, que esta formação profissional propicie as seguintes competências específicas:

- a) conhecer os principais elementos, fundamentos e princípios de sua profissão;
- b) compreender as principais concepções de administração e como estas ressoam no planejamento educacional escolar;
- c) compreender e analisar as questões relativas aos meios e fins da educação, considerando processualmente o diagnóstico, a execução e a avaliação;
- d) conhecer e vivenciar a ética e a transparência na educação pública;
- e) compreender a unidade escolar como parte de um complexo educacional ligado a redes e sistemas de ensino;
- f) dominar os fundamentos da gestão curricular, gestão administrativa e gestão financeira da unidade escolar;
- g) compreender e analisar, considerando os seus princípios e práticas, uma gestão escolar com componentes autoritários e uma gestão escolar com componentes democráticos;
- h) compreender, analisar, elaborar, refletir e vivenciar o projeto político-pedagógico da escola;
- i) compreender e contextualizar, na lei e na prática social, a educação escolar, o Estado e as políticas educacionais;
- j) compreender e analisar a legislação educacional nas constituições, nas Leis de Diretrizes e Bases, no Plano Nacional de Educação e nos conselhos de educação;
- k) dominar, analisar, refletir, fazer relações e mediações entre as normas emanadas dos conselhos de educação e o regimento escolar;



- l) ler, compreender e produzir com autonomia registros e escritas de documentos oficiais, relacionando-os com as práticas educacionais;
- m) conhecer os fundamentos da contabilidade pública nos aspectos relacionados com o financiamento da educação, contabilidade da escola e da rede escolar;
- n) conhecer os fundamentos da administração de materiais e compreender e fazer relações entre os equipamentos físicos, materiais pedagógicos, educação e aprendizagem;
- o) conhecer os fundamentos da estatística e compreender e fazer relações entre estatística e planejamento, estatística e avaliação, estatística e gestão, estatística e financiamento da educação; e
- p) compreender criticamente a avaliação institucional e os processos de avaliação dos estudantes, das escolas e das redes de ensino.



Mensagem da Professora-autora

Caro/a estudante,

Nasci numa manhã de verão do Rio de Janeiro. Era Dia dos Reis Magos, 6 de janeiro. Isto deve ter motivado meus pais a me darem o nome de Regina, que significa rainha, em latim. Aos 13 anos, fui morar em Brasília, acompanhando meus pais, que eram funcionários públicos e haviam sido transferidos para a nova capital. Nesta cidade me casei e tive três filhos.

Estudei sempre em escolas públicas, exceto dois anos do antigo ginásio, no Rio de Janeiro. Talvez esta longa convivência tenha sido a motivação mais importante para minhas escolhas, tanto do objeto de estudo em minhas pesquisas, quanto o da minha trajetória profissional: a escola pública.

Como toda professora que inicia suas atividades na rede pública de ensino, comecei a lecionar em classes de alfabetização, na periferia da cidade e, durante minha permanência por mais de vinte anos na Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEE-DF), pude participar de diversas experiências nos três níveis da administração: escola, regional de ensino e na sede da SEE-DF. Assim, fui docente nas quatro séries iniciais do ensino fundamental e no curso normal; apoio pedagógico de uma regional de ensino e, na administração central, assessora pedagógica do Departamento Geral de Pedagogia. Além disso, fui diretora de duas escolas de ensino fundamental: na primeira, por indicação da Administração e, na segunda, por eleição direta da comunidade escolar.

Como ex-aluna da UnB, inicialmente no curso de Direito, depois no de Pedagogia, e, finalmente no Mestrado em Educação, senti-me honrada quando, em 1989, ingressei nesta universidade pública como professora. Na época, eu já fazia Doutorado em Educação na USP, onde concluí o curso em 1993.



Regina Vinhaes Gracindo



João Antônio Cabral de Montevade



Desde então, venho atuando como professora da graduação, ministrando a disciplina de Políticas Públicas em Educação e, no mestrado e doutorado, oferecendo disciplinas, orientando estudantes e desenvolvendo pesquisas na área de política e gestão da educação. Recentemente, em 2011, fui convidada a assumir a SEE-DF como sua titular, quando enfrentei grandes desafios e tive a alegria de dar início à oferta dos cursos do Profucionário para mais de mil técnicos administrativos da rede pública.

Ter a possibilidade de conversar com vocês, que atuam em todo o Brasil, por intermédio deste Caderno, é uma grande satisfação e alegria. Isto porque sempre compreendi a ação dos funcionários como um ato político-pedagógico fundamental para a qualidade do processo educacional. Sempre os considerei e desejei vê-los como educadores não-docentes e, portanto, convido-os a viajar comigo no meio dessas letrinhas que tentei arrumar de forma a ajudá-los a refletir sobre sua prática.

Agradeço a oportunidade! Vamos começar?

Regina Vinhaes Gracindo



Apresentação da Disciplina

O presente caderno integra a formação técnica do Curso de Técnico em Secretaria Escolar. Ele é o segundo de dez cadernos especialmente elaborados para habilitá-lo, em nível médio, para exercer funções ligadas à gestão escolar, centradas no espaço da secretaria escolar.

Você sabe a importância e originalidade do **Professionário**, pois parece ser a primeira vez que, com abrangência nacional, os funcionários de escola têm a oportunidade de dispor de uma política pública que os reconhece e prestigia no contexto educacional.

Não é demais reforçar que todos nós, participantes do processo educativo, compreendemos que a ação dos funcionários na escola é, sobretudo, uma **ação educativa**. Todos que atuam na escola se envolvem na prática social da educação, uns com mais consciência sobre seu papel, outros com menos. E quanto mais consciente se torna esta ação, maiores as possibilidades de construirmos uma escola inclusiva, democrática e de qualidade para todos os brasileiros.

Assim, buscaremos refletir, neste caderno, sobre uma parte importante da prática social da educação: a gestão democrática no sistema de ensino e na escola.

Cada unidade do caderno desenvolve um texto básico, a partir do qual, seguem-se sugestões de reflexões e de práticas. Cada tema desenvolvido nas unidades parte de uma pergunta central que deverá ser sintetizada ao término da leitura.

Ementa:

A escola, o sistema educacional e a relação entre as diversas instâncias do poder público; o processo de construção da gestão democrática na escola e no sistema de ensino, seus instrumentos e elementos básicos; o financiamento da educação no Brasil e a gestão financeira da escola; o processo de construção do projeto político-pedagógico e a participação dos diversos segmentos escolares. Espaços de gestão da escola: direção e secretaria escolar; formas de acesso a cargos e funções de diretor e secretário das escolas públicas; eleições para a direção e gestão democrática.

Objetivo Geral:

possibilitar ao funcionário estudante do Curso Técnico em Secretaria Escolar a construção de conhecimentos sobre gestão democrática, concepções, práticas e desafios, como instrumentos para sua participação autônoma, crítica e propositiva.

Objetivos Específicos:

1. compreender a inserção da escola no sistema educacional e a relação entre as diversas instâncias do poder público;
2. compreender o processo de construção da gestão democrática na escola e no sistema de ensino, seus instrumentos e elementos básicos;
3. compreender como é o financiamento da educação no Brasil e a gestão financeira da escola;
4. compreender o processo de construção do projeto político-pedagógico (PPP), com a participação dos diversos segmentos escolares; e
5. inteirar-se dos processos de escolha de diretores das escolas públicas.

Peça ajuda ao seu (sua) tutor (a) caso surja alguma dúvida durante a leitura deste módulo.

Indicação de Ícones

Os ícones são elementos gráficos utilizados para ampliar as formas de linguagem e facilitar a organização e a leitura hipertextual.

Atenção: indica pontos de maior relevância no texto.



Saiba mais: remete o tema para outras fontes: livro, revista, jornal, artigos, noticiário, internet, música etc.



Dicionário: indica a definição de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.



Em outras palavras: apresenta uma expressão de forma mais simples.



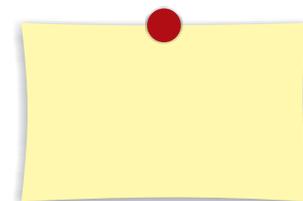
Pratique: são sugestões de: a) atividades para reforçar a compreensão do texto da disciplina e envolver o estudante em sua prática; b) atividades para compor as 300 horas de prática profissional supervisionada (PPS), a critério de planejamento conjunto entre estudante e tutor.

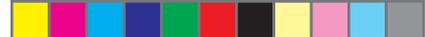


Refleta: momento de uma pausa na leitura para refletir/escrever/conversar/observar sobre pontos importantes e/ou questionamentos.



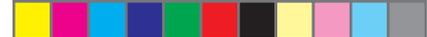
Post it: anotação lateral que tem a intenção de fornecer uma informação adicional, lembrete ou reforço de algo já dito.





Sumário

Introdução	19
Unidade 1 - A Educação Brasileira	23
1.1 A Educação como Direito.....	24
1.2 A Função Social da Escola.....	26
1.3 Níveis e Modalidades de Ensino.....	28
1.4 O Poder Público e as Competências na Educação.....	30
1.5 O Regime de Colaboração.....	31
1.6 Desafios da Educação Básica.....	32
Unidade 2 - Gestão Democrática da Educação	39
2.1 A Democratização da Educação Básica.....	40
2.2 A Gestão Democrática como Reflexo da Postura Escolar.....	42
2.3 Elementos Constitutivos da Gestão Democrática.....	43
2.4 Instrumentos e Estratégias da Gestão Democrática.....	46
2.5 Conselho Escolar e Educação com Qualidade Social.....	49
Unidade 3 - Financiamento da Educação Básica e Gestão Financeira da Escola	55
3.1 Vinculação Constitucional.....	56
3.2 Fontes de Recursos para Educação Básica.....	58
3.3 O Fundeb.....	60
3.4 Gestão Financeira da Escola.....	61



Unidade 4 - A Gestão Democrática da Escola e o Projeto Político-Pedagógico	67
4.1 A Prática Social da Educação e a Gestão Democrática.....	69
4.2 O Planejamento da Escola.....	70
4.3 A Concepção de Educação e de Escola.....	72
4.4 A Unidade do Trabalho Escolar.....	73
4.5 A Construção do Conhecimento na Escola.....	75
Unidade 5 - Dirigentes das Escolas Públicas na Gestão Democrática: Quem São e como Provê-los	79
5.1 Quem Dirigiu as Escolas Públicas no Brasil até Hoje?.....	81
5.2 Quem Decide e Quem Comanda nos Sistemas de Ensino e nas Escolas Públicas?.....	87
5.3 Formas de Provimento dos Diretores: Indicação, Concurso e Eleição	89
5.4 Eleições de Direção de Escola em Leis de Gestão Democrática.....	94
Palavras Finais	99
Referências	102
Currículo dos professores-autores	104



Introdução

Porque é importante estudar o processo de gestão da educação?

Quando falamos em gestão da educação, não nos referimos a qualquer forma de gestão. Estamos falando da gestão democrática.

Nesta disciplina, vocês perceberão que é mais comum ouvir falar em gestão democrática **na escola** do que em gestão democrática **nos sistemas de ensino**. Esta particularização, no entanto, parece não ter respaldo nem na Constituição Federal de 1988, que indica a gestão democrática **do ensino público**, na forma da lei, como um dos princípios básicos que devem nortear o ensino, nem na **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (LDB) que também estabelece alguns princípios para a gestão democrática. Dentre estes princípios, estão a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes. Além disso, a LDB também sinaliza (no Art. 3º) que o ensino será ministrado com base em diversos princípios e, entre eles, encontra-se a “gestão democrática do **ensino público**, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

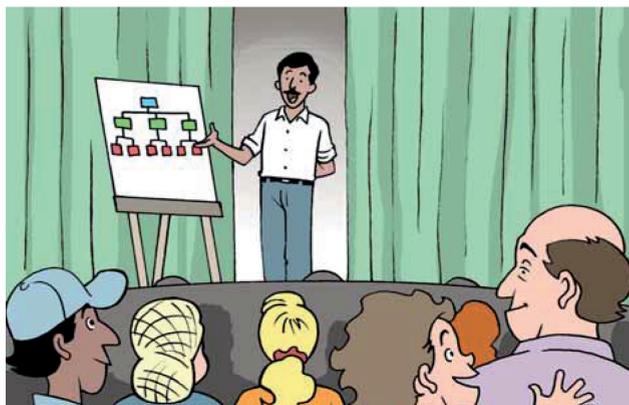
Vemos que tanto a Constituição Federal quanto a LDB falam em “ensino público” e não em “escolas públicas”. Portanto, se entendemos que o ensino público é sinônimo de escola pública, então a gestão democrática está mesmo restrita à escola pública. No entanto, se entendemos que o ensino público envolve tanto as escolas como os sistemas de ensino, isto é, as redes e secretarias de educação, então, podemos falar também em gestão dos sistemas de ensino. E é assim que aqui encaramos o processo de gestão democrática: nas escolas e nos sistemas de ensino.

Pois bem, entendemos que a gestão democrática se estende desde os órgãos dos sistemas de ensino até as escolas. Nesse sentido, é preciso que façamos uma reflexão de como se devem organizar, tanto as secretarias e redes de ensino, quanto as escolas, para a concretização deste princípio que rege o ensino, viabilizando a participação dos diversos segmentos da escola e da comunidade na delimitação das políticas de educação que se desenvolvem em ambos os locais, escolas e sistemas.



Para saber mais sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional acesse o site http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9394.htm

Se é verdadeira a afirmação de que para concretizar a gestão democrática, é fundamental a participação de todos os envolvidos no processo educativo, tanto na tomada de decisão quanto no compartilhamento do poder, será natural perceber porque é importante que o (a) funcionário (a) da escola reflita, debata e pratique a gestão democrática.



Assim, é possível compreender que a gestão democrática é importante não só para o (a) diretor(a) de escola como também para os estudantes, funcionários, pais e mães, que deverão discuti-la, compreendê-la e exercitá-la, tanto quanto para as associações e organizações sociais da cidade e dos bairros.

Antes da Constituição Federal de 1988, até era possível que os gestores dos sistemas e das escolas públicas pudessem optar por desenvolver um tipo de gestão que não se baseasse em relações democráticas. Hoje, não mais. A gestão democrática da educação é um direito da sociedade e um dever do poder público.

Para que possamos nos preparar para agir de forma democrática, vamos trabalhar alguns conceitos e desenvolver algumas práticas. É sobre isso que o que o presente caderno nos convida a pensar e a agir.

As reflexões e trabalhos propostos estão agrupados em cinco unidades.

A primeira unidade apresenta um panorama da educação brasileira, em que são discutidas questões que envolvem o entendimento da educação como direito. Nela, é debatida a função social da escola; são identificadas as formas de organização das etapas e modalidades são apresentadas as diversas esferas do poder público, suas competências e o regime de colaboração que deve ser estabelecido entre elas; e, a partir de um breve quadro da realidade educacional, é desenvolvida uma reflexão sobre os desafios da educação básica no Brasil de hoje.

A segunda unidade trata de aspectos específicos da gestão democrática nos sistemas de ensino e nas escolas, quais sejam: um breve histórico sobre a democratização da educação básica no Brasil; o debate sobre a gestão democrática como direito, opção e reflexo da postura da escola e do sistema; a discriminação de quatro

elementos que identificam uma gestão democrática; as diversas formas, instrumentos e estratégias usadas no processo de gestão democrática, dando ênfase ao conselho escolar como impulsionador de uma educação com qualidade social.

A terceira unidade analisa a relação entre gestão democrática e financiamento da educação, apresentando as responsabilidades estabelecidas na Constituição Federal de 1988; identificando as fontes de recursos para a educação, de forma geral, e da educação básica, de modo particular; comentando o processo de implantação de um novo fundo para financiar a educação básica - o **Fundeb**; e conclui demonstrando a possibilidade de uma gestão democrática na gestão financeira da escola.

A quarta unidade focaliza um dos eixos mais importantes da gestão democrática: o projeto político-pedagógico (PPP). Nela, é apresentada a ideia da educação como prática social em que o PPP, como forma de planejamento na gestão democrática, demanda a participação de todos na sua concepção, desenvolvimento e avaliação. Nessa unidade, também são desveladas ações que concorrem para o resgate da unidade do trabalho escolar e é discutido o conceito de aprendizagem como construção do conhecimento.

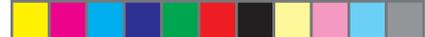
A quinta unidade, finalmente, acrescida a esta edição e redigida pelo professor João Monlevade, com anuência da professora Regina, focaliza os espaços da direção e da secretaria escolar à luz da gestão democrática. São questões atuais e polêmicas, que envolvem as formas de acesso à direção das escolas públicas por indicação, concurso ou eleição – ou por formas mistas, abordadas sob os ângulos pedagógico, administrativo e jurídico, numa tentativa de clarear o exercício das funções formais de gestão escolar e o papel de secretário ou técnico das secretarias nos diversos sistemas de ensino.

As considerações finais trazem, além de uma breve síntese dos assuntos trabalhados no módulo, algumas questões complementares que podem servir de indicações, cuidados e alertas no desenvolvimento da grande tarefa de construir uma escola e um sistema de ensino democrático para a sociedade brasileira, em conjunto com ela.



Saiba Mais

Leia mais sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb, no site <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=684&Itemid=709>





Unidade 1

A Educação Brasileira



Esta unidade apresenta um panorama da educação brasileira. Vamos discutir questões que envolvem o entendimento da educação como direito; a função social da escola; as formas de organização das etapas e modalidades da educação básica; as diversas esferas do poder público, suas competências e o regime de colaboração; e os desafios da educação básica no Brasil de hoje.

1.1 A Educação como Direito

Educação é um direito ou uma mercadoria?

Atenção



A educação é um direito de todo cidadão. Sendo assim, para o Estado e para a família é estabelecida uma obrigação: o dever de oferecer e garantir educação a todos.

