

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARTA CLEDIANE RODRIGUES ANCIUTTI

DA PROPOSIÇÃO À MATERIALIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: UM ESTUDO  
TRANSVERSAL ENTRE NOVE CASOS

CURITIBA

2015

MARTA CLEDIANE RODRIGUES ANCIUTTI

DA PROPOSIÇÃO À MATERIALIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: UM ESTUDO  
TRANSVERSAL ENTRE NOVE CASOS

Dissertação apresentada como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Educação, no programa de pós-graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor Doutor Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA

2015

Catálogo na publicação  
Vivian Castro Ockner – CRB 9ª/1697  
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Anciutti, Marta Clediane Rodrigues

Da proposição à materialização da gestão escolar: um estudo transversal entre nove casos / Marta Clediane Rodrigues Anciautti. – Curitiba, 2015.

178 f.

Orientador: Profº.Drº. Ângelo Ricardo de Souza  
Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação,  
Universidade Federal do Paraná.

1. Educação – escolas – Curitiba (PR).
  2. Organização e administração – planejamento educacional – supervisão educacional.
  3. Democratização da educação – gestão escolar – Brasil.
- I. Título.

CDD 371.207

## PARECER

Defesa de Dissertação de **Marta Clediane Rodrigues Anciutti** para obtenção do Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Adriana Aparecida Dragone Silveira, Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cynthia Paes de Carvalho, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andréa do Rocio Caldas, arguíram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: "DA PROPOSIÇÃO À MATERIALIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: UM ESTUDO TRANSVERSAL ENTRE NOVE CASOS".

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está Apta ao Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Adriana Aparecida Dragone Silveira	<i>Adriana Dragone Silveira</i>	Aprovada
Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza	<i>Ângelo Ricardo de Souza</i>	Aprovada
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Cynthia Paes de Carvalho	<i>Cynthia Paes de Carvalho</i>	Aprovado
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Andréa do Rocio Caldas	<i>Andréa do Rocio Caldas</i>	aprovada.

Curitiba, 26 de março de 2015

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Monica Ribeiro da Silva  
Coordenadora do PPGE

Prof.<sup>a</sup> Dra. Monica Ribeiro da Silva  
Coordenadora do Programa de  
Pós-Graduação em Educação  
Matrícula: 125750



Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas ... Que já têm a forma do nosso corpo ... E esquecer os nossos caminhos que nos levam sempre aos mesmos lugares ... É o tempo da travessia ... E se não ousarmos fazê-la ... Teremos ficado ... para sempre ... À margem de nós mesmos...

Fernando Pessoa

Dedico esse trabalho a minha mãe, Lourdes, que não está mais entre nós, pelo menos fisicamente, mas está sempre em meu coração e pensamento. E a meu filho Gustavo, a pessoa mais importante na minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho somente foi possível porque contei com o carinho e a colaboração de pessoas muito especiais.

Minha gratidão também se manifesta a pessoas muito especiais a quem digo muito obrigada:

a meu orientador, Professor Dr. Ângelo Ricardo de Souza, uma pessoa muito especial durante o meu mestrado pela orientação, acompanhamento e amizade;

à banca examinadora, Professora Doutora Adriana Aparecida Dragone Silveira, Professora Doutora Cynthia Paes de Carvalho e Professora Doutora Andréa do Rocio Caldas, profissionais cuidadosas que se tornaram inspiradoras pela disposição, mas, especialmente pelas importantes contribuições que enriqueceram meu trabalho;

ao grupo de pesquisadores do NuPE, pela caminhada que me oportunizou momentos de reflexão, de estudo, discussão, de risada, e principalmente de apoio.

a minha família, por apoiar, por torcer e por entender minha pouca presença ou mesmo minha ausência completa;

ao meu pai, Algeu, por ser um pai tão especial e presente, por todo apoio e amor;

aos amigos do Núcleo de Educação a Distância da UNICENTRO que também foram meu alicerce. Professora Doutora Maria Aparecida Crissi Knüppel, amiga querida, com quem dividi as angústias, as conquistas, as crises de produção. Que me incentivou e me deu força e suporte para não desistir;

à Manuela, minha comadre e companheira de tantas discussões. À Loide, à Adriana, ao Anderson, obrigada por serem tão especiais;

à Gabriela, minha companheira e amiga, agradeço pelos belos momentos em que tive o prazer de estar contigo e dividir este trabalho em detalhes, explicando com tanto carinho e paciência para eu entender e aprender a ler os benditos índices;

à Jokasta, meus sinceros agradecimentos pela incentivo e companheirismo durante a pesquisa empírica. Sem dúvida, compartilhamos momentos marcantes em nossa viagem a Sergipe;

à Maria Clara, amiga que enxugou lágrimas e me incentivou nos momentos mais difíceis.