A atual Constituição Federal determina, no seu artigo 205, que “A educação é direito de todos e dever do Estado e da família [...]”. Mais adiante, o § 1º do art. 208 dá ao ensino obrigatório e gratuito, agora de 4 a 17 anos, o caráter de direito



público e subjetivo. Ele é assim considerado, na medida em que o seu não oferecimento pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa na responsabilização da autoridade competente. Esta é uma conquista da sociedade, mesmo que delimitada e focalizada apenas para o ensino obrigatório.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de sua parte, reafirma no Artigo 5º que:

O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público acionar o poder público para exigi-lo.

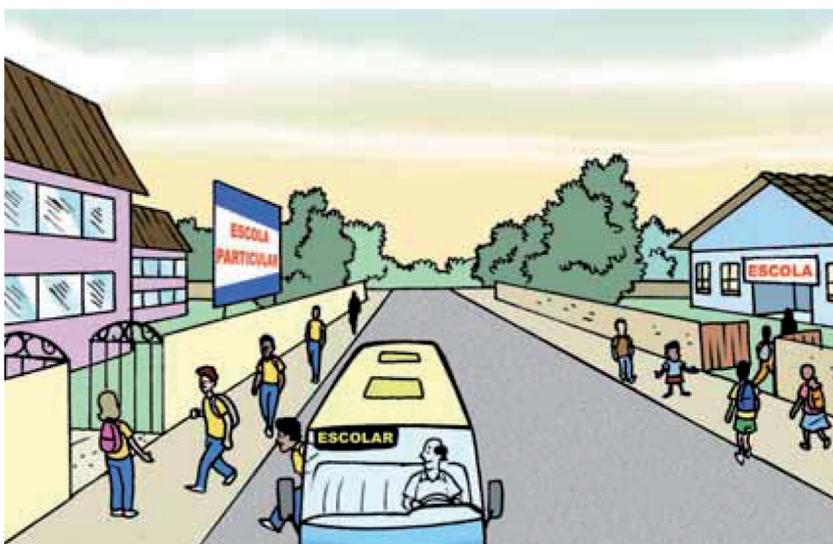


Vale acrescentar que qualquer pessoa ou grupo de pessoas acima mencionados pode acionar o Poder Judiciário e, se for comprovada a negligência do poder público na oferta do ensino obrigatório, a autoridade competente poderá ser imputada de **crime de responsabilidade**.

Então, se a Constituição Federal e a LDB estabelecem a educação como direito, como podemos compreender e aceitar que ela seja tratada como mercadoria que se compra e vende? Como compreender que a educação seja colocada num balcão de comércio, submetendo os cidadãos a terem um nível de qualidade diferenciado pela quantidade de dinheiro que possuem?

Todas essas questões nos angustiam e nos fazem refletir sobre o seguinte: se a educação é um direito da cidadania, não podemos aceitar que ela seja tratada como mercadoria e esta mudança de concepção (de direito para mercadoria) tem sua origem na transposição da lógica econômica para a prática social.

Mais adiante iremos tratar da qualidade da educação e aí poderemos perceber que o sentido de qualidade também se altera por força desta lógica que, ao ter êxito na empresa e no mundo dos negócios, passa a ser considerada, de forma equivocada, como a lógica que pode encaminhar e gerar a qualidade da educação.



Para começar a encaminhar esta e outras questões dela decorrentes, precisamos nos perguntar: para que serve a escola?

Reúna seus colegas da secretaria escolar e debatam sobre se a educação é um direito ou uma mercadoria. Por que um ou outra? Registre as ideias e posições debatidas em seu Memorial.

Vamos
lá!

Pratique

O Ministério Público da União é composto pelo Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O MPU protege os interesses da sociedade e zela pelo respeito à lei, age em defesa da ordem jurídica, defesa do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e no controle externo da atividade policial.

1.2 A Função Social da Escola

Qual o sentido da existência da escola?

Sempre que iniciamos uma caminhada, nos perguntamos: para onde vamos? E depois de sabermos nosso destino, nos questionamos sobre qual seria o melhor caminho para chegarmos até lá.



Assim também é a prática social da educação. Na nossa tarefa educacional, devemos sempre nos perguntar: aonde queremos chegar? Qual o melhor caminho para chegar lá? Qual o sentido da existência da escola? Para saber aonde queremos chegar, precisamos identificar os objetivos da educação e indagar para onde estamos caminhando e encaminhando nossos estudantes.

Muitas pessoas acham que a educação serve para preparar mão de obra para o mercado. Já outras, acham que a educação e a escola têm como objetivo garantir a reprodução do conhecimento acumulado para as gerações futuras. Existem ainda aquelas que compreendem que a escola deve-se preocupar com a formação do cidadão.



Com qual dessas posturas você concorda? Por quê?

As primeiras privilegiam o mundo do trabalho e, dessa forma, veem na escola a função econômica como a mais importante. O segundo grupo valoriza mais a função técnica da escola, com a transmissão do conhecimento. Já o terceiro grupo focaliza a função política da escola como a preponderante, dando destaque aos valores, posturas e ações a serem construídos no ambiente escolar.

Vale ressaltar que parece haver um pouco de verdade em cada uma dessas manifestações. Percebemos que é importante formar pessoas para ingressarem no mercado de trabalho, que é importante proporcio-

nar a construção de conhecimentos e que também é importante garantir que a escola seja um espaço onde o estudante se torne um cidadão, sujeito de sua própria história. Poderíamos, então, concluir que a escola tem uma tripla função: política, pedagógica e econômica.

Agora, resta saber como priorizar a ordem de importância que cada uma dessas facetas receberá na prática social da educação e como desenvolvê-las na escola. É nessa escolha de prioridade que reside a possibilidade de existirem diversas formas de encarar o sentido da escola. Se a função econômica for privilegiada, a escola escolherá a formação para o mundo do trabalho como seu sentido. Caso escolha a função técnica como sua maior missão, irá encarar a transmissão dos conhecimentos como seu objetivo. E, finalmente, se compreender que seu sentido é a formação da cidadania, a função política será a privilegiada.

Resta ainda refletir sobre a maneira como percebemos a função política da escola, muitas vezes diminuída a uma simples relação com os partidos políticos. Mas, a função política da escola vai muito além da prática dos partidos políticos. Ora, compreendendo política como uma ação intencional que visa influenciar/intervir na realidade, vemos que ela é muito mais ampla que as ações partidárias tradicionais. Assim, a função política da escola, e também dos sistemas e redes de ensino, está estreitamente ligada à sua prática pedagógica, visando agir sobre a realidade social. Mas, como seria essa influência, essa intervenção intencional sobre a realidade? Serviria para manter ou para mudá-la?

Uma escola opta pelo sentido da emancipação e de inclusão ao perceber-se como instrumento para transformação social. Caso contrário, ao optar por manter a realidade como ela é, reforça a exclusão social e escolar, na qual os sujeitos sociais estão fadados à aceitação da subordinação, que historicamente tem sido uma marca na sociedade brasileira.

Em qual tipo de escola você prefere atuar? Na que inclui ou na que exclui? Por quê?



1.3 Níveis e Modalidades de Ensino

Como está organizada a educação escolar no Brasil?

A LDB, em seu **Artigo 21**, determina que a educação brasileira se organize em dois níveis: educação básica e educação superior.

Saiba Mais



Acesse o site do MEC,
<http://portal.mec.gov.br>
na seção Legislação Educacional
e você encontrará mais
informações sobre a LDB.



A educação básica tem por finalidade “desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”. Assim, pode-se compreender o motivo de sua denominação (educação básica), pois se constitui no alicerce para a construção da cidadania. A educação básica compreende três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A educação infantil, segundo a LDB, em seu **artigo 29**, como primeira etapa da educação básica, “tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”. Ela se desenvolve em creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; e em pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade.

Com a aprovação da **Lei nº 11.274/2006**, foi estabelecida a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, a partir dos seis anos de idade. Assim, o ensino fundamental passa a ter duração mínima

Saiba Mais



Para saber mais sobre a Lei
nº 11.274/2006, acesse:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm

de nove anos, a partir dos seis anos de idade e objetiva desenvolver a **formação básica** do cidadão. Sua jornada escolar será de, no mínimo, quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola, visando implantar a jornada de tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

Podem-se agregar à educação básica algumas formas e modalidades diferenciadas de educação para atendimento de especificidades: educação de jovens e adultos; profissional; do campo; especial; indígena; e de afrodescendentes, entre outras.



Segundo a LDB, em seu **artigo 37**,

a educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

Art. 37 da LDB: A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

Já no artigo 39, a LDB diz que “a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”; no artigo 58, “a educação especial ...[é a] oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais”; e a educação do campo está contemplada quando discrimina no artigo 28 que “na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação e às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente”.

Quanto à educação superior, a LDB estabelece no artigo 45 que ela “será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”; com cursos e programas citados no artigo 44: cursos sequenciais; de graduação; de pós-graduação; e de extensão.

A organização dada na LDB indica formas de viabilização da educação escolar, mas sua concretização ocorre na prática social da educação, dando-lhe sentido e direção.



Porque a educação básica é considerada o nível necessário para a construção da cidadania?

1.4 O Poder Público e as Competências na Educação

Como o poder público se organiza no campo da educação?

Saiba Mais



Você pode acessar a Constituição Federal e ver suas alterações no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm. [brasileraeducacao](http://www.brasileiraeducacao.gov.br)

A **Constituição Federal** de 1988, em seu primeiro artigo, estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. A mesma Constituição garante, em seu artigo 18, a autonomia de cada um desses entes na organização político-administrativa.

Em termos gerais, as competências de cada uma dessas esferas, na área de educação, são delimitadas também pela Constituição Federal, a saber:

1. Compete à União, “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (Art. 21 – inciso IX), sendo-lhe privativo legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22 – inciso XXIV).
2. É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (Art. 23, inciso II); proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (Art. 23, inciso V); e estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (Art. 23, inciso XII).
3. Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (Art. 24, inciso IX); proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (Art. 24, inciso XIV).

1.5 O Regime de Colaboração

Como se dá a articulação entre os municípios, os estados, o Distrito Federal e a União?

Garantindo a autonomia constitucional de cada uma das esferas do poder público, a Constituição Federal estabelece no artigo 211 que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino, em regime de colaboração.

A ideia de regime de colaboração indica a necessidade de esses três níveis da Administração Pública estabelecerem articulação colaborativa para o alcance dos objetivos educacionais. No entanto, esta articulação ainda é muito nebulosa, na medida em que somente as grandes atribuições de cada sistema de ensino são estabelecidas. Nossa Constituição, em verdade chamada de Constituição da República Federativa do Brasil, delimita a atuação dos sistemas de ensino da seguinte forma:

1. A União organizará o sistema federal de ensino, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá função redistributiva e supletiva junto aos estados, Distrito Federal e municípios, mediante assistência técnica e financeira.
2. Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
3. Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado.



Sempre observando os princípios da Constituição Federal, os estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem (Art 25); o município e o DF serão regidos por lei orgânica, [...] sendo que o município deverá ainda atender aos princípios da constituição do respectivo estado (Art 29 e 32).

Vale ressaltar que, na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório – dos quatro aos dezessete anos de idade.

Além disso, o quinto artigo da LDB determina que cabe aos Estados e aos municípios, em regime de colaboração e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública; e

III- zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Percebe-se que ainda há muito que se caminhar na organização do regime de colaboração, primeiro, ampliando seu aspecto ainda restritivo, quando privilegia apenas o ensino fundamental e, segundo, estabelecendo medidas operacionais que indiquem formas de colaboração eficientes e claras.



Que tipo de colaboração da União você considera importante para os estados, o DF e os municípios?

1.6 Desafios da Educação Básica

Qual o retrato da educação básica?

Para se ter um panorama da educação no Brasil, é importante verificar alguns indicadores que dão a dimensão do acesso, permanência e sucesso dos estudantes no processo educativo.

Dados do **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, referentes ao ano de 2010, evidenciam a situação do Brasil quanto à alfabetização, frequência à creche e escola, anos de estudo e série ou nível educacional concluído pela população brasileira. Eles indicam que:

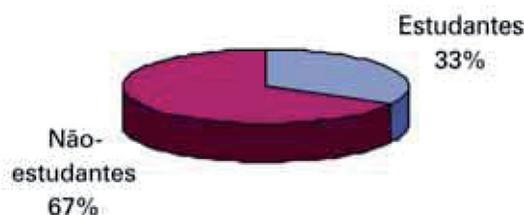
- havia 14 milhões de analfabetos com mais de 15 anos;
- as taxas de analfabetismo da área rural eram, em média, quase três vezes maiores que as da área urbana;
- a taxa de escolarização das crianças de 6 a 14 anos atingia a quase universalização, com atendimento de 97%; e
- quase um terço da população brasileira estudava.

Saiba Mais



Acesse o site do IBGE e saiba mais como funciona a instituição:
www.ibge.gov.br

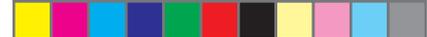
Proporção de Estudantes para Não-estudantes (IBGE - 2000)



Veja agora dados do IBGE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), referentes ao ano 2000.

- Apenas 36,5% das crianças de zero a 6 anos frequentavam creches ou escolas.
- Quanto maior o nível de rendimento familiar *per capita*, maior a taxa de escolarização de crianças de 4 a 6 anos: apenas 26,8% dos 20% mais pobres estudavam em contraste com 52,4% dos 20% mais ricos.
- 78% das pessoas de 15 a 17 anos estudavam e apenas 35% dos 18 a 24 anos, sendo que, destes, 71% ainda estavam no ensino fundamental ou médio.
- A defasagem idade-série continua sendo um dos grandes problemas da educação básica: verifica-se o índice alarmante de 65% de estudantes defasados na idade de 14 anos, sendo de 85% a proporção no Nordeste
- A população brasileira com mais de dez anos tinha em média apenas 6,2 anos de estudo.
- O nível de rendimento familiar influencia decisivamente nos anos de estudo da população adulta, mostrando um diferencial de sete anos de estudo entre o primeiro e o quinto grupo da distribuição de renda (os mais pobres e os mais ricos).

A esse quadro perverso, agregam-se significativas diferenças educacionais encontradas entre os grupos étnicos; a importante diferença de desempenho entre as áreas rurais e urbanas; a alta dispersão dos estudantes que gera grande discrepância interna nos resultados



de muitos grupos etários e, finalmente, o baixo rendimento nominal mensal *per capita* da grande maioria dos estudantes brasileiros. Esses dados demonstram claramente como é flagrante a reprodução das diferenças sociais na escolarização brasileira.

Com esses dados, constata-se que o Estado brasileiro não vem cumprindo sua tarefa de oferecer educação em quantidade e qualidade para a nação brasileira. Como consequência, uma parcela significativa dos brasileiros não possui as condições básicas para serem cidadãos participantes de uma sociedade letrada e democrática. Esta parece ser uma forma de exclusão social, cuja base é a exclusão escolar.

Como mudar este quadro?

Pode-se perceber a dura e difícil tarefa que o Estado brasileiro tem à sua frente, no sentido de promover e realizar políticas educacionais que interfiram nesse quadro negativo e que efetivem a educação de qualidade como direito do cidadão.

São muitas as ações que precisam ser desenvolvidas para garantir uma educação básica democrática e de qualidade, no entanto, quatro parecem ser as principais frentes de políticas que precisam ser estabelecidas pelo poder público: políticas de financiamento; políticas de universalização da educação básica, com qualidade social; políticas de valorização e formação dos profissionais da educação; e políticas de gestão democrática. A primeira dará as condições concretas sobre as quais se sustentarão as demais políticas. A segunda oportunizará acesso, permanência e sucesso escolar. A terceira propiciará salários, plano de carreira e formação inicial e continuada para todos os educadores (docentes e não docentes). E a quarta delimitará o caminho pelo qual o processo de democratização da educação poderá ser alcançado.

Atenção



Docente diz respeito aos professores e não docente, aos funcionários.

Sobre as políticas de financiamento da educação, diferentemente do que historicamente vem acontecendo, cabe à área educacional a tarefa de delimitá-las, pois é ela quem pode identificar os recursos para o desenvolvimento das ações no âmbito da educação básica. Isto ocorre



porque as verbas públicas a serem destinadas à educação precisam ser consequência de um projeto educacional político-pedagógico a ser implementado pela União, estados, Distrito Federal, municípios e escolas. Com essa equação estabelecida, é possível imaginar que a educação deixe de ser discurso e passe a ser prioridade do Estado brasileiro e não apenas uma atividade de governo subordinada à área econômica.

Como exemplo da urgência de se estabelecer uma política de financiamento para a educação, basta analisar o **Plano Nacional de Educação (PNE)** que vigorou de 2001 a 2010. Ele estabeleceu uma série de objetivos e metas para a melhoria da educação brasileira, a serem cumpridos no prazo de dez anos. Depois de muitas discussões, no Congresso Nacional e na sociedade civil, chegou-se à conclusão de que os aproximadamente 4,5% do PIB, que se investiam na educação, eram absolutamente insuficientes para a abrangência e amplitude da ação educacional.



Saiba Mais

Para ler sobre o PNE basta acessar portal:
[http:// www.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf](http://www.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf)

Gastos Totais com Educação em Relação ao PIB



Com isso, os movimentos sociais indicaram que não menos que 10% do PIB deveriam ser investidos pelo Estado na área. No entanto, o Congresso Nacional estabeleceu o índice de 7% como o mínimo para o desenvolvimento do PNE. Ocorre que nem mesmo esse último percentual aprovado pelo Congresso Nacional foi aceito pelo governo vigente até 2002, tendo sido vetado, com outros importantes aspectos do financiamento previstos no PNE.

Uma das possibilidades de melhoria do financiamento da educação básica foi estabelecida por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) aprovado em 2006 no Congresso Nacional **como Proposta de Emenda Constitucional (PEC), criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação** (Fundeb).



O novo Fundo prevê mais recursos para melhorar o salário dos professores, aumento do número de vagas, equipamentos para as escolas públicas, ampliação do acesso à escola e a qualidade da educação, beneficiando cerca de 47,2 milhões de estudantes da educação infantil, ensino fundamental e médio. Pelas regras do Fundeb, pelo menos, 60% do seu valor anual serão destinados à remuneração dos profissionais do magistério e o restante dos recursos será aplicado exclusivamente na manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Quanto à política de valorização e formação dos profissionais da educação, o Fundeb pode vir a ser a base de seu financiamento. Com os 60% dos recursos do Fundeb e dos outros impostos de estados e municípios, esta possibilidade se concretizou com a Lei do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério (Lei nº 11.738, de 2008). Entretanto, para essa Lei chegar aos mais de 2 milhões de professores e 1 milhão de funcionários, serão necessários planos de carreira e ações de formação inicial e continuada, como estes cursos do Profucionário. Vale ressaltar que o Piso Salarial Nacional, de acordo com o inciso VIII do art. 206 da Constituição, deverá aplicar-se a todos os profissionais da educação; portanto, aos funcionários das escolas, aqui chamados educadores não docentes, devidamente profissionalizados em cursos de formação técnico-pedagógica, como os do Profucionário.

A universalização da educação básica configura-se em duas dimensões: universalização do acesso de todos à educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, bem como a garantia de padrão de qualidade, não o mínimo, como por vezes é intitulado, mas a qualidade necessária para a construção da cidadania, ou seja, a qualidade referenciada no social.

Outra política que certamente concorrerá para a democratização da educação básica é a gestão democrática nas escolas públicas, já estabelecida pela Constituição Federal de 1988, mas ainda carente de regulamentação. Com isso, espera-se que a experiência democrática a ser vivenciada pelos diversos segmentos sociais seja o caminho tão esperado para a conscientização da sociedade a respeito da importância da educação para o desenvolvimento econômico, cultural e político



do Brasil. Sabe-se que a educação sozinha não resolverá os problemas estruturais do Brasil, mas sabe-se também, que, sem ela, eles certamente não poderão ser resolvidos.

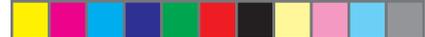
Uma política clara de gestão democrática deverá estabelecer, para as diversas instâncias do poder público e para a escola, espaços para a participação da sociedade na tarefa de transformar a dura realidade educacional. A implantação do Fórum Nacional de Educação, conforme a LDB, em longa tramitação no Congresso Nacional, uma revisão na composição e atribuições do Conselho Nacional de Educação (CNE), o fortalecimento dos conselhos estaduais e municipais de educação e a implantação de conselhos escolares em todas as escolas são instrumentos importantes para a desejada experiência democrática. Está de pé o que escrevi há quase dez anos: “A escolha democrática dos dirigentes escolares e a consolidação da autonomia das escolas alinham-se aos colegiados com a finalidade de desvendar os espaços de contradições gerados pelas novas formas de articulação dos interesses sociais. A partir do conhecimento destes espaços, certamente presentes no cotidiano da vida escolar e das comunidades, é que será possível ter os elementos para a proposição e construção de um projeto educacional inclusivo” (AZEVEDO; GRACINDO, 2004, p. 34).

Essas políticas públicas, entendidas como ações estabelecidas para a transformação da realidade, certamente sinalizarão o caminho da construção de uma sociedade justa e igualitária, em que a educação, para ser um dos alicerces da cidadania, precisa ser, necessariamente, democrática e de qualidade para todos.

Você tem percebido ações de algumas dessas políticas nos dias de hoje? A realidade atual do país e de sua cidade revela mudanças? Comente e registre no seu Memorial. Procure em jornais e revistas notícias sobre a realidade da educação básica no Brasil. Faça um cartaz com pelo menos dez notícias e depois faça sua análise. Registre no seu Memorial.

Vamos
lá!

Pratique





Unidade 2

Gestão Democrática da Educação



A Constituição Federal estabelece no artigo 206 os princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado. Dentre eles, destaca-se a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

Cabe, no entanto, aos sistemas de ensino definirem as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- a) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e
- b) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (LDB - Art. 14).

Como condição para o estabelecimento da gestão democrática, é preciso que os sistemas de ensino assegurem

“às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (LDB – Art. 15).

2.1 A Democratização da Educação Básica

Democratizar a educação básica: o que vem a ser isso?

A luta pela democratização da educação, de forma geral, e da educação básica, em particular, tem sido uma bandeira dos movimentos sociais no Brasil, de longa data. Podem-se identificar em nossa história inúmeros movimentos, gerados na sociedade civil, que exigiam (e exigem) a ampliação do atendimento educacional a parcelas cada vez mais amplas da sociedade. O Estado, de sua parte, vem atendendo a essas reivindicações de forma muito tímida, longe da universalização esperada.

Nas diversas instâncias do Poder Público – União, estados, Distrito Federal e municípios – pode-se perceber um esforço no sentido do atendimento às demandas sociais por educação básica, porém de forma focalizada e restritiva. A focalização se dá na ampliação significativa do acesso a apenas um dos segmentos da educação básica: o ensino fundamental, com um atendimento de 34.012.434 estudantes (Inep, 2004). Mas, mesmo nesse segmento, há uma restrição evidente, pois somente crianças de seis a quatorze anos são privilegiadas na oferta obrigatória do ensino

Saiba Mais



Acesse o site do MEC,
<http://portal.mec.gov.br>
na seção Legislação educacional e
você encontrará mais informações
sobre a LDB.

Veja também os dados do Inep no:
<http://www.inep.gov.br>





fundamental. Com isso, tanto os jovens e adultos ficam à margem do atendimento no ensino fundamental, como as crianças de zero a cinco anos, público da educação infantil, e os jovens, público do ensino médio, têm um atendimento ainda insuficiente, pelo Estado.

Importante destacar que a democratização da educação não se limita ao acesso à escola. O acesso é, certamente, a porta inicial para o processo de democratização, mas torna-se necessário também garantir que todos que ingressam na escola tenham condições para nela permanecerem com sucesso. Assim, a democratização da educação faz-se com **acesso e permanência** de todos no processo educativo, dentro do qual o **sucesso** escolar é reflexo de sua qualidade. Mas, somente essas três características não completam totalmente o sentido amplo da democratização da educação.

Se de um lado, acesso, permanência e sucesso caracterizam-se como aspectos fundamentais da democratização da educação, de outro, o modo pelo qual essa prática social é internamente desenvolvida pelos sistemas de ensino e escolas torna-se a chave mestra para o seu entendimento.

Essa última faceta da democratização da educação indica a necessidade que o processo educativo tem de ser um **espaço para o exercício da democracia**. E, para que isso aconteça, é necessário que seja concebida uma nova forma de gestão da educação: a **gestão democrática**.



A gestão democrática pode ser considerada como meio pelo qual todos os segmentos que compõem o processo educativo participam da definição dos rumos que a escola deve imprimir à educação de maneira a efetivar essas decisões, num processo contínuo de avaliação de suas ações.

Como elementos constitutivos dessa forma de gestão podem ser apontados: participação, autonomia, transparência e pluralidade (ARAÚJO, 2000). E, como instrumentos de sua ação, surgem as instâncias diretas e indiretas de deliberação, tais como conselhos e similares, que propiciam espaços de participação e de criação da identidade do sistema de ensino e da escola. Assim, a gestão democrática da educação

trabalha com atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, corresponsabilidade e compromisso (BORDIGNON; GRACINDO, 2001, p. 12).



Analisando as quatro facetas da democratização da educação: o acesso à escola, a garantia de permanência do estudante na escola, a qualidade do ensino e a gestão democrática, qual delas você considera a que se encontra mais frágil na sua escola? Por quê?

Democratização da educação, nesse sentido, vai além das ações voltadas para a ampliação do atendimento escolar. Configura-se como uma postura que, assumida pelos dirigentes educacionais e pelos diversos sujeitos que participam do processo educativo, inaugura o sentido democrático da prática social da educação.

2.2 A Gestão Democrática como Reflexo da Postura Escolar

A gestão democrática é a mesma em todos os ambientes escolares?

O princípio da gestão democrática está inscrito na Constituição Federal e na LDB e, sendo assim, ele deve ser desenvolvido em todos os sistemas de ensino e escolas públicas do país. Ocorre, contudo, que, como não houve a normatização necessária dessa forma de gestão na maioria dos sistemas de ensino, ela vem sendo desenvolvida de diversas formas e a partir de diferentes denominações: gestão participativa, gestão compartilhada, cogestão etc. E é certo que, sob cada

uma dessas denominações, comportamentos, atitudes e concepções diversas são colocados em prática.

O termo aqui adotado é a gestão democrática por entendermos que este termo coloca em prática o espírito da Lei, por destacar a forma democrática com que a gestão dos sistemas e da escola deve ser desenvolvida.

Assim, a gestão democrática é um objetivo e um percurso. É um objetivo porque se trata de uma meta a ser sempre aprimorada e é um percurso, porque se revela como um processo que, a cada dia, se avalia e se reorganiza.

Parece óbvio lembrar que uma gestão democrática traz, em si, a necessidade de uma postura democrática. E esta postura revela uma forma de encarar a educação e o ensino, onde o poder público, o coletivo escolar e a comunidade local, juntos, estarão sintonizados para garantir a qualidade do processo educativo.

Então, seria possível identificar os elementos que fazem parte desse processo?

2.3 Elementos Constitutivos da Gestão Democrática

Quais elementos identificam uma gestão democrática?

A gestão democrática na escola e nos sistemas de ensino torna-se um processo de construção da **cidadania emancipada**. Para tanto, segundo Araújo (2000), **são quatro os elementos indispensáveis a uma gestão democrática: participação, pluralismo, autonomia e transparência.**

Repare como esses “elementos” elencados pelo Adilson Araújo dialogam com os “princípios” desenvolvidos pelo João Monlevade no Caderno 1 do Profucionário.

A realidade mostra uma série de formas e significados dados ao sentido de participação na escola. Alguns exemplos identificam participação como simples processo de colaboração, de adesão e de obediência às decisões da direção da escola. Nesses casos, as decisões são tomadas previamente e os objetivos da participação também são delimitados antes de ela ocorrer, segundo Bordignon e Gracindo (2000).



Perdem-se, dessa forma, duas condições básicas para uma efetiva participação:

1. o sentido público de um projeto que pertence a todos; e
2. o sentido coletivo da sua construção, que oferece iguais oportunidades a todos, nas suas definições. Assim, a participação adquire caráter democrático e torna-se propiciadora da ação comprometida dos sujeitos sociais. Dessa forma, a participação requer a posição de governantes, não de meros coadjuvantes, ou seja, requer espaços de poder. Portanto, ela só é possível em clima democrático.

A participação é, portanto, condição básica para a gestão democrática: uma não é possível sem a outra.



Uma das questões a serem enfrentadas na gestão democrática é o respeito e a abertura de espaço para o “pensar diferente”. É o pluralismo que se consolida como postura de “reconhecimento da existência de diferenças de identidade e de interesses que convivem no interior da escola e que sustentam, através do debate e do conflito de ideias, o próprio processo democrático” (ARAÚJO, 2000 p. 134). Nota-se que a maior resistên-

cia encontrada a essa postura pluralista está, em grande parte, na consequente distribuição de poder que ela enseja. Nesse sentido, ratificando a ideia da necessidade de desconcentração do poder, Bobbio (1994 p.15) esclarece que “uma sociedade é tanto melhor governada, quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central”.

Vale considerar que “o conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de **autogoverno**, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias” (BARROSO, 1998). Escola autônoma é, portanto, aquela que constrói o seu PPP de forma coletiva, como estratégia fundamental para sua emancipação (di-

menção micro) e para a transformação social (dimensão macro). Assim, a autonomia precisa ser conquistada a partir da democratização interna e externa da escola, politizando o espaço escolar e propiciando o desenvolvimento de duas facetas importantes da autonomia escolar: a autonomia da escola e a autonomia dos sujeitos sociais (ARAÚJO, 2000).

Como outro elemento fundamental da gestão democrática, a transparência está intrinsecamente ligada à ideia de escola como espaço público. Face ao predomínio da lógica econômica em todos os setores sociais, em especial na educação, garantir a visibilidade da escola frente à sociedade, torna-se uma questão ética. Quase como um amálgama dos elementos constitutivos da gestão democrática, a

transparência afirma a dimensão política da escola. Sua existência pressupõe a construção de um espaço público vigoroso e aberto às diversidades de opiniões e concepções de mundo, contemplando a participação de todos que estão envolvidos com a escola (ARAÚJO, 2000 p.155).

Na descrição dos elementos constitutivos da gestão democrática, fica evidente um conceito transversal a todos eles: o de democratização da educação (GRACINDO, 2003). E ele se torna o fio condutor e a base de reflexão/ação da gestão democrática, isto é, participação, pluralismo, autonomia e transparência não se instauram sem a cultura democrática. Agregado à postura de democratização da educação, outro conceito permeia todas as reflexões desenvolvidas: a ideia de escola como espaço público. Isto é, sem o sentido público, a escola não viabilizará participação, pluralismo, autonomia e transparência.

Assim, pode-se afirmar que, em última instância, a cultura/postura democrática e o sentido público da prática social da educação são alicerces da gestão democrática.

Ocorre que todos esses elementos e alicerces da gestão democrática necessitam de uma base concreta para sua viabilização: os espaços de encontro, discussão e trocas. Dentre esses múltiplos espaços destacam-se: os conselhos deliberativos e consultivos, os grêmios estudantis, as reuniões, as assembleias e as associações. A partir desses espaços de prática democrática, são deliberados e construídos os caminhos que a escola deve percorrer. E o retrato dessa caminhada será revelado no projeto político-pedagógico (PPP) da escola.

2.4 Instrumentos e Estratégias da Gestão Democrática

Como o conselho escolar pode ajudar na gestão democrática?



Como é sabido, o Brasil possui profundas desigualdades econômicas, culturais e políticas que geraram (e continuam gerando) segregação de grupos sociais e a negação da cidadania a um enorme contingente de brasileiros. Essa realidade, no entanto, não pode ser aceita passivamente por seus cidadãos e requer, do Estado, o estabelecimento de políticas públicas voltadas para a redução dessas enormes diferenças e para a inclusão social.

Com a redemocratização do país, em meados de 1980, o Brasil começa a se organizar, utilizando-se de mecanismos democráticos que já havia experimentado em épocas anteriores e de novos mecanismos, construídos nesse momento de reconquista democrática.

Nesse movimento de redemocratização do país, a sociedade exige também a democratização da educação. E esta se faz não somente com a garantia de acesso e permanência dos estudantes na escola, mas, também, com a delimitação de espaços para o exercício democrático, como vimos em item anterior.

A totalidade desses mecanismos democráticos de atuação da sociedade civil requer, de um lado, a escolha consciente dos seus representantes nas mais diversas instâncias de poder (democracia representativa) e, de outro, a participação direta e ativa do cidadão em muitas arenas de decisão política (democracia participativa).

A gestão democrática é uma prática prevista na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE). É uma forma de exercitar a democracia participativa, podendo contribuir para a própria democratização da sociedade.

Assim, dentre os muitos espaços possíveis de participação da sociedade, a escola torna-se instrumento importante para o desenvolvimento da democracia participativa. Surge, então, a gestão democrática da educação, como uma construção coletiva da sociedade, que favorece o exercício da cidadania consciente e comprometida com os interesses da maior parte da população brasileira.

O **Conselho Escolar**, entre outros mecanismos, tem papel decisivo na gestão democrática da escola, se for utilizado como instrumento comprometido com a construção de uma escola cidadã. Assim, constitui-se como um órgão colegiado que representa a comunidade escolar e local, atuando em sintonia com a administração da escola e definindo caminhos para tomar decisões administrativas, financeiras e político-pedagógicas condizentes com as necessidades e potencialidades da escola. Desta forma, a gestão deixa de ser prerrogativa de uma só pessoa e passa a ser um trabalho coletivo, em que os segmentos escolares e a comunidade local se congregam para construir uma educação de qualidade e socialmente relevante. Com isso, dividem-se o poder e as consequentes responsabilidades.

A composição, funções, responsabilidades e funcionamento dos conselhos escolares devem ser estabelecidos pela própria escola, a partir de sua realidade concreta e garantindo a **natureza essencialmente político-educativa** do conselho escolar, que se expressa no “olhar” comprometido que desenvolve durante todo o processo educacional, com uma focalização privilegiada na aprendizagem. Sua atuação, desta forma, se volta para: o planejamento, a aplicação e a avaliação das ações da escola.

Com o objetivo de desenvolver um acompanhamento responsável, ético e propositivo do processo educativo na escola e visando a uma educação emancipadora, o conselho escolar deve estar atento a alguns aspectos extremamente relevantes desse processo, compreendendo que:

- a) o projeto de educação que a escola vai desenvolver, dando sentido às suas ações, deve ser discutido, deliberado e seguido por todos;
- b) o sentido de pluralidade nas relações sociais da escola, com respeito às diferenças existentes entre os sujeitos sociais, deve ser a marca do processo educativo;
- c) a unidade do trabalho escolar deve ser garantida utilizando-se o projeto político-pedagógico da escola como instrumento para impedir a fragmentação das ações;
- d) o sentido de qualidade na educação não pode ser uma simples transposição deste conceito do mundo empresarial para a escola, isto é, para a educação, pois esse sentido necessita estar referenciado no social e não no mercado;
- e) a escola como um todo é responsável pelo sucesso ou pelo fracasso do estudante, partilhando a responsabilidade pelo desenvolvimento da prática educativa;
- f) a aprendizagem é decorrente da construção coletiva do conhecimento, não bastando a transmissão de informações;
- g) na avaliação da aprendizagem do estudante, além de verificar o produto da aprendizagem, cabe analisar todo o processo no qual ele se desenvolveu, devendo ser considerados o contexto social, a gestão democrática, a ação docente e as condições físicas, materiais e pedagógicas da escola;
- h) o tempo pedagógico precisa ser utilizado da melhor forma possível, sendo organizado de acordo com as peculiaridades e necessidades da escola;
- i) a escola, como equipamento social público, deve ser transparente nas suas ações;
- j) os espaços de participação nas decisões da escola devem ser ampliados cada vez mais, seja no processo de escolha de dirigentes, seja nas deliberações acerca das questões financeiras, pedagógicas e administrativas; e
- k) a solidariedade e a inclusão social são 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.