E a todas as pessoas, aqui não nominadas, mas que me deram apoio, incentivo e força para perfazer o caminho do mestrado e que jamais serão esquecidas.

Lembrarei com carinho de todos os sorrisos, das manifestações de preocupação e principalmente das amizades.



## RESUMO

O presente trabalho centra-se na análise da temática da gestão escolar, tendo como foco a materialização das formas de gestão democrática a partir dos elementos: Conselho Escolar, Projeto Político Pedagógico e Provimento dos Diretores, observando o Índice de Condições de Gestão (ICG) criado pelos pesquisadores do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Compreende os processos de significação e materialização do conceito de gestão democrática, por meio da relação entre o que indica o ICG com a exterioridade mediada pelos documentos e entrevistas que refletem as políticas das redes estaduais do Paraná, Sergipe e Minas Gerais e nas redes municipais de Aracaju e Ilha das Flores (SE), Belo Horizonte e Cataguases (MG), Marmeleiro e Curitiba (PR), ou seja, em nove estudos de caso. A metodologia utilizada é o cotejamento entre documentos e entrevistas, analisados com base nos conceitos de gestão democrática apresentados na literatura da área, nos marcos legais e no diagnóstico do ICG. O trabalho insere-se na discussão sobre as formas de gestão e sua aproximação aos ideais democráticos e se configuram como condição para a qualidade da educação. A gestão escolar é uma realidade social e política, que permeia o processo de escolha do diretor escolar, a constituição e organização dos conselhos escolares e a construção do Projeto Político Pedagógico, que dão materialidade à norma constitucional da gestão democrática. Os resultados evidenciam as políticas educacionais voltadas para a efetivação da gestão democrática na escola, levam atores envolvidos na operacionalização das medidas legais e normativas, materializando-as. Entretanto, os mecanismos relacionados às condições do exercício democrático participativo precisam ser mais estáveis, legitimando a ação social e política no fortalecimento da educação.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Gestão Escolar Democrática. Índice de Condições de Qualidade.

## **ABSTRACT**

This work focuses on the analysis of school administration, looking for the realization of forms of democratic administration considering: School Board, Pedagogical Project and Alternatives to indicate the School Principals, observing the Education Administration Conditions Index (ICG) created by researchers at the Educational Policy Research Center (Nupe), at Federal University of Paraná (UFPR). It understands the significance of processes and translating the concept of democratic governance, through the relationship between the ICG and empirical reality by analysis of documents and interviews that reflect the policies in states of Paraná, Sergipe and Minas Gerais and in the cities of Aracaju and Flores Island (SE), Belo Horizonte and Cataguases (MG), Marmeleiro and Curitiba (PR), i.e. in nine case studies. The methodology used is the comparison between documents and interviews, analyzed based on the concepts of democratic administration presented in the literature, the legal frameworks and diagnosis of ICG. The work discusses the forms of administration and their approach to democratic ideals and if they are configured as a condition for the quality of education. The school administration is a social and political reality, which permeates the process of choosing the school principal, the constitution and organization of school boards and the construction of the Pedagogic Project, which give materiality to the democratic administration constitutional norm. The results show that the educational policies for the realization of democratic administration in school, lead actors involved in the implementation of legal and regulatory measures, materializing them. However, the mechanisms related to the participatory democracy conditions need to be more stable, legitimizing social and political action forward to strengthen education.

Keywords: Educational Policies. Democratic School Administration. Quality of Education Index.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - ICQ EM 2007 E 2011 DA REDE ESTADUAL .....	63
TABELA 2 - ICQ EM 2007 E 2011 DA REDE MUNICIPAL .....	64
TABELA 3 - DADOS DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO – REDE ESTADUAL .....	69
TABELA 4 - DADOS DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO – REDE MUNICIPAL .....	70
TABELA 5 - INFORMAÇÕES DOS ESTADOS SELECIONADOS .....	71
TABELA 6 - INFORMAÇÕES DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS .....	72