Sua escola possui um conselho escolar? Em caso positivo, faça uma pesquisa junto à secretaria da escola para identificar quando ele começou a funcionar, quem o compõe, de que forma seus componentes são escolhidos e quais são suas responsabilidades, consultando, inclusive, seu Regimento Interno. Caso não exista conselho escolar, faça uma pesquisa entrevistando um aluno, um professor, um membro da direção, um funcionário e um pai de aluno. Pergunte como eles imaginam que deve ser um conselho escolar. Anote as respostas no seu Memorial.



Pratique

2.5 Conselho Escolar e Educação com Qualidade Social

Qual a relação entre a qualidade social e a educação emancipadora?

Baseamo-nos, nesta seção, no texto “Gestão Democrática da Educação”, de nossa autoria, elaborado para o Programa Salto para o Futuro da TV Escola em 2005.

O conselho escolar, como o órgão consultivo, deliberativo e de mobilização mais importante do processo de gestão democrática, não se deve configurar como instrumento de controle externo, mas como um parceiro de todas as atividades que se desenvolvem no interior da escola. E, nessa linha de raciocínio, a função principal do conselho escolar está ligada à essência do trabalho escolar, isto é, está voltada para o desenvolvimento da prática educativa.

Nessa prática, o processo de ensino-aprendizagem deve ser o foco principal. A ação do conselho escolar torna-se político-pedagógica, pois se expressa numa ação sistemática e planejada, com o intuito de interferir sobre a realidade, transformando-a.

Importante destacar que o sentido dado ao termo qualidade tem tomado formas e conteúdos diversos, na medida em que ele não é autoexplicativo.

Com isso, pode-se perceber que, no campo educacional, esse termo tem-se apresentado em duas vertentes diferentes e antagônicas: uma, com sentido de qualidade mercantil, baseado na lógica econômica e empresarial, que se referencia no mercado, e outra, com sentido de qualidade socialmente referenciada, a qual possui uma lógica que tenta compreender a relevância social da construção dos conhecimentos e de posturas na escola.

Diferenciar esses dois tipos de concepção do termo qualidade parece ser fundamental para a prática social da educação, pois para cada um desses sentidos são estabelecidas concepções diferentes de educação e, conseqüentemente, formas diferenciadas de gestão.

A qualidade com sentido mercantil é identificada, por Gentilli (1994), como uma “nova retórica conservadora no campo educacional”, a partir de um discurso utilitarista que reafirma a postura que nega o processo educativo emancipador para a maioria da sociedade. Quando essa concepção se implanta no campo da educação, o “produto” torna-se o aspecto mais relevante da prática social da educação, induzindo o desenvolvimento de uma “gestão de resultados”. Esta forma de gestão passa, então, a propor “modelos” e “fórmulas” para o processo educativo que, aparentemente, viabilizam o sucesso escolar. Como exemplo, surge a “Qualidade Total” e todas as suas vertentes, que desenvolvem padrões elitistas e excludentes ditados pelo “mercado”. Esses padrões acabam por fazer com que a educação contribua para aumentar as desigualdades existentes no Brasil, pois, como bem assinalou Gentilli (1994), “a partir dos novos padrões delineados em relação ao imbricamento entre educação e setor produtivo, o fosso entre as desigualdades já existentes tende a alargar”.

Essa lógica implantada no seio do processo educacional contribui para a adesão de muitos dirigentes educacionais à gerência para a qualidade total que, tal como Paiva (1994) alertou, se pauta na produtividade e na competitividade, indicando a gestão empresarial como fórmula a ser aplicada à gestão da educação; optando pelo pragmatismo como

aspecto fundamental dos objetivos educacionais; e indica a supremacia da avaliação de produtos.

Nessa ótica, a escola passa a assumir-se como uma empresa que, por sua nova natureza, não identifica a educação como direito, nem age para propiciar a inclusão de todos em sua “linha de montagem”, pois justifica a exclusão daqueles que não se adaptam ao “processo produtivo” que desenvolve.

O sentido de qualidade referenciada no social, por outro lado, possui uma outra lógica. Sua base é decorrente do desenvolvimento de relações sociais (políticas, econômicas e culturais) contextualizadas e sua gestão, diferentemente da anterior, contribui para o fortalecimento da escola pública, construindo uma relação efetiva entre democratização e qualidade.

A qualidade na educação, com esse significado, busca construir a emancipação dos sujeitos sociais. Para tanto, desenvolve conhecimentos, habilidades e atitudes que irão encaminhar a forma mediante a qual o indivíduo se vai relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo, a partir da concepção de mundo, sociedade e educação que possui.

Assim, a qualidade referenciada no social, e não no mercado, contribui com a formação dos sujeitos como cidadãos no mundo. Nesse sentido, a qualidade social está intimamente ligada à transformação da realidade e não à sua manutenção.

A educação escolar, compreendida como instrumento para a transformação social, é conhecida como educação emancipadora. Ela, como Rodrigues (1986, p. 81) bem assinalou:

possibilita a todos a compreensão elaborada da realidade social, política e econômica do momento vivido pelos educandos; o desenvolvimento de suas habilidades intelectuais e físicas para a intervenção nessa realidade, e a posse da cultura letrada e dos instrumentos mínimos para o acesso às formas modernas do trabalho [...].

A educação emancipadora rompe com qualquer padrão de qualidade estabelecido *a priori*, em decorrência do próprio desenvolvimento das relações sociais, não cabendo, portanto, “modelos” ou “fórmulas”

que padronizam a prática educativa. Podem-se identificar, contudo, alguns atributos de uma escola cuja qualidade se referencia no social (BORDIGNON; GRACINDO, 2000):

- a) pluralista, porque admite e respeita correntes de pensamento divergentes;
- b) humanista, por identificar o sujeito histórico como foco do processo educativo; e
- c) consciente de seu papel político como instrumento para a emancipação e desalienação dos trabalhadores, condição para a transformação social.

Importante ressaltar que a escola, ao assumir a qualidade social, está atenta ao desenvolvimento do ser social em todas as suas dimensões: no econômico (inserção no mundo do trabalho); no cultural (apropriação, desenvolvimento e sistematização da cultura popular e cultura universal); no político (emancipação do cidadão).

Se a finalidade última da educação é a formação de cidadãos, então, a qualidade da educação precisa estar voltada para esse fim e necessita sustentar-se em um tipo de gestão que propicie o exercício da cidadania, promovendo a participação de todos os segmentos que compõem a escola, além da comunidade local externa, ou seja, deve-se sustentar na gestão democrática.

Como foram apontados anteriormente, os diferentes sentidos de qualidade na educação aqui apresentados – a qualidade referenciada no mercado e a qualidade referenciada no social – encaminham formas também diferenciadas de práticas educativas. Como exemplo elucidativo, pode-se ressaltar, a questão da avaliação.

No processo de avaliação da escola, o sentido de qualidade mercantil tende a identificar a educação como mercadoria, em que o produto da educação quase sempre é apresentado pelas notas escolares, tornando-se o foco privilegiado das avaliações. De outro lado, o sentido de qualidade social gera uma dimensão de avaliação processual e mais abrangente que procura identificar os diversos aspectos que concorrem no processo educativo, tais

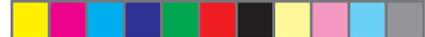
como: o contexto social onde a escola está inserida; as condições da escola para uma aprendizagem relevante; os mecanismos utilizados na gestão democrática; a atuação do professor no processo educativo; e, finalmente, o desempenho escolar dos estudantes, estes, percebidos neste contexto.

Compreendendo, por fim, a educação como um direito do cidadão, portanto não excludente, e viabilizada por uma gestão democrática, pode-se vislumbrar a atuação do conselho escolar como um instrumento capaz de mediar o alcance da qualidade social na prática social da educação.

Imagine que você está prestando vestibular para o Curso de Tecnologia em Processos Escolares, destinado à formação em nível superior dos funcionários da educação. É pedida uma redação com o seguinte tema: O que é, para você, uma educação democrática e de qualidade? Registre no seu Memorial.

Vamos lá!

Pratique





Unidade 3

Financiamento da Educação Básica e Gestão Financeira da Escola



Como visto anteriormente, a educação é um direito do cidadão. Como direito, ela precisa ser universal e de qualidade. Para garantir a sua universalidade e qualidade, ela precisa ser garantida pelo Estado que, por sua vez, deve estabelecer mecanismos para seu financiamento.

A partir da compreensão da forma como se dá o financiamento da educação, a escola necessita estabelecer mecanismos para a gestão dos seus recursos financeiros. É o que veremos, a seguir.

3.1 Vinculação Constitucional

Quais os recursos financeiros destinados à educação?

A Constituição Federal brasileira organiza as bases para o financiamento da educação, ao estabelecer no artigo 212 que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, dando prioridade ao atendimento do ensino obrigatório.

Além desses recursos, vale destacar que especialmente “O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei (Art. 212 § 5º)”.



Em outras palavras

As instituições educacionais confessionais estão ligadas a alguma religião e as filantrópicas são aquelas sem fins lucrativos.

Art. 213, § 2º da Constituição Federal: As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.

O **Art. 213** da Constituição Federal, mesmo assegurando que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, possibilita que eles sejam dirigidos às escolas particulares, desde que elas sejam confessionais, comunitárias ou filantrópicas. Esses recursos podem ser aplicados em bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, “para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade” (§ 1º) e para atividades universitárias de pesquisa e extensão.

A questão da vinculação constitucional dos recursos para financiamento da educação no Brasil demonstra a inconstância dos dirigentes governamentais. Ela surge pela primeira vez, na **Constituição Federal de 1934**,



por meio das receitas advindas de impostos. Nessa ocasião, o percentual era de: 10% para a União, 20% para os estados e Distrito Federal e 10 % para os municípios. Na ditadura de Getúlio Vargas, a Constituição Federal de 1937 retira a vinculação de recursos para a educação. Já a Constituição Federal de 1946 novamente determina a vinculação, ampliando de 10% para 20% os recursos vinculados pelo município. Novamente, os percentuais são ampliados, desta vez na esfera da União, de 10% para 12%, como iniciativa da Lei de Diretrizes e Bases de 1961. Por força da nova ditadura que se implanta no Brasil, novamente é retirada, na Constituição Federal de 1967, a vinculação dos recursos para a educação. Porém, a emenda constitucional de 1969 faz a vinculação apenas dos recursos do município (20%).

Com uma nova emenda constitucional, denominada “João Calmon” (em homenagem ao senador que se dedicou a essa causa por muitos anos), em 1983, a vinculação volta à Constituição Federal, desta feita, com percentuais ampliados em todas as esferas do poder público: União (13%), estados, Distrito Federal e municípios (25%). Por último, a Constituição Federal de 1988 mantém a vinculação, com um aumento do percentual relativo à União (18%).

Aumento Histórico dos Percentuais nas Esferas Públicas

Anos	União	Estados e DF	Municípios
1934	10%	20%	10%
1946	10%	20%	20%
1961	12%	20%	20%
1983	13%	25%	25%
1988	18%	25%	25%

Vale destacar que em 1996, por meio da Emenda Constitucional nº 14, que implantou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (Lei n. 9.424/96), ficou estabelecida uma subvinculação de recursos para o ensino fundamental regular, dando-lhe prioridade dentro da educação básica.

3.2 Fontes de Recursos para a Educação Básica

Quais os recursos financeiros específicos da educação básica?

Como foi visto no item anterior, a União deve aplicar 18% e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25% de sua receita de impostos e transferências. Vale complementar que estes percentuais incidem sobre a receita líquida, isto é, a União e os estados devem deduzir da receita tudo que é transferido para os estados e municípios. No caso do DF e dos municípios, o percentual de 25% incide sobre toda a receita de impostos (próprios e transferidos).

Todos esses recursos devem ser utilizados para “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE). E, para que não houvesse dúvidas sobre que tipo de despesas cabem ou não em MDE, os artigos 70 e 71 da LDB as classificam:

1. Podem ser considerados como despesas de MDE:
 - a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
 - b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
 - c) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
 - d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
 - e) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
 - f) concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas;
 - g) amortização e custeio de operações de créditos destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; e
 - h) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Saiba Mais



Acesse o site do MEC, <http://portal.mec.gov.br> na seção Legislação educacional e você encontrará mais informações sobre a LDB.

Para saber mais sobre o salário-educação acesse: <http://www.fnde.gov.br/salarioeducacao>

2. Não podem ser consideradas despesas com MDE:

- a) pesquisas, quando não vinculadas às instituições de ensino ou quando efetivadas fora dos sistemas de ensino, não visando ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- b) subvenções a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- c) formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- d) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social;
- e) obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; e
- f) corpo docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividades alheias à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Além desses recursos, que são vinculados à educação pela Constituição Federal, existem outros recursos que financiam o ensino fundamental público. Dentre eles citamos:

- a) **Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)**
– Uma das modalidades de transferência de recursos financeiros, pela qual 21,5% do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) recolhidos pela União, vão para os estados e para o DF.
- b) **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)** – Consiste na transferência de 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) da União para os municípios.
- c) **Salário-Educação** – Contribuição social que decorre do recolhimento da contribuição de 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no INSS. O total dos recursos arrecadados é dividido em duas partes: 40% ficam no FNDE para os programas federais e 60% voltam para cada estado para serem distribuídos entre sua rede estadual de ensino e as respectivas redes municipais, de acordo com as matrículas.

3.3 O Fundeb

O que é o Fundeb?

De 1998 até o ano de 2006, teve vigência, no Brasil, um fundo para financiar o ensino fundamental, denominado: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o **Fundef**. Em sua substituição, foi aprovado o Fundeb, com 14 anos de vigência a partir de janeiro de 2007.

A primeira diferença entre o Fundef e o Fundeb é que o primeiro era destinado apenas para o ensino fundamental e o segundo abrange o financiamento de toda a educação básica, isto é: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Nesse contexto, também ocorre uma mudança na destinação do salário-educação que se amplia para toda a educação básica.

Segundo dados do MEC (2006), o Fundeb pretendia alcançar um total de 47,2 milhões de alunos, a partir do quarto ano de sua vigência. As fontes de recursos que compõem o Fundo têm origem:

- a) na contribuição de estados, DF e municípios; e
- b) na complementação da União.

Saiba Mais



Veja Medida Provisória n. 339 de 28 de dezembro de 2006 no site:
[http:// www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Mpv/339](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Mpv/339)

Na verdade, passados seis anos, a receita total do Fundeb alcançou R\$ 100 bilhões, dos quais R\$ 10 bilhões de complementação da União para 9 estados: AM, PA, MA, PI, CE, PB, PE, AL, BA.

Nas esferas estaduais e municipais, são considerados os alunos da educação básica, onde a respectiva esfera tem **prioridade** de atendimento, de acordo com a Constituição Federal. Quanto à utilização dos recursos, os mesmos serão divididos da seguinte forma: no mínimo, **60%** para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e o restante para outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O valor mínimo nacional por aluno/ano será fixado anualmente com diferenciações previstas para: educação infantil (0 a 3 anos); educação infantil (pré-escola); séries iniciais urbanas; séries iniciais rurais; quatro séries finais urbanas; quatro séries finais rurais; ensino médio urbano;

ensino médio rural; ensino médio profissionalizante; educação de jovens e adultos; educação de jovens e adultos integrada à educação profissional; educação especial; educação indígena e de quilombolas. Em cada uma das ponderações há um valor para a oferta do ensino em tempo parcial e integral (sete horas diárias ou mais)

3.4 Gestão Financeira da Escola

Por que a escola precisa se organizar para administrar os recursos financeiros?

Respondo com base, em parte, em informações do texto de Luiz Dourado que se encontra no Caderno 07 do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, que recomendo à leitura de todos os funcionários, especialmente os seus representantes no Conselho Escolar ou no Conselho Municipal do Fundeb.

Com a progressiva autonomia (financeira, pedagógica e administrativa) das escolas, estabelecida pela LDB, elas começam a tarefa de administrar recursos financeiros que lhes são diretamente encaminhados e de acompanhar os que chegam de forma indireta, para as respectivas secretarias de educação.

Atualmente, muitas escolas públicas vêm recebendo recursos financeiros repassados pelas respectivas secretarias de educação estaduais e municipais. Além disso, existem programas de apoio às secretarias estaduais e municipais, com repasse de recursos da União. São várias as possibilidades de aplicação desses recursos e, de maneira geral, eles fazem parte de programas que possuem destinação específica, isto é, são recursos destinados a uma ação determinada: alimentação escolar; transporte escolar; livro didático; biblioteca escolar; saúde escolar e manutenção da escola.

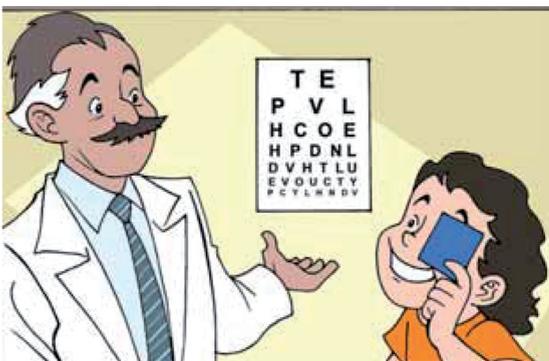
O **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)** encaminha recursos para estados e municípios visando garantir alimentação escolar. Os estados e municípios complementam os recursos recebidos, com verbas próprias, para atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental, incluindo escolas de educação indígena e filantrópicas.