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - INDICADOR REFERENTE AO CONSELHO ESCOLAR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 E 2011 .....	82
GRÁFICO 2 - INDICADOR REFERENTE AO CONSELHO ESCOLAR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO 5º E 9º ANO – 2007 E 2011 – ARACAJU, BELO HORIZONTE E CURITIBA.....	83
GRÁFICO 3 - INDICADOR REFERENTE AO CONSELHO ESCOLAR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO 5º E 9º ANO – 2007 E 2011- ILHA DAS FLORES, CATAGUASES E MARMELEIRO .....	84
GRÁFICO 4 - INDICADOR REFERENTE À FORMA DE ELABORAÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 E 2011 .....	102
GRÁFICO 5 - INDICADOR REFERENTE À FORMA DE ELABORAÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 E 2011 – ARACAJU, BELO HORIZONTE E CURITIBA.....	103
GRÁFICO 6 - INDICADOR REFERENTE À FORMA DE ELABORAÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 E 2011 – ILHA DAS FLORES, CATAGUASES E MARMELEIRO .....	104
GRÁFICO 7 - INDICADOR REFERENTE À FORMA DE PROVIMENTO DO DIRETOR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 E 2011 .....	119
GRÁFICO 8 - INDICADOR REFERENTE À FORMA DE PROVIMENTO DO DIRETOR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 E 2011- ARACAJU, BELO HORIZONTE E CURITIBA .....	120

GRÁFICO 9 - INDICADOR REFERENTE À FORMA DE PROVIMENTO DO DIRETOR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 E 2011 - ILHA DAS FLORES, CATAGUASES E MARMELEIRO.....	121
GRÁFICO 10 - INDICADOR REFERENTE AO SALÁRIO DO DIRETOR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 E 2011.....	145
GRÁFICO 11 - INDICADOR REFERENTE AO SALÁRIO DO DIRETOR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 E 2011 – CURITIBA, ARACAJU E BELO HORIZONTE.....	146
GRÁFICO 12 - INDICADOR REFERENTE AO SALÁRIO DO DIRETOR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 E 2011. MARMELEIRO, ILHA DAS FLORES E CATAGUASES.....	147

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - VARIÁVEIS E RECODIFICAÇÃO PARA COMPOSIÇÃO DO ICQ ..	67
QUADRO 2 - DESCRIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE – REDE ESTADUAL E MUNICIPAL .....	75
QUADRO 3 - DESCRIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – REDE ESTADUAL E MUNICIPAL .....	76
QUADRO 4 - DESCRIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ – REDE ESTADUAL E MUNICIPAL .....	77
QUADRO 5 - SÍNTESE REFERENTE À COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES, OU EQUIVALENTES, DOS CASOS SELECIONADOS .....	95
QUADRO 6 - SÍNTESE REFERENTE AO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO, DOS CASOS ANALISADOS .....	113
QUADRO 7 - SÍNTESE REFERENTE ÀS FORMAS DE PROVIMENTO DOS DIRETORES, DOS CASOS SELECIONADOS .....	137
QUADRO 8 - DEFINIÇÃO DAS FORMAS DE REMUNERAÇÃO DA FUNÇÃO DE DIRETOR: PARANÁ, SERGIPE E MINAS GERAIS.....	149
QUADRO 9 - DEFINIÇÃO DAS FORMAS DE REMUNERAÇÃO DA FUNÇÃO DE DIRETOR: CURITIBA, ARACAJU E BELO HORIZONTE .....	151
QUADRO 10 - DEFINIÇÃO DAS FORMAS DE REMUNERAÇÃO DA FUNÇÃO DE DIRETOR: MARMELEIRO, ILHA DAS FLORES E CATAGUASES .	152