<Saiba Mais> Para saber mais sobre a Medida Provisória n. 339 de 28 de dezembro de 2006, art. 10, acesse: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm e sobre o PNBE acesse: www.fnde.gov.br/programas/pnbe

Existem dois programas de apoio ao transporte escolar: o **Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE)** e o **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)**. O PNTE contribui financeiramente com os municípios e organizações não governamentais para aquisição de veículos para o transporte de alunos da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e para escolas de ensino fundamental que atendam alunos com necessidades educacionais especiais. Já o segundo tem como objetivo custear despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipais e estaduais e para a contratação de serviços terceirizados de transporte para alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar.

Também existem dois programas voltados para a aquisição de material pedagógico: o **Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)** e o **Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM)**. Ambos visam à oferta gratuita de livros didáticos e dicionários. O PNLD é destinado a todos alunos do ensino fundamental, da educação especial pública e das instituições privadas definidas pelo censo escolar como comunitárias e filantrópicas. Já o PNLEM é voltado para os alunos do ensino médio público de todo o país.



O **Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)** consiste na aquisição e distribuição de livros de literatura brasileira e estrangeira, infanto-juvenil, clássica, de pesquisas, de referências e outros materiais de apoio, como atlas, enciclopédias, globos e mapas.



O **Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE)** concede aos municípios apoio financeiro, em caráter suplementar, para a realização de consultas oftalmológicas, aquisição e distribuição de óculos para os alunos com problemas visuais matriculados na 1ª série do ensino fundamental público das redes municipais e estaduais.

Como recursos vindos da União diretamente para as escolas, podemos citar:

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste no repasse anual de recursos às contas bancárias das unidades escolares públicas do educação básica estaduais, municipais e do Distrito Federal e às do ensino especial mantidas por organizações não governamentais (ONGs), desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O valor transferido a cada escola é determinado com base no número de alunos matriculados na educação básica ou na educação especial estabelecido no censo escolar do ano anterior ao do atendimento. Os recursos devem ser utilizados a partir de decisões dos órgãos colegiados da escola e podem ser utilizados para as seguintes finalidades: 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 de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) – é um recurso encaminhado diretamente da União para as escolas com mais de 100 alunos, que organizem unidades executoras, disponham de condições mínimas de funcionamento e possuam liderança forte para elaborar o PDE. As metas e ações consideradas essenciais para a melhoria da aprendizagem dos alunos e que poderão ser financiadas pelo **Fundescola** deverão ser descritas no **Projeto de Melhoria da Escola (PME)**.

O Projeto de Melhoria da Escola (PME) – Dados do *site* do FNDE/MEC informam que o PME é o conjunto de metas e ações selecionadas pela escola, a partir do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). O projeto viabiliza o repasse de recursos diretamente para a escola, tendo como foco a melhoria da aprendizagem dos alunos. Em junho de 2006 (resolução n. 026), as regras para apresentação de projetos a serem financiados pelo PME foram publicadas na Resolução 6. Para serem beneficiadas, as escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste devem ter mais de 100 alunos.



É importante que toda esta organização se apoie num processo de planejamento para a boa utilização dos recursos. Este processo de planejamento precisa ser desenvolvido de forma coletiva, com a participação de todos os segmentos envolvidos com a escola. Como os recursos, de modo geral, não são os necessários para todas as necessidades da escola, é fundamental que sejam eleitas prioridades. Vários olhares sobre as necessidades mais prementes da escola certamente poderão identificar as despesas mais importantes.

Segundo Dourado (2006 p. 61), uma das possibilidades de aplicação do planejamento participativo na escola é a existência do conselho escolar e seu funcionamento efetivo, tendo em vista que este deve ser um órgão colegiado e, como tal, deve contar com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade local e escolar, possibilitando, assim, uma melhor aplicação dos recursos financeiros da escola, como também uma gestão mais transparente e democrática.

Assim, o conselho escolar poderia ser o local mais adequado para administrar os recursos financeiros da escola. Para tanto, em primeiro lugar, seria necessário fazer um diagnóstico da realidade escolar: suas necessidades e suas potencialidades. A partir de então, pode-se estabelecer as prioridades de ação. Com isso feito, será possível identificar a melhor alocação dos recursos disponíveis.

Feito esse planejamento inicial, o conselho escolar estabeleceria sistemática de acompanhamento do uso dos recursos financeiros. Este acompanhamento poderia ter frequência mensal ou bimestral, de acordo com as possibilidades da escola e a sistemática dos projetos e programas em desenvolvimento. Durante esse acompanhamento, seria feita avaliação da aplicação dos recursos, na qual poderiam ser dimensionadas novas ações e/ou novos direcionamentos.

Ao final do ano letivo, é importante divulgar os atos praticados pela escola, no que concerne à aplicação desses recursos. Vale ressaltar a importância de a escola pública ser transparente em todas as suas ações, inclusive as voltadas para o gerenciamento dos recursos financeiros.

Saiba Mais



Entre no Portal do MEC: www.mec.gov.br e verifique quais são os recursos destinados à educação básica detalhados no FNDE.





Você acha que com a implantação do Fundeb a educação básica pode melhorar? Por quê?

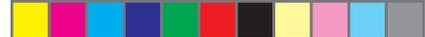


Sua escola recebe recursos da Secretaria de Educação e da União? Pergunte à direção da escola qual tem sido a destinação dada a esses recursos. Registre no seu Memorial.



Pratique







Unidade 4

A Gestão Democrática da Escola e o Projeto Político-Pedagógico



Como vimos anteriormente, a gestão democrática do sistema e da escola necessita desenvolver mecanismos para propiciar a participação de todos os segmentos escolares e comunitários nas decisões que cada um desses níveis precisa tomar. Pois bem, como vimos, o fim último da escola é a **construção da cidadania** que, nesse espaço social específico, tem na **construção de conhecimentos** um instrumento importante para atingir sua finalidade maior.

Assim, a construção de conhecimentos, valores e posturas perante a vida e a sociedade são as contribuições mais importantes que o sistema educacional, de forma mais ampla, e a escola, de maneira específica, podem oferecer ao indivíduo e à sociedade.

Para tanto, os sistemas educacionais e a escola precisam se organizar e elaborar um planejamento que auxilie seu trabalho. Uma forma de organização e de planejamento da educação escolar dos sistemas educacionais se concretiza nos **Planos Educacionais do Estado e do Município**. No âmbito da escola, é o **Projeto Político-Pedagógico (PPP)** que viabiliza e concretiza ações educacionais. Isto é, ele é a forma de planejamento pedagógico, político e administrativo, que estabelece os objetivos da escola e os mecanismos e estratégias mais adequados para alcançar esses objetivos.

Vimos no item que tratou dos elementos constitutivos da gestão democrática, que o PPP torna-se o eixo da gestão democrática da escola. Torna-se privilegiado de participação, lugar de explicitação do pluralismo, espaço de conquista de autonomia da escola e dos sujeitos sociais e instrumento de transparência.

Este capítulo focaliza o projeto político-pedagógico como o espaço preferencial para a participação de todos na construção da escola transparente, plural, democrática, autônoma e de qualidade social que se deseja construir na educação básica. Nesse sentido, apresenta algumas reflexões sobre a prática social da educação e a escola; indica como o PPP pode ser uma forma de planejamento escolar; apresenta o PPP como instrumento que pode resgatar a unidade do trabalho escolar; reflete sobre o PPP e a construção do conhecimento na escola; e busca evidenciar como os funcionários podem participar do planejamento, execução e avaliação do PPP.



4.1 A Prática Social da Educação e a Gestão Democrática

Por que denominamos o processo educacional de “prática social”?

Já vimos anteriormente que a educação se concretiza a partir da relação que as pessoas desenvolvem com diversos grupos sociais. Portanto, ela não acontece no abstrato. Ela ocorre na prática, na experiência vivenciada. Dessa forma, pode-se dizer que a educação é uma PRÁTICA e que ocorre no SOCIAL.

A educação, vista sob esse ângulo, ocorre em diversos espaços e lugares, dentre os quais se destacam: a família, o clube, a igreja, o parque, a escola etc. A educação que se desenvolve na escola é chamada de educação escolar e ela é o local, por excelência, onde o processo educativo é sistematizado e organizadamente desenvolvido.

Assim, como prática social, a educação escolar contribui fortemente para o desenvolvimento da democracia participativa, pois favorece o exercício da cidadania consciente e comprometida com os interesses da maior parte da sociedade. E, nesse sentido, a gestão democrática, prática prevista na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE), é uma forma de exercitar a democracia participativa, podendo promover a própria democratização da sociedade.

Uma forma de exercitar a gestão democrática é a participação dos diversos segmentos escolares e comunitários no planejamento, desenvolvimento e avaliação do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola.



4.2 O Planejamento da Escola

O PPP é uma forma de planejamento?

Dicionário

A-Z

Intervenção é o ato ou efeito de intervir, ou seja, interceder por algo ou alguém.

Como um instrumento de **intervenção** na prática educacional que se realiza na escola, o PPP configura-se como uma forma de planejamento. Nesse sentido, três aspectos delinham esta reflexão:

1. o planejamento hoje em dia é frequentemente visto de forma negativa, com certo descrédito;
2. o planejamento tem sido historicamente apresentado como um instrumento de administração tecnicamente “neutro”, cuja utilização independe da postura, escolhas e ideologias de seus idealizadores; e
3. o planejamento, como ação administrativa, tem sido elaborado de forma isolada das políticas e da gestão do processo educativo.

Ao analisarmos o primeiro ponto, é perfeitamente compreensível o descrédito dado a qualquer forma de planejamento, por força das numerosas consequências negativas que os “planejamentos sociais” do Brasil trouxeram para a população nas últimas décadas. Esses planejamentos sociais, tão divulgados nos últimos trinta anos, na prática, nos deixaram como legado uma sociedade em que, cada vez mais, cresce a parcela da população marginalizada das conquistas políticas, culturais e econômicas e cuja educação, saúde, alimentação, transporte e segurança lhes são negados. Nesse sentido, os direitos são “acenados”, mas não são concedidos. O planejamento teve historicamente um papel fundamental: o de garantir a não concretização desses direitos (COVRE, 1982).

Quanto à segunda afirmativa, cabe destacar que, apesar de o planejamento ser apresentado como um instrumento “neutro”, ele de fato não o é. Ele tem sido, historicamente, um instrumento que retrata a concepção dominante do mundo e da sociedade. Com isso, está a serviço de um determinado grupo ou setor da sociedade para o qual endereça suas ações. Sendo o planejamento uma ação de intervenção voluntária, na realidade, ele se configura como um instrumento político e não há neutralidade em política.



Sobre a terceira afirmativa, verificamos que o planejamento é uma ação contínua e flexível que, também no processo educativo, retrata políticas e delinea a gestão, num constante redimensionamento de caminhos e busca do alcance dos objetivos. É o planejamento que estabelece a finalidade, a missão de uma dada ação e, com isso, instrumentaliza o processo de gestão, delimitando a forma e o espaço de intervenção. A realidade nos mostra que quando o planejamento escolar é elaborado sem a consideração das políticas que lhe dão suporte, de forma meramente burocrática, como um trabalho de simples elaboração de um plano, que se limita a “prever” ações geralmente descompromissadas com a prática, descolando-se da realidade, ele está fadado a instalar-se e a permanecer na gaveta dos dirigentes escolares.

Instrumentalizar é o mesmo que criar instrumentos, aparelhos, operações e mecanismos.



Como um planejamento histórico e contextualizado de todas as ações da escola, o PPP “envolve etapas que se complementam e que são interligadas, realimentando todo o processo. Essas etapas são: elaboração, acompanhamento e avaliação” (BORDIGNON; GRACINDO, 2000). Num trajeto cíclico, a elaboração, o acompanhamento e a avaliação se entrelaçam e dão sentido a cada uma das partes.

- a) A **elaboração** considera dois eixos: a finalidade da escola e seu ambiente interno e externo. Como expectativa de futuro, a finalidade orienta a definição da filosofia, das políticas e objetivos institucionais. A análise do ambiente dá a dimensão situacional, seus limites e possibilidades. Da análise situacional decorrem estratégias de ação e definição de responsabilidades.
- b) O **acompanhamento** desvela a ação - o PPP na prática organizando as condições para sua efetivação.
- c) A **avaliação** tem uma função diagnóstica, oferecendo informações fundamentais para a tomada de decisão, tanto na elaboração, quanto durante todo o acompanhamento do PPP, permitindo, assim, a permanente correção de rumos na direção da finalidade da educação. É a avaliação que revela os objetivos reais, a coerência entre o discurso e a prática, entre as demandas da sociedade e a ação educacional.



Assim, nesse processo cíclico, em que a avaliação indica a propriedade de algumas ações e a correção de rumo de outras, que se concretizam novas elaborações que implicam novas estratégias de acompanhamento, o planejamento se apresenta como um todo orgânico e em movimento.

O PP não deve ser visto como um instrumento “neutro”, estanque das demais ações administrativas. Nem mesmo precisa ser (como tem sido) um instrumento tecnicista e meramente formal. Ele é um instrumento eficaz na construção da educação que se deseja. E aqui parece estar o seu “segredo”, que é o ponto de sustentação do PPP: a escolha consciente do tipo de educação e de escola que se quer construir.

Você acha importante planejar a ação da escola? Por quê?



4.3 A Concepção de Educação e de Escola

Quais são as concepções de educação?

De forma global, inspiradas na classificação feita por D’Ávila (1985), pode-se sintetizar em três as diferentes correntes sociológicas que encaminham concepções de educação e que, quando assimiladas pela escola, irão delinear diferentes PP.

1. Como primeira opção, numa visão funcionalista, diversos autores veem a escola e a educação como fundamentais para a manutenção da realidade social vigente. Nela, a escola tem um papel importante para o equilíbrio e a harmonia social, adaptando o indivíduo à sociedade. Se essa for a opção escolhida pela escola, seu PPP se organizará com estratégias e mecanismos que garantam a não mudança social, a correção dos possíveis desvios indesejados e a delimitação de papéis sociais diferentes para os estudantes, demandados pelo sistema econômico.
2. A segunda opção, diferentemente da primeira, descortina o papel reproduzidor que a escola desempenha, denunciando a impossibilidade de uma ação transformadora da sociedade. Numa visão estruturalista, revela a importância da educação e da escola na manutenção das classes sociais e de suas diferenças. Analisando essa postura na construção do PPP, verificamos que, apesar da visão crítica que possui, a escola irá descartar a possibilidade de construir um PPP que possa intervir na mudança dessa realidade, simplesmente porque ele não terá êxito, pois, para esta posição, a situação está posta e só resta à escola manter a realidade vigente.



3. Mesmo constatando seu papel reprodutor, porém numa visão do movimento dialético que acontece numa prática social, a terceira concepção possível de educação e de escola identifica “brechas” advindas dessa prática, as quais podem possibilitar uma ação intencional e transformadora da realidade. Assim, essa postura indica a possibilidade de a escola ter um importante papel mediador, na busca da emancipação da sociedade. Se essa for a opção escolhida pela escola, o PPP será o espaço privilegiado para conceber e estabelecer estratégias para tal.

Com qual das concepções você concorda? Por quê?

Cabe assinalar, complementarmente, que a opção feita quanto ao tipo de educação e de escola que se pretende imprimir precisa adquirir materialidade no PPP. Essa materialidade necessita, por sua vez, garantir a não fragmentação do trabalho escolar, precisa dar sentido de totalidade à prática social da educação.

Vários autores importantes abordam a educação de maneira crítica: Durkheim, Parsons e Dewey. Bourdieu, Passeron, Althusser e Illich. Anísio Teixeira, Gramsci e Paulo Freire.



4.4 A Unidade do Trabalho Escolar

Como o PPP pode contribuir para a unidade do trabalho escolar?

Não se pode compreender a construção histórica da educação na qual, de um lado, alguém “pensa”, teoriza, planeja e, de outro, alguém age e faz a “prática”. Essa dicotomia entre o “fazer” e o “pensar” não deve acontecer na prática social da educação, pois é na conjugação de ambas que a teoria adquire sentido e a prática se fortalece e mostra consistência.

Assim, parece deslocada a ideia de que a elaboração do PPP da escola possa estar apenas nas mãos da direção da escola ou nas de técnicos externos a ela, pois essa atitude reforça e reproduz a divisão social do trabalho advinda do sistema econômico **capitalista**.

O PPP pode vir a ser uma contra-ação da escola a essa lógica, ao restituir a unidade do trabalho pedagógico (a prática educativa), possibilitando aos educadores e todos os demais envolvidos na prática educativa da escola a concepção e a execução do trabalho educativo. Assim, é na elaboração, aplicação e avaliação desse trabalho coletivo, que o PPP adquire sua forte dimensão política.

Segundo definição sociológica, o **capitalismo** é o tipo de organização econômica em que as atividades de produção e distribuição, obedecendo aos princípios da propriedade privada, da competição livre e do lucro, produzem uma divisão da sociedade em duas classes antagônicas, porém vinculadas pelo mecanismo do mercado: a dos possuidores dos meios de produção e a do proletariado.



A prática social da educação é um todo, com partes que se articulam e se complementam. Quando as partes desse trabalho se distanciam, quando seus membros perdem a noção da totalidade e, muitas vezes, percebem sua “parte” como “o todo”, a escola tende a ver seu esforço se esvaír na fragmentação. Tornam-se partes autônomas que não se relacionam. Fragmentam o conhecimento e todos os sujeitos envolvidos no trabalho escolar.

E, fragmentados, os sujeitos perdem a dimensão do viver em sociedade, pois ficam individualizados nos seus desejos e lutas.

O Projeto Político-Pedagógico, como instrumento de planejamento coletivo, pode resgatar a unidade do trabalho escolar e garantir que não haja uma divisão entre os que planejam e os que simplesmente executam. Elaborado, executado e avaliado de forma conjunta, cria uma nova lógica. Nesse processo, todos os segmentos planejam, garantindo a visão do todo, e todos executam, mesmo que apenas parte desse todo. Com isso, de posse do conhecimento de todo o trabalho escolar, os diversos profissionais e segmentos envolvidos (gestores, **funcionários**, docentes, discentes, pais e comunidade local) cumprem seus papéis específicos, sem torná-los estanques e fragmentados.

A garantia da unidade do trabalho escolar é, dessa forma, condição para uma **educação emancipadora** que é, por origem, democrática e de qualidade. Ocorre que, como vimos anteriormente, a escola é responsável pela construção de conhecimentos sistematizados que devem ser focalizados no PPP.

Saiba Mais



Entenda melhor a **educação emancipadora** lendo o livro de Neidson Rodrigues, “Por uma Nova Escola: o Transitório e o Permanente na Educação”.

4.5 A Construção do Conhecimento na Escola

Como o conhecimento é construído?

É comum identificar pessoas que compreendem a aprendizagem na escola a partir de uma concepção de educação na qual a transmissão de conhecimentos é o único objetivo. Nessa ótica, o professor é simplesmente aquele que detém o conhecimento e, portanto, o transmite para os estudantes. A capacidade de ver o outro, de captar a aprendizagem já existente no estudante, tende a não ser considerada pelo professor. Por outro lado, numa educação emancipadora, que busca a transformação da realidade, o conhecimento passa a ser fruto de uma construção coletiva e, assim, o professor é mais do que o mero “ensinante” e o processo de ensino-aprendizagem adquire movimentos de troca e de crescimento mútuo.

Nessa percepção, como Paulo Freire tão bem desvelou, o processo de ensino-aprendizagem é uma seta de mão dupla: De um lado, o professor ensina e aprende e, de outro, o estudante aprende e ensina, num processo dialético, isto é, permeado de contradições e de mediações.

O processo pedagógico se caracteriza, portanto, como um movimento próprio de idas e vindas, de construções sobre construções. São diversas as variáveis que interferem nesse processo, tais como as condições materiais e as relações simbólicas. Toda esta complexidade deve ser compreendida e trabalhada por aqueles que constroem o cotidiano escolar e o PPP.

Para que tenhamos a dimensão global de todo processo, algumas perguntas poderiam indicar elementos importantes para serem inseridos no PPP:

- Em que contexto social a escola está inserida?
- Quais as condições físicas e materiais que a escola oferece para que a aprendizagem ocorra?
- Como a escola vem desenvolvendo a gestão democrática, constitucionalmente estabelecida?
- Qual a participação de cada um dos segmentos (estudantes, professores, direção, **funcionários**, pais e comunidade externa) na condução da escola?
- Como acontece a formação continuada dos docentes e funcionários?

- Quais os instrumentos de avaliação que a escola utiliza para identificar a aprendizagem dos alunos?
- Como os estudantes têm respondido às avaliações?
- O que a escola tem feito com os resultados do desempenho discente?

Estas perguntas podem dirigir o diagnóstico que precede a elaboração do PPP. A partir das respostas encontradas, o PPP irá estabelecer os objetivos a serem alcançados, as estratégias e ações a serem desenvolvidas e a sistemática de avaliação a ser colocada em prática. Assim, o diagnóstico se configura como um mapeamento de todos os aspectos discriminados e, depois de identificar os pontos fortes, médios e fracos da escola, o PPP pode propor encaminhamentos para a melhoria dos processos pedagógicos e dos resultados anteriormente obtidos. Além disso, também é importante identificar a responsabilidade sobre cada um dos encaminhamentos feitos, isto é, quem é o responsável pela aplicação de cada medida proposta. Completando o panorama, precisa ser estabelecido um cronograma que torne possível para a escola desenvolver essas ações.

Em síntese, podemos dizer que o PPP precisa:

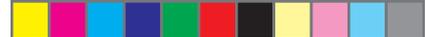
1. estabelecer a finalidade e o papel social da escola;
2. definir o perfil de cidadania que se quer imprimir na escola;
3. delimitar os conteúdos, métodos e tecnologias relevantes que permitirão o desenvolvimento pleno do estudante, em nível pessoal e social;
4. estabelecer estratégias de acompanhamento e avaliação que possibilitarão a construção de uma educação democrática, inclusiva e socialmente relevante;
5. ser construído democraticamente, com o envolvimento de todos os segmentos da escola: direção, professores, **funcionários**, alunos, pais e comunidade;
6. propor ações que realmente garantam o acesso e a permanência, com sucesso, de todos os estudantes;
7. garantir mecanismos para a consolidação da gestão democrática, entendida como propiciadora da participação de todos nas deliberações, via criação de órgãos colegiados, entre os quais se destacam os conselhos escolares e grêmios estudantis;

8. reorganizar o trabalho educativo, no sentido de redimensioná-lo em sua totalidade, fazendo com que ele seja visto globalmente, negando a fragmentação do trabalho escolar, em que cada parte deve ser vista como integrante de um todo;
9. ser impulsionador e viabilizador da qualidade na educação, como construção social coletiva;
10. resgatar a unidade do conhecimento, numa postura de contração à lógica econômica dominante, concretizando uma postura interdisciplinar;
11. valorizar o trabalho do professor, auxiliando-o na sua prática pedagógica, numa busca de constante aperfeiçoamento; e
12. proporcionar as condições materiais e de equipamentos necessários para a consecução do currículo escolar.

Assim, o PPP irá refletir o esforço coletivo no sentido de estabelecer as ações pedagógicas e administrativas, que servirão de “ponte” entre o existente e o desejável, na busca de uma educação de qualidade social.

Procure participar da elaboração ou revisão do Projeto Político-Pedagógico da sua escola. Nele, identifique quais dos doze aspectos acima detalhados estão presentes. Discuta com seus colegas funcionários sobre o PPP da sua escola. Registre no seu Memorial.







Unidade 5

Dirigentes das Escolas Públicas na Gestão Democrática: Quem São e como Provê-los



No Caderno 1, e principalmente no Caderno 6, destinados à formação pedagógica de todos os estudantes dos cursos técnicos do Profucionário, já foram abordadas questões da gestão democrática das escolas públicas.

O presente caderno, partindo de uma visão ampla de educação escolar, tal como instituída no Brasil, aborda os elementos constitutivos da gestão democrática da educação básica pública, focalizando a importância do conselho escolar, da transparência financeira e do projeto político-pedagógico.

Nesse momento de revisão da forma e conteúdo dos cadernos, que coincide com a expansão do Profucionário a partir do compromisso da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC e do engajamento dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia na oferta de cursos em centenas de municípios brasileiros, sentiu-se falta de um capítulo que abordasse uma questão polêmica e apaixonante, sempre presente na estrutura e no cotidiano das escolas públicas. Quem dirige a escola? Como são escolhidos estes dirigentes? Quais os papéis do diretor e secretário nas escolas públicas? Em poucas palavras: quem representa o “poder escolar” perante a sociedade e quem o conduz, o comanda em direção aos objetivos do projeto político-pedagógico?

Na impossibilidade temporária da Prof^a Regina V. Gracindo de assumir essa tarefa, coube a mim, João Monlevade, autor do Caderno 1, a incumbência de lidar com este desafio. Muitos estarão lembrados da Unidade 8 daquele Caderno, em que listei os princípios da gestão democrática, entre os quais pontuei a ruptura com o autoritarismo e o clientelismo na educação e citei a eleição de diretores como uma das formas de afirmar novas posturas em sua administração.

Para desenvolver este tema de forma didática, vamos expor, de início, um histórico da questão. Em seguida, focalizaremos as tomadas de decisão nos sistemas de ensino e nas escolas, que revelam as próprias estruturas de comando, de “direção” do poder escolar. Adiante, faremos uma discussão sobre os atuais métodos de “provimento” de diretor e sua relação com a gestão democrática. Finalmente, vamos percorrer alguns dispositivos presentes nas diversas legislações – federal, estaduais e municipais – que direcionam os processos decisórios e as formas de “eleição” de diretores. O fato de colocar algumas palavras entre aspas indica tanto a fragilidade conceitual da matéria, própria da novidade



da gestão democrática na educação brasileira, quanto a falta de sua regulamentação, já apontada pela Regina. Na realidade, estamos todos envolvidos na construção dessa democracia escolar.

5.1 Quem Dirigiu as Escolas Públicas no Brasil até Hoje?

Como já estamos na formação técnica do Curso em Secretaria Escolar, centralizado na gestão e não só na política educacional e nos fundamentos pedagógicos, vamos considerar a evolução da educação brasileira sob o ângulo administrativo, identificando nela cinco fases: o sistema jesuítico (1550-1758), as Aulas Régias (1772-1834), o Período Imperial e da Primeira República (1834-1930), o período da centralização orgânica (1931-1988) e a etapa de “construção da gestão democrática”, de outubro de 1988 até hoje.

Os **colégios jesuíticos** secundários e suas escolas de “primeiras letras” eram gratuitos, mas abertos somente aos meninos e jovens batizados. Eram escolas oficiais, porque se constituíam em concessão da Coroa Portuguesa, de seu Rei Soberano, concessão a uma Ordem Religiosa caracterizada por estrita disciplina e obediência dos sacerdotes professores, que cuidavam do “espiritual”, e dos coadjutores, encarregados das funções “materiais” ou “temporais”. Cada Colégio tinha um Reitor, que impunha a obediência a todos, nomeado pelo Provincial, de acordo com o Geral da Ordem, que morava em Roma. Para a tomada de decisões, o Reitor (nas pequenas comunidades o Padre Superior) se aconselhava com seus irmãos “professos” – dos quais estavam excluídos os coadjutores. No âmbito dos colégios, os coadjutores obedeciam ao Padre Ministro, que auxiliava o Reitor nas decisões sobre as coisas temporais. Durante mais de 200 anos foi essa a prática, que cunhou uma cultura até hoje vigente em nossa sociedade: “manda quem pode e obedece quem tem juízo...”

É claro que essa rigidez, essa hierarquia que se estendia aos estudantes por meio das regras, dos comandos, das ordens, tinha muita eficiência para o alcance de objetivos escolares e sociais, o principal dos quais se traduzia na elitização da cultura e no colonialismo econômico e social, além da dominação religiosa. A história dos jesuítas



no Brasil, contada e documentada por Serafim Leite, registra também as flexibilizações nestas condutas no cotidiano e os embates com outros setores da sociedade, como os paulistas, que mais de uma vez os expulsaram da cidade e da Capitania. Nos Sete Povos das Missões (que hoje inclui terras do Paraguai, Argentina e Rio Grande do Sul), os jesuítas construíram uma sociedade teocrática, onde eles tinham a última palavra e os Guaranis praticavam uma espécie de comunitarismo, que tornava possível a convivência social fora de regras coloniais e próxima de maior igualdade e menos elitização. De qualquer forma, a educação jesuítica não comportava qualquer participação de estudantes e de pais na indicação de quem ia comandar a escola. Não é, pois, de se admirar que, em 1758, quando o Marquês de Pombal resolveu expulsar os jesuítas do Brasil, ninguém protestou, pelo menos publicamente ou por documento que tivesse chegado até nós. Talvez porque se esperava que, do confisco de suas imensas riquezas (só de gado bovino, era mais de um milhão de cabeças), iria sobrar alguma coisa para os alunos e ex-alunos...

As **Aulas Régias**, ainda no marco da educação elitista, foram nossa primeira experiência de descentralização. Embora se chamassem régias por dependerem de autorização do Rei, eram fundadas, administradas e financiadas pela Câmara de cada município. O presidente da Câmara – um “homem bom”, se possível lusitano, que obedecia ao Capitão Geral, escolhia o professor e lhe pagava o salário, em valor que dependia da arrecadação do tributo chamado “subsídio literário”. Não havia colégios. Cada Aula era dada ou num espaço público (uma sacristia de igreja, por exemplo) ou numa sala da própria casa do professor. Em outras palavras: não havia dirigente ou diretor da instituição; a autoridade pedagógica era a mesma que detinha o poder administrativo, de aprovar ou reprovar o estudante, e de expulsá-lo da aula. É claro que as intrigas coloniais deram oportunidade a que professores fossem desligados de sua função e privados de seus parcos salários – ato do Presidente da Câmara. Por aqui se percebem as origens do mandonismo local e das influências políticas nas nomeações de professores, mais tarde dos diretores e de alguns outros funcionários de escolas. Para os estudantes, o modelo de obediência mudou da esfera religiosa para a relação entre o professor e o escravo (ou



escrava) que servia a ambos. Registre-se que nesta época se fundavam a escola pública democrática (até certo ponto) na Revolução Francesa e a escola pública comunitária nos Estados Unidos da América. No Brasil ainda vivíamos sob o chicote dos feitores de escravos (as aulas eram muito próximas dos pelourinhos) e éramos introduzidos na “era da palmatória”, sinal de que a educação seletiva estava chegando, com a presença de estudantes mestiços, que mereceriam os “bolos” mais retumbantes.

Em 1834, já com o **Brasil independente**, ocorre um fato político muito importante para nosso tema da gestão democrática. O poder de oferecer, administrar e manter as escolas passa da União e das câmaras municipais para as províncias. O Pará, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás e as restantes províncias – que se transformariam em estados, com a Proclamação da República em 1889 – ficaram encarregados pela Constituição de construir seus próprios sistemas de ensino, passando a contar com receita de impostos próprios para este fim. Não admira que em 1835, por iniciativa de seu governo, a Província do Rio de Janeiro fundou em sua capital, Niterói, um curso normal, para formar seus professores e professoras primárias. Em todas as províncias se fundaram escolas primárias, na zona urbana e rural, e secundárias em suas capitais. Nesta fase, que se prolonga até 1934, dois fenômenos têm que ser citados em relação à indicação de diretores e secretários de escolas. O primeiro, fruto da necessidade de prover as grandes escolas (liceus e escolas normais) com dirigentes locais, foi o início de um processo, que existe até hoje, de consulta dos governantes a órgãos colegiados da Província ou dos próprios estabelecimentos de ensino para orientar e legitimar as escolhas pessoais dos diretores e secretários de escolas. O segundo, fruto, em parte, da observação dos problemas administrativos que comprometiam a eficácia das escolas, foi a decisão de criar cursos de capacitação para gestores, seja nas próprias escolas normais (ou institutos de educação), por meio de “aperfeiçoamentos” e “especializações”, seja em instituições de educação superior. Desse segundo movimento, que era tributário das reflexões políticas sobre a burocracia estatal e a meritocracia na administração dos servidores públicos, nasce no Estado de São Paulo a forma de provimento de diretores por concurso público, ampliando a



abrangência do processo seletivo que já atingia parte dos professores. Isso não teria sido possível se, na Primeira República, não se tivesse firmado a necessidade do título em curso normal para docentes do nível primário e de licenciatura para as disciplinas dos cursos secundários. No final desta fase, no início da década de 1930, fatos como o Manifesto dos Pioneiros, a instituição da Universidade do Distrito Federal por Anísio Teixeira e os dispositivos da Constituição de 1934 foram decisivos para avanços que se faziam dentro de visões ainda autoritárias e hierárquicas, mas temperadas com os ventos da democracia.

A quarta fase é caracterizada por um movimento pendular – horizontalmente, uma forte ampliação de oportunidades educacionais, trazidas pela urbanização da sociedade e pelo crescimento de oferta de escolaridade pública; verticalmente, um feixe de medidas nacionais e centralizadas, tanto por imposição de políticas autoritárias de duas ditaduras (de Getúlio Vargas e dos militares), quanto por um esforço democrático, quando se discutiu e se publicou nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1961). A democratização do acesso foi constante, por ação de governadores e prefeitos, e por efeito de profundas mudanças legais, como as das Leis Orgânicas do ministro Gustavo Capanema (1935-1946), da ampliação da escolaridade obrigatória para oito anos na Constituição de 1967 e do fim do exame de admissão ao antigo ensino secundário (1971). Esses movimentos macrossociais deram ensejo a um clima de relações mais horizontais nas escolas, potencializadas também pelas reivindicações sindicais e pelas discussões no seio das universidades, que se multiplicaram e passaram a oferecer mais cursos de licenciatura e de Pedagogia, estes últimos com habilitações em orientação e supervisão educacional e, principalmente em Administração Escolar, que passou a ser um novo espaço de formação – e titulação - de dirigentes. No Estado de São Paulo, consolidou-se a prática de concursos públicos para diretor e secretário escolar, exigindo-se, durante muitos anos, o título de pedagogo. Tanto lá quanto em outros estados eram patentes as influências de Quirino Ribeiro, Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, que sempre propugnaram pelo fim dos métodos clientelistas de indicação de gestores e por sua profissionalização, via formação acadêmica em nível superior.



Embora a evolução dos métodos de provimento de diretor das escolas públicas tenha tido São Paulo e as duas capitais (Rio e Brasília) como campos mais férteis, os dois primeiros casos de eleição de diretor que conheço – seriam mesmo? – ocorreram em Goiás e em Mato Grosso. Em 1965, na então Escola Técnica Federal de Goiás (hoje IFG), o professor Niso Prego foi eleito diretor, como resultado de uma efervescência pedagógica e política entre professores e funcionários daquele estabelecimento. Vinte anos mais tarde, ele seria eleito Presidente da Confederação de Professores do Brasil. Em janeiro de 1974, depois de um processo de “desenvolvimento de comunidade” em Arenópolis, Mato Grosso, o professor João Monlevade, que hoje escreve estas linhas, foi eleito diretor da Escola Estadual Senador Mario Motta, numa assembléia de professores e funcionários. Estudantes e pais de alunos só viriam a participar de colegiados deliberativos nessas instituições depois que esses diretores eleitos introduziram esta prática. Se alguém tem conhecimento de diretores de escola eleitos democraticamente entre 1946 e 1974, queiram prestar esta informação preciosa para professormonlevade@gmail.com.

A quinta fase dessa evolução da administração da educação é a que estamos vivendo, na égide do inciso VI do art. 206 da Constituição Federal de 1988, que coloca como princípio nacional a “gestão democrática do ensino público” e da Lei nº 9.394, de 1996, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Como já foi dito no Caderno 6 e nas unidades anteriores deste Caderno 11, segundo o art. 3º da LDB, constitui um de seus princípios “a gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Já sabemos o que dizem os artigos 14 e 15 da LDB sobre a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, sobre a existência de conselhos escolares com representações da comunidade escolar e local e sobre a garantia de “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa”. Mais não ousou a LDB, mesmo porque eram divergentes as opiniões sobre os três principais processos de provimento de diretores durante sua tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal: indicação pelo poder executivo, seleção por concurso público e eleição direta pela comunidade escolar.



Para concluir este resumo histórico, é preciso registrar três fatos de capital importância. O primeiro é que o princípio da GD restrito ao ensino “público” foi uma resposta dos setores conservadores e privatistas da Constituinte aos movimentos pelas DIRETAS JÁ, que pediam nas ruas eleições “de diretor e reitor a presidente”. Eles temiam que esta bandeira se convertesse em reivindicação até nos estabelecimentos privados. O segundo é que, mesmo antes de 1988, já havia projetos e práticas de eleição de diretores em vários estados e municípios, como resultado de reivindicações e movimentos sindicais. Mais adiante, ao descrevermos alguns dispositivos de leis de gestão democrática no sistema federal e em redes estaduais e municipais de ensino, vamos enfatizar a ligação entre os movimentos democratizantes da sociedade e a evolução dos dispositivos de tomada de decisão, de condução e de deposição de diretores de escola. O terceiro é que, a despeito de dispositivos da própria LDB que reduzem a proporção de poder dos segmentos que compõem a comunidade escolar na educação básica e superior, a recente aprovação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 prevê que o reitor dos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia por ela criados serão nomeados pelo Presidente da República “após consulta à comunidade escolar”, com poder paritário de manifestação dos docentes, técnicos administrativos e estudantes. Esta prática se está consolidando progressivamente.

Por enquanto, é preciso ficar claro que, embora os dispositivos legais permitam processos de provimento de diretores aparentemente contraditórios, há uma clara tendência de fazer acompanhar o movimento geral de democratização do acesso à escola, ao conhecimento e à cultura por processos de gestão democrática das escolas e dos sistemas de ensino. Isso significa a democratização dos conselhos de educação e de outros colegiados (Fundeb, Alimentação Escolar etc.) e inclui repulsa cada vez mais clara às indicações politiquieras de diretores, bem como adesão às consultas às comunidades escolares e à capacitação técnico-política dos gestores. Essa é também a aposta do Profuncionário: os concluintes de seus cursos – em especial os que se diplomarem em cursos superiores de formação de educadores – podem ter em seu horizonte não somente o sonho como também a possibilidade de serem eleitos diretores de escolas públicas. Isto já é lei no Distrito Federal, em vários estados e municípios.



Convide dois colegas funcionários (de preferência que estejam fazendo também um curso de profissionalização) e, com eles, entreviste o (a) atual diretor(a) da escola, pedindo-lhe que dê sua opinião sobre eleição de direções de escolas públicas. Registre em seu memorial o que se passou na reunião.

Vamos
lá!

Pratique

5.2 Quem Decide e Quem Comanda nos Sistemas de Ensino e nas Escolas Públicas?

Primeiro, vamos nos entender, recordando o que vimos nos cadernos pedagógicos. Por **escola pública** entendemos aquelas que são criadas, administradas e financiadas pelo Estado, ou seja, pelos governos federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal. Pela Constituição, toda escola pública é gratuita e está submetida às regras da gestão democrática.

Sistemas de ensino são conjuntos de escolas privadas e públicas – estas últimas coordenadas por órgão executivo comumente chamado de “secretaria de educação” – que se regem pelas mesmas normas, emanadas da legislação federativa e das resoluções do respectivo conselho de educação. Pelo art. 211 da Constituição, existem no Brasil os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com os níveis de abrangência definidos pela LDB. Os municípios podem constituir sistemas autônomos – normatizados por seu Conselho Municipal de Educação – ou agregarem-se ao sistema de ensino do respectivo estado, caso em que fica dependente das normas (incluindo credenciamento de escolas, autorização e reconhecimento de cursos) do Conselho Estadual de Educação – como acontecia de 1934 a 1988. Do artigo 16 ao 20 da LDB, encontram-se os dispositivos sobre abrangência de cada sistema e a tipologia das instituições de ensino que os integram. Vale recordar.

Uma vez entendidos quanto ao aspecto legal – muito importante num curso para funcionários que lidam diariamente com documentos escolares – vamos tentar descrever, mesmo sucintamente, as relações de poder decisório e de comando no ensino público.

A tradição autoritária das escolas e hierárquica dos sistemas trabalha em nossas cabeças e no espaço escolar de forma quase determinante. Qualquer problema que sai da rotina (da “regra”, da “regulagem”) a gente



tem a tendência de levar ao diretor ou diretora da escola. Se ele ou ela não está, procuramos o vice-diretor. Aí já nasceu a árvore do poder em nossa imaginação, que talvez esteja até impressa no Projeto Político-Pedagógico ou reproduzido num quadro ou cartaz bem visível. Abaixo do Vice, coordenadores disso e daquilo, todos “pendurados” por uma linha sob o diretor. Às vezes, quase sempre em um lado do esquema, raramente acima do diretor, está um retângulo tendo dentro as palavras: “conselho escolar”. Mas, enquanto o diretor tem sala, tem mesa, tem voz, tem autoridade, tem até secretária, o conselho escolar não tem espaço próprio, reúne-se raramente, tem um livro de atas velho, empoeirado, quando não perdido (como aconteceu na escola de Arenópolis depois de meu mandato de diretor). Resumindo: decisões centralizadas em pessoas que se ligam verticalmente numa “fieira” de chefias. Quando o assunto não é de competência da escola, lá vamos atrás de um dos chefes da Coordenação Regional (Gerência, Delegacia, Direção, Agência, Superintendência, Divisão, Subsecretaria, Inspeção), que, por sua vez, diz que o Chefe “não está no momento, foi chamado pelo Secretário”. Claro que o Secretário, quando não quer receber a gente, diz pra secretária (haja segredos...) que foi chamado pelo Prefeito ou Governador...

Essa descrição do “ambiente gerencial não-democrático” tem tudo a ver com nosso tema. De que adiantaria eleger um diretor, apostar em seu projeto de gestão e em seu compromisso com a educação, se a escola continua enredada nesta teia burocrática e hierarquizada que esteriliza qualquer idéia e iniciativa? Daí a importância capital dos conselhos deliberativos, tanto nas escolas como nos sistemas. Nas escolas, para construir e reforçar a autonomia das decisões à luz do PPP. Nos sistemas, para fortalecer as decisões coletivas, que injetam dinamismo nas redes, nas escolas, nos educadores e que dispensam as disputas por poder, por influência em audiências, em corredores, em celulares e em emails. Mas temos que ser “realistas”. Somos herdeiros de autoritarismos, de clientelismos, de paternalismos e maternalismos, de violenta alienação de nossos processos de decisão pedagógicos e administrativos. Obedecemos a cardápios da “Regional”; a normas de matrículas e vagas da “Secretaria”; a horários e calendários do “ano passado...”, muitas vezes sem avaliarmos se as rotinas ou decisões contribuem para o aprendizado dos alunos, para a educação de nós todos na escola.



Os conselhos estaduais de educação e até mesmo os municipais se enredam em ritos cartoriais e burocráticos, agora reforçados por sistemas da informática. Já cansei de ouvir de algum colega que “o sistema não aceita”. Lembro-o então de que, mais do que necessidade dele ou favor de alguém, é direito do cidadão matricular-se na EJA; argumento que a creche precisa receber as crianças a qualquer tempo – mas o nosso professor ou funcionário encarregado de dizer “não” afirma que está “cumprindo ordens”, e despacha o jovem, o adulto, a mãe sem lhe assegurar direitos constitucionais – ou, pelo menos, orientá-los onde e quando podem ser atendidos.

Aí chega alguém com a fórmula mágica. Qualidade total! Colocar ordem na casa! Mais racionalidade! Administração científica! Atenção: gestão democrática, eleição de diretor, decisões colegiadas também não são poções mágicas. Por isso, estamos aprofundando esses temas, para fundamentar as mudanças necessárias em nossa vida de profissionais e para a qualidade de nossas escolas.

Converse com dois ou três colegas que são funcionários na escola em que você trabalha e procure, com eles, se lembrar de algumas decisões pedagógicas ou administrativas que introduziram mudanças nos últimos meses. Identifique, com eles, quem e como foram tomadas essas decisões e a quem elas beneficiaram. Registre no Memorial.



Pratique

5.3 Formas de Provimento dos Diretores: Indicação, Concurso e Eleição

A primeira forma de provimento de diretores de escolas – **a indicação incontestável da autoridade** - única desde a vinda de D. João para o Brasil (1808) até 1930, conformava-se com os valores vigentes no século XIX: o autoritarismo e a hierarquia. Supunha-se que as funções de direção se concretizavam, de fato e de direito, em “cargos de livre nomeação” dos governantes. Estes, quer fossem reis, imperadores ou seus subordinados, quer fossem governantes eleitos no regime republicano, detinham a autoridade máxima, diante da qual não poderia haver “quebra de confiança”.



Havia uma perfeita harmonia entre as linhas de autoridade do serviço público e da administração educacional, mesmo porque, pouco a pouco, as escolas isoladas foram sendo substituídas por liceus, ateneus e colégios secundários e grupos escolares, cujos dirigentes eram recrutados pelos governantes dentre professores de suficiente liderança para obterem legitimação social. Já na República, a sucessão de mandatos políticos permitia também uma certa renovação dos ocupantes de cargos de direção. Assim, como podemos admitir conflitos entre os objetivos educacionais e conveniências políticas nas gestões dos diretores, temos que reconhecer que, nesse cenário, foram levados à direção de escolas e de redes de ensino gênios administrativos como Fernando de Azevedo, Caetano de Campos, Lourenço Filho, Amanda Álvaro Alberto e Anísio Teixeira, para citarmos os mais conhecidos. Certamente muitas escolas, hoje tidas como tradicionais, trouxeram seus nomes à posteridade.

Esta prática é ainda vigente nos dias de hoje. Continuou, inclusive, amparada pelo art. 37 da Constituição, a qual, entre outros dispositivos, diz que cargos em comissão, quando declarados em lei, são “de livre nomeação e exoneração” e se aplicam a “atribuições de direção, chefia e assessoramento” – entre os quais, por cultura histórica (não por imposição legal), se encontram os cargos e funções dos dirigentes escolares.

Entretanto, duas mudanças ocorreram na investidura de diretores, que já foram mencionadas neste capítulo e que vamos aprofundar agora.

A primeira aconteceu de forma localizada, no estado de São Paulo e em muitos de seus municípios. Com a expansão da rede escolar, a difusão das escolas normais e das licenciaturas e a forte afirmação da autonomia burocrática das escolas públicas, as “livres nomeações” de professores foram substituídas por **concursos públicos**, que passaram a valorizar titulação e mérito, de forma que – em momento politicamente propício, eles se estenderam aos cargos de direção de escolas e de supervisão pedagógica do sistema. Essa nova forma, contrastando com a antiga prática da “indicação política” vigente durante 50 anos nas escolas paulistas e com o costume teimoso dos governantes dos outros estados de continuar controlando escolas e empregos por meio de seus prepostos nas redes de ensino, assumiu ares de modernidade, de aplicação às escolas dos princípios da administração científica de Fayol e da gestão democrática de Dewey.





Na verdade, foi inegável o avanço das práticas de gestão educacional via concursos, baseadas em competências e livres das ações clientelistas e politiquerias dos poderes “externos às escolas” que continuaram vigentes na maioria dos outros estados. Nestes, campeava o clientelismo, mesmo em períodos ditatoriais, pela troca de empregos dos trabalhadores da educação e de outros favores por votos nas eleições locais e estaduais.

Mas não se pense que na rede estadual paulista e dos municípios que adotaram o concurso para diretores de escolas, passaram a vigorar os valores e práticas democráticas pelas quais hoje lutamos. A participação dos segmentos da comunidade escolar nas decisões pedagógicas e administrativas era mínima. Muitos diretores, anos e mais anos no poder, criavam um mundo próprio de mandonismo. A administração central se fortalecia por trás de intrincadas burocracias, alimentadas pelos órgãos regionais. A autonomia pedagógica foi interpretada quase sempre como rebeldia. Ritos burocráticos e manobras de governadores e prefeitos impediam a transparência no uso dos recursos financeiros. Foi nessas décadas (de 1950 a 1980) que ocorreu o pior arrocho salarial em relação ao magistério paulista. Diretores e supervisores eram concursados, mas, para conservarem salários menos indignos, precisavam abaixar a cabeça para os políticos. Em 1953, surge em São Paulo a Udemo – União dos Diretores do Ensino Médio Oficial que, logo de início, luta pela sobrevivência dos concursos públicos, ameaçados por



dispositivo da Lei Estadual nº 1.302, de 1951, que previa “nomeação por comissão”. A associação foi-se fortalecendo à medida que angariou novos sócios entre diretores de escolas primárias e pautou suas lutas em articulação com o atual Sindicato dos **Professores** do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp), que congrega os professores concursados da maior rede de ensino das Américas.

Até hoje, os diretores de escolas públicas em São Paulo são concursados, o que não impediu que alternativa diferente surgisse e crescesse nos outros estados brasileiros e no Distrito Federal – a da **eleição de diretores**.

Para entendermos de forma correta esta terceira forma de investidura ou provimento, é importante atentar ao art. 37 da Constituição, já citado: “os cargos, empregos e **funções** públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei”. Explicando melhor: conforme o inciso II do mesmo artigo, “a investidura em cargos e empregos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (...), ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei, de livre nomeação e exoneração.” Ora, direção de escola surgiu historicamente como função mais complexa e abrangente de cargos de professor. Portanto, com o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público – em que se baseia este Caderno e o próprio curso de que ele faz parte – nada impede que o diretor ocupe temporariamente, por um ou mais mandatos e por eleição da comunidade escolar, uma função pública, já que é provido de cargo educativo como professor, graças à aprovação prévia em concurso público.

É importante assentarmos esta doutrina jurídica, uma vez que já houve casos de declaração de inconstitucionalidade de várias leis que estabelecem eleição de diretores, com base no dispositivo de que só existem duas formas de provimento de cargos públicos: por concurso ou por nomeação, esta última no caso dos cargos de confiança, ou de “livre provimento” pelo governante. Impõe-se a necessidade, portanto, de leis federais, estaduais e municipais para não somente declarar os dispositivos que presidem as eleições como o caráter de **função pública** – e não de cargo público – dos diretores e vice-diretores das escolas. Os seus cargos são os originais, providos por concurso público – de



profissionais da educação, conforme o art. 61 da lei nº 9.394, de 1996 – professor, pedagogo e funcionário profissionalizado em nível médio ou superior. Enquanto não se aprovam leis que substituam a expressão “cargos” por “funções”, uma das “saídas” é a praticada por instituições públicas desde os anos 1960 (universidades, na maioria) onde se fazem eleições como “consultas à comunidade”, seguidas de votação de uma lista tríplice no colegiado superior e de posterior nomeação pelo Presidente, Governador ou Prefeito. A própria Lei nº 11.892, de 2008, dos institutos federais, supõe este rito. É essencial avançar rumo à “função eletiva” e às **eleições diretas** – como acontece nas que se fazem para os membros dos poderes Executivo e Legislativo.

A Revista Nova Escola, da Editora Abril, publicou uma pesquisa sobre gestão escolar, que merece ser lida por todos os funcionários que fazem o Curso de Secretaria Escolar. Além de levantamento das redes estaduais – para identificar os processos de escolha de diretores (onde prevalecem a eleição em 15 estados, a indicação em 10 e o concurso em um – são registradas também algumas práticas complementares em muitos deles, como “prova” (7), certificação (4) e entrevista (3). Os comentários qualitativos das redatoras, que apresentam a pesquisa, são pertinentes. Os da educadora paranaense Heloisa Lück são particularmente relevantes. Entretanto, além de não haver um aprofundamento conceitual, para distinguir a direção como cargo ou função, como se faz neste capítulo, o texto não valoriza o “avanço histórico” representado pelas eleições. Pelo contrário, contrapõe o “profissional” ao político, reforçando talvez a opinião de muitos de que a escola não é um lugar para disputas políticas e ideológicas, enquanto o Profissional aposta nas práticas democráticas de gestão – incluídas as eleições para diretor e membros dos conselhos – como formas de aprendizagem da democracia da sociedade envolvente.

Esta seção não estaria completa se não rendêssemos homenagem às associações (até 1988) e aos sindicatos de trabalhadores da educação básica pública que reivindicaram, lutaram e conseguiram implantar a eleição de diretores e outras práticas participativas nas escolas estaduais, municipais e do Distrito Federal. Leis com dispositivos cada vez mais adequados à sociedade democrática e aos objetivos da educação pública são atualmente praticadas no Distrito Federal, em vários esta-

dos e muitos municípios. Conflitos e dificuldades não faltaram e continuam presentes, para conseguir sua implantação e aperfeiçoamento. Um deles, ao qual vamos dedicar a última seção desta unidade, é a participação dos funcionários não somente como eleitores, mas como candidatos à direção das escolas onde trabalham.

Pratique

Vamos lá!

Independentemente da forma como é feito o provimento de diretor na rede de ensino em que você trabalha, reúna todos os funcionários de sua escola e faça um exercício simulado de eleição para sua direção, com uma cédula onde os votos para diretor e vice possam ser dados a qualquer professor, pedagogo ou funcionário. É um simples exercício de levantamento de lideranças. Confira os resultados e faça seus comentários no Memorial.

5.4 Eleições de Direção de Escola em Leis de Gestão Democrática

Antes de fazermos uma rápida descrição de dispositivos de leis de gestão democrática do ensino público e, principalmente, antes de acendermos sua curiosidade e incentivarmos sua participação nessa matéria, precisamos falar alguma coisa sobre **liderança** e esclarecer mais o conceito de **direção**.

O que é liderança? Seria simpatia, qualidade de comandar, capacidade de ser bem aceito num grupo social? Não só.

A palavra líder vem de "leader", do verbo "To Lead", que, em inglês, significa "comandar", "conduzir", "levar consigo".

Ora, quem conduz, quem leva consigo outras pessoas, tem que possuir um objetivo comum e a confiança dos "comandados", confiança que vem de sua capacidade provada de ação, de competência em superar dificuldades. Assim, na escola, o objetivo comum, explícito no Projeto Político Pedagógico, deve ser o objetivo claro e visível do diretor – que não deve ser movido por outros interesses, a não ser que eles confluem nos objetivos de aprendizagem dos estudantes. O processo de eleição colabora para uma escolha a mais acertada possível. E, se a prática do diretor eleito não for a proclamada como candidato,

o mesmo poder de eleição deve-se converter em poder de exoneração. Lembremo-nos do fundamento da “função de confiança”: livre nomeação e exoneração. A diferença na gestão democrática é que se substitui a lealdade ao chefe, vertical e hierárquica, pela confiança da comunidade escolar, horizontal e aberta.

Esclarecida a concepção de liderança, focalizemos o conceito de “direção”. As escolas são instituições cada vez mais complexas, onde coexistem diversos cursos, modalidades e tipos de ensino, onde estão presentes funções e horários educativos diversos. É impossível funcionar uma escola de mais de mil estudantes com um diretor onnipresente, em todos os horários, espaços e momentos, deliberativos ou executivos. Assim, a maioria das escolas de médio e grande porte tem uma direção formada por vários profissionais: diretor, vice-diretor, secretário, coordenadores de cursos e turnos. As leis de gestão democrática se diferenciam entre si em razão das diferentes formas com que as escolas se estruturam. O importante é que, seja com a eleição de um ou dois membros da direção, seja com a eleição de toda a equipe diretiva, a direção se identifique com o Projeto Político Pedagógico e se relacione o melhor possível com os segmentos, os colegiados e os profissionais. Na realidade, a Direção é um conjunto de relações, mais do que uma soma de pessoas: são profissionais em relação, unidos com educadores e educandos nos processos escolares que procuram alcançar os objetivos do projeto educativo.

Secretário(a) escolar: membro da direção da escola?

Refletir sobre esta questão é muito importante neste Caderno. Primeiro, porque o nome do próprio curso – “Técnico em Secretaria Escolar” – dá ocasião para um equívoco. As funções dos profissionais da educação no espaço da secretaria escolar não se resumem à do secretário escolar, responsável pela documentação de educadores e educandos, como “chefe da secretaria”. A secretaria escolar abriga atribuições de administração curricular, própria dos processos de escolarização, principalmente do ensino fundamental em diante, mas também de administração material e financeira e de gestão de pessoas. Não por acaso, a primeira denominação deste Curso no Profucionário (antes do Catálogo dos Cursos Técnicos da Setec/MEC) era a de Técnico em Gestão



Escolar e foi em razão deste perfil de saída que se estruturaram suas disciplinas e ementas. Respondendo diretamente à pergunta do Box, diríamos que o secretário escolar, como chefe do espaço administrativo, pode ou não ser considerado membro da Direção; portanto, pode ou ser eleito numa chapa com o diretor ou ser indicado por ele para cumprir o seu mandato. O que se deve evitar é a “burocratização” do espaço e da função de secretário escolar – realidade muito comum, inclusive para suprir a necessidade de continuidade administrativa da instituição, muitas vezes comprometida por sucessivas substituições de diretores.

Está por se fazer uma pesquisa sistemática das legislações estaduais e municipais a respeito da gestão democrática da educação. Algumas teses sobre o assunto são preciosas, como a do Prof. Erasto Fortes de Mendonça, que se transformou no livro “A Regra e o Jogo”, citada na bibliografia deste Caderno, bem como o livro do professor Vitor Paro. Aqui vamos somente pontuar alguns dispositivos de algumas leis para entendermos as tendências e nos prepararmos para intervenções que contribuam para a democracia e a qualidade da educação básica pública.

Ainda antes da Constituição de 1988 alguns estados introduziram a eleição de diretores em sua legislação. Nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso – para dar exemplos de casos mais polêmicos - vigoraram as eleições, que foram posteriormente abolidas ou modificadas.

O objetivo desta última seção do capítulo 5 é expor alguns dispositivos que hoje estão presentes em leis ou decretos que disciplinam as eleições para diretores como elementos de análise e reflexão para os funcionários e de aperfeiçoamento profissional e acadêmico dos técnicos em secretaria ou gestão escolar. As fontes legais estão citadas nas referências bibliográficas, entre centenas de leis, decretos e portarias que se multiplicam a cada ano nas quase 5.600 redes de ensino que mantêm escolas de educação básica pública no Brasil. Como este Caderno não é texto acadêmico, nem jurídico, mas material didático, ele expõe os dispositivos sem citá-los, mesmo porque a matéria é muito abundante e variada, não se prestando para uma análise científica neste espaço. Vamos, pois, às questões mais importantes.



Que eleições estão em jogo?

Há leis que tratam da gestão democrática em geral e aí aparecem eleições para os conselhos escolares e para funções ou cargos de direção. Outras, só para diretor, outras ainda para diretor e vice, ou para a equipe diretiva, de muitos tamanhos.

Quem pode ser candidato para os cargos ou funções de direção?

Para diretor, em geral podem ser candidatos os profissionais do magistério (professores e pedagogos), efetivos na rede e com lotação mínima de dois a quatro anos na escola. Há alguns estados e municípios (o DF incluso) onde os funcionários podem ser também candidatos, desde que tenham curso superior, não necessariamente o da área de atuação, ou seja, o Curso Superior de Tecnologia em Processos Escolares. Para vice-diretor e outras chefias administrativas, é mais comum a possibilidade de candidaturas de funcionários, com afinidade com a função. Em alguns estados e municípios exige-se certificado de aprovação em avaliação ou curso de gestão.

Quem são os eleitores e qual o valor dos votos de cada segmento?

Aqui existe uma grande variedade de situações. A tendência é de que os eleitores sejam em maior número possível, abrangendo os profissionais da educação, pais e mães de alunos e estudantes a partir de certa idade (10, 11, 12, 14 anos) ou matriculados no 6º ano do ensino fundamental. Em escolas profissionais e nas que têm cursos a distância, nem sempre está claro o direito do voto de todos os alunos. Quanto ao valor ou ponderação dos votos, há vários modelos: de paridade por cada um dos quatro segmentos, de paridade profissionais/usuários, de voto universal, de votos em “colégios eleitorais qualificados”. Também existem ou não existem restrições à duplicação de votos – como quando uma pessoa é professora e mãe de aluno, estudante e funcionário, pai de aluno, estudante e funcionário.

Que características específicas têm os processos eleitorais?

Quase todas as leis preveem comissões eleitorais – centrais, regionais e locais - para presidir as eleições, ou dão essa prerrogativa ao conselho escolar; instituem um ou mais dias para a votação, com urnas separadas ou não por turno; fixam prazos para inscrições e



recursos e regras para apuração. Muitas obrigam os candidatos à presença em debates ou à apresentação de planos de gestão. Algumas submetem os candidatos a entrevistas ou cursos antes da nomeação e posse.

Como são os mandatos dos diretores?

Há mandatos de dois, três e até quatro anos, a maioria com uma recondução. Muitas leis já foram modificadas para adequar o tempo dos mandatos, inclusive em relação aos mandatos de prefeitos e governadores. Em geral, as eleições se fazem entre outubro e dezembro e as posses ocorrem no início do ano letivo.

Existem mecanismos democráticos de destituição dos eleitos?

Além dos mecanismos legais que justificam uma exoneração, como por improbidade administrativa, algumas leis conferem à Assembléia Geral da escola ou ao conjunto de eleitores o poder de destituição de dirigentes e de convocação de novas eleições, dependendo do tempo restante do mandato.

Cumprida a missão de completar o texto da Professora Regina com esta quinta Unidade, devo uma palavra de estímulo aos funcionários que cumprem o papel de secretários escolares e de “administrativos” nas gerências de pessoas, de materiais e de finanças nas escolas e nos órgãos dos sistemas de ensino. Permitam-me uma evocação pessoal: em 1952 conheci numa viagem de trem de Campinas a Fernandópolis, em que acompanhava minha mãe, o secretário da escola onde ela era professora. Ele havia feito concurso para o cargo, para o qual se exigia então o título de Pedagogia com Habilitação em Administração Escolar. Hoje, nas mais de cem mil escolas públicas estaduais e municipais que contam com uma secretaria, qual é a formação e como foi provida na função o(a) responsável pela documentação escolar e outros papéis tão importantes na escola? Parece até que o Brasil andou para trás. Acho que não. Era São Paulo que havia andado demais para a frente, mas de forma burocrática e não democrática. Prefiro 2013 a 1952. De uma coisa tenho certeza: depende de vocês, funcionários que se dispõem a vencer este Curso, a qualidade da educação pública. Encarem este desafio. O Brasil e a educação contam com vocês e lhes agradecem.



Palavras Finais

O presente caderno tratou de diversas questões relativas à gestão democrática que se desenvolve nos sistemas de ensino e na escola.

Logo de início, demonstramos que a educação é um direito dos cidadãos brasileiros e, como tal, implica em responsabilidade do Estado e da família. Além disso, vimos que a função da escola e dos sistemas de ensino é, prioritariamente, político-pedagógica, pois interfere na realidade, de forma intencional e organizada.

Situando a escola no contexto educacional mais amplo, vimos que existem três níveis do poder público: União, estados, Distrito Federal e os municípios. E que estes níveis se articulam por meio do regime de colaboração, visando à oferta da educação básica. Nesse contexto, aprendemos que a educação brasileira compreende dois níveis: educação básica e educação superior, sendo que a primeira se organiza em três etapas articuladas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Verificamos também que o quadro da educação básica apresenta índices muito negativos que reclamam por diversas políticas públicas, entre elas: políticas de financiamento, políticas de universalização da educação básica, com qualidade social, políticas de valorização e formação dos profissionais da educação e políticas de gestão democrática.

O caderno destacou a gestão democrática como a forma mais adequada de gestão da educação, em qualquer de seus níveis. Mostrou, também, que a democratização da educação se faz com a possibilidade de acesso irrestrito à escola; com a garantia da permanência dos estudantes no processo educativo; com a oferta de uma educação de qualidade socialmente referenciada e com a disponibilidade de espaços para o exercício democrático.

Vimos que a gestão democrática é fruto da postura democrática dos diversos segmentos que fazem educação e que, para sua efetivação, vários elementos precisam estar presentes: participação, autonomia, pluralidade e transparência.



Compreendemos que existem diversos instrumentos e estratégias de gestão, sendo o conselho escolar um dos espaços mais promissores para o exercício democrático. Assim, o conselho escolar, com representação dos professores, funcionários, estudantes, pais e comunidade externa, passa a participar ativamente da essência do processo educativo e a se preocupar com a aprendizagem desenvolvida na escola. Com isso, concorre para o alcance da qualidade socialmente referenciada, em contraposição à qualidade referenciada no mercado.

Quanto ao financiamento da educação, vimos que a Constituição Federal vincula recursos para a educação, o que garante a base do seu financiamento. Com esta vinculação, a educação tem garantido recursos da União, dos estados, municípios e do DF. Além dos impostos, contamos com a contribuição social do Salário-Educação.

Findo o prazo de vigência do Fundef, vimos que foi concebido o Fundeb, novo fundo de financiamento para a educação recentemente aprovado no Congresso Nacional. O Fundeb, dentre outras coisas, amplia sua atuação para toda a educação básica e aumenta a participação da União no referido fundo.

A gestão financeira da escola passa a ser debatida e inserida na gestão democrática, a partir da progressiva autonomia (financeira, pedagógica e administrativa) que ela vem conquistando, no cenário dos sistemas de ensino. Assim, a escola começa a administrar recursos que lhes são encaminhados seja pelas secretarias de educação, seja pela União.

Na quarta unidade do caderno, mostramos que a educação é uma prática social, dado que se realiza na relação social, e que uma forma de organização e de planejamento dos sistemas educacionais se concretiza nos planos educacionais do estado e do município e que, no âmbito da escola, é o projeto político-pedagógico (PPP) que viabiliza e concretiza as ações educacionais. Assim, o processo de elaboração, desenvolvimento e avaliação do PPP torna-se o local privilegiado para o desenvolvimento dos elementos constitutivos da gestão democrática: espaço de participação, de explicitação do pluralismo, de conquista de autonomia da escola e dos sujeitos sociais e de transparência das ações da escola.



Vimos, também, que o PPP procura romper com a resistência que existe face à **sistemática** de se planejar a educação escolar, elucidando seu caráter não neutro e identificando-o como instrumento que pode resgatar a unidade do trabalho escolar, atualmente tão fragmentado.

Na última unidade, discutimos a questão de como dar acesso aos dirigentes escolares. Ousamos voltar ao contexto histórico, para situar indicações políticas, concursos públicos e eleições diretas em quadros mais amplos do colonialismo, do autoritarismo, da burocracia, da hierarquia, do clientelismo e, finalmente, da democracia, sob a qual vivemos no cumprimento do preceito constitucional da gestão democrática.

Compreendemos a importância da escola na construção do conhecimento como instrumento para o cidadão participar da sociedade em que vive, destacando que o processo de ensino-aprendizagem é uma seta de mão dupla, onde ambos, professor e estudante, aprendem e ensinam.

Reforçando a importância do PPP, compreendemos que ele poderá, a partir do esforço coletivo de todos os segmentos que participam do processo educativo, estabelecer os mecanismos para superação dos problemas enfrentados pela escola, visando à construção de uma educação com qualidade social.

É importante concluir o presente caderno reforçando a relevância da participação dos funcionários em todo o processo de gestão democrática, seja na percepção de sua função, como educadores não docentes, seja na sua inserção ativa nos conselhos escolares, seja na sua contribuição na elaboração, desenvolvimento e avaliação do planejamento educacional no plano estadual e municipal de educação e no PPP da escola.

Prezados funcionários, é preciso sonhar. Sonhar com uma nação soberana, justa e igualitária. Sonhar com uma escola que possa ajudar a construir um país do qual nos orgulhemos, onde a desigualdade e a injustiça não tenham lugar. Mas, é preciso sonhar sonhos que nos impulsionem para a ação. É preciso agir. Agir sobre tudo aquilo que precisa ser mudado na nossa realidade. Agir no cotidiano de nossas vidas. Agir coletivamente nos nossos grupos sociais. Assim, sonho e realidade se aproximam e poderão se concretizar.

Referências

ARAÚJO, Adilson César de. **Gestão democrática da educação**: a posição dos docentes. PPGE/UnB. Brasília. Dissertação de Mestrado, mimeog., 2000.

AZEVEDO, Janete; GRACINDO, Regina Vinhaes. **Educação, sociedade e mudança**. Brasília: CNTE, 2005.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura S.Carapeto(org.). **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei 9394/96.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura; AGUIAR, Márcia (orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

Cadernos dos Conselhos Escolares. **Caderno 2: Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola**. Brasília: MEC, 2004, 10 volumes.

COVRE, Maria de Lourdes M. **A Formação e a Ideologia do Administrador de Empresa**. São Paulo: Vozes, 1982.

CURY, C.R. Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. Rio de Janeiro, Vozes, 1997. In: OLIVEIRA, Dalila(org.). **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

D'ÁVILA, José Luís Piëtto. **A crítica da escola capitalista em debate**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

DOURADO, Luiz F. (org.). **Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil**. Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC, 2006.

GENTILLI, Pablo; SILVA, T. T. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Projeto Político-pedagógico**: retrato da escola em movimento. In: AGUIAR, Márcia A. (org). **Retrato da Escola no Brasil**. Brasília: CNTE, 2004.

_____ **Conselho Escolar e educação com qualidade social**. Rio de Janeiro: Boletim n. 18. TV Escola, Programa Salto para o Futuro, 2005.

_____ **A democratização da educação básica no Brasil**. Rio de Janeiro: Boletim n. 20. TV Escola, Programa Salto para o Futuro, 2005.

_____ **O papel dos colegiados na gestão escolar**. Texto de apoio para a série Fazendo Escola MEC, maio de 2005.

_____ **Os Sistemas Municipais de Ensino e a nova LDB: limites e possibilidades**. In: BRZEZINSKI, Iria (org). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 1997.

_____ Democratização da educação no Brasil: o discurso não cumprido que rege a descentralização, municipalização e autonomia das escolas. In: **Anais do II Congresso Nacional de Administração da Educação do Fórum Português de Administração da Educação**. Lisboa/Portugal, 2002.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 1998/2003.

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais**, 2003.

INEP/MEC. **Censo Escolar**, 2004.

MEC/SEB. **Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília, 2004, 10 volumes.

RODRIGUES, Neidson. **Por uma nova escola**: o transitório e o permanente na educação. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1986.

Currículo dos professores-autores

Regina Vinhaes Gracindo

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade de Brasília, mestrado em Educação pela Universidade de Brasília, doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo e estudos de pós-doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris/Fr. É professora associada da Universidade de Brasília e Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Possui experiência docente e de pesquisa no campo da Educação, com ênfase na área de Políticas de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas de educação; gestão democrática da educação; educação e partidos políticos.

João Antônio Cabral de Monlevade é Sociólogo (Spring Hill College, EUA), Licenciado em Filosofia (Fac. Filosofia N. Sra. Medianeira/SP), Mestre em Administração Escolar (Unicamp) e Doutor em Educação também pela Unicamp. Foi Professor dos níveis fundamental e médio, Professor da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), diretor do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público do Mato Grosso (1985-1989), Diretor da Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE) (1987-1991), Membro do Conselho Nacional de Educação (1996-2000) e atualmente é consultor legislativo do Senado Federal.