## LISTA DE SIGLAS e ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADI - Avaliação de Desempenho Individual  
AED - Avaliação Especial de Desempenho  
AF - Anos finais  
AI - Anos iniciais  
ANDE - Associação Nacional de Educação  
ANDES - Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior  
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica  
ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar  
APMF - Associação de Pais, Mestres e Funcionários  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BM - Banco Mundial  
CE - Conselho Escolar  
CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade  
CEE - Conselho Estadual de Educação  
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe  
CF - Constituição Federal  
CME - Conselho Municipal de Educação  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação  
CONMAE - Conselho Municipal de Educação de Aracaju  
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação  
ICG - Índice de Condições de Gestão  
ICME – Índice de Condições Materiais da Escola  
ICP - Índice de Condições do Professor  
ICQ - Índice de Condições de Qualidade  
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação e Cultura  
MG - Minas Gerais  
NuPE - Núcleo de Políticas Educacionais  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação  
PDE-Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPP - Projeto Político Pedagógico  
PR - Paraná  
SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica  
SE - Sergipe  
SEE - Secretaria Estadual de Educação  
SEED - Secretaria Estadual de Educação do Paraná  
SINTESE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do  
Estado de Sergipe  
SISMEN - Sistema Municipal de Ensino de Minas Gerais  
SME - Secretaria Municipal de Educação  
SMED - Sistema Municipal de Educação  
TCE - Teste de Conhecimentos Específicos  
TGA - Teoria Geral da Administração  
UFPR - Universidade Federal do Paraná  
UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação  
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	17
CAPÍTULO I - A GESTÃO ESCOLAR: MATERIALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA .....	25
1.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA .....	26
1.1.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	29
1.1.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL .....	32
1.1.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	37
1.2 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E A ESFERA DO POLÍTICO.....	43
1.3 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	46
1.4 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO .....	51
CAPÍTULO II - ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE QUALIDADE E ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO: DESCREVENDO A METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO E ANÁLISE.....	56
2.1 O ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO E SUA ESTRUTURAÇÃO .....	65
2.2. MATERIALIZAÇÃO DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO: DESCRIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS CASOS E METODOLOGIA DA PESQUISA QUALITATIVA.....	70
CAPÍTULO III - AS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR: O QUE REVELAM OS CONSELHOS ESCOLARES .....	79
3.1 DIAGNÓSTICO DA FORMA DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO ESCOLAR PELO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO .....	81
3.2. A ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR NAS REDES ESTADUAIS ..	84
3.3 A ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO .....	88
3.4 CONSELHO ESCOLAR: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS REDES DE ENSINO .....	92
CAPÍTULO IV - FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR: O QUE REVELA A CONSTRUÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO .....	99
4.1 DIAGNÓSTICO DA FORMA DE ELABORAÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO PELO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO .....	101
4.2 REGULAMENTAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA O PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO NAS REDES ESTADUAIS.....	104
4.3 REGULAMENTAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA O PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO NAS REDES MUNICIPAIS .....	109

4.4 PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS REDES DE ENSINO .....	111
CAPÍTULO V - AS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR: O QUE REVELAM AS FORMAS DE PROVIMENTO DO DIRETOR .....	116
5.1 DIAGNÓSTICO DAS FORMAS DE PROVIMENTO DO DIRETOR PELO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO .....	118
5.2 A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS PARA A ESCOLHA DO DIRETOR.....	121
5.3 A ORGANIZAÇÃO DAS REDES MUNICIPAIS PARA ESCOLHA DO DIRETOR .....	129
5.4 FORMAS DE PROVIMENTO: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS REDES DE ENSINO .....	136
CAPÍTULO VI - AS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR: ANALISANDO A QUESTÃO SALARIAL .....	140
6.1 DIAGNÓSTICO DO SALÁRIO DO DIRETOR PELO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO .....	144
6.2 A LEGISLAÇÃO QUE REGULAMENTA A FUNÇÃO E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PARA O CARGO DE DIRETOR NO ESTADO .....	148
6.3 A LEGISLAÇÃO QUE REGULAMENTA A FUNÇÃO E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PARA O CARGO DE DIRETOR NOS MUNICÍPIOS .....	149
6.4 SALÁRIO DO DIRETOR: ANÁLISE SOBRE A REMUNERAÇÃO DA FUNÇÃO .....	152
CONCLUSÃO.....	155
REFERÊNCIAS.....	161
APÊNDICE I.....	170
APÊNDICE II.....	172
APÊNDICE III.....	174
APÊNDICE IV.....	176

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa investiga as formas de materialização da gestão escolar na esfera das políticas educacionais implementadas nas redes públicas de ensino. Mais precisamente, centra-se na análise da temática da gestão escolar democrática nos sistemas estaduais dos Estados de Sergipe (SE), Minas Gerais (MG) e Paraná (PR), bem como nas redes municipais de Aracaju e Ilha das Flores (SE), Belo Horizonte e Cataguases (MG), Marmeleiro e Curitiba (PR), ou seja, nove estudos de casos.

Os sistemas estaduais e municipais selecionados são delimitados como recortes de pesquisa, com base no estudo, ao qual a investigação vincula-se, realizado por pesquisadores do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), com o projeto de pesquisa intitulado *Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares*, desenvolvido no âmbito do Programa Observatório da Educação. A pesquisa do NuPE/UFPR propõe-se analisar as condições de qualidade educacional no ensino fundamental público brasileiro, com o cotejamento de indicadores (financiamento da educação, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e condições de qualidade) com vistas a avaliar a efetividade da política educacional, em um estudo que abrange os anos de 2007, 2009 e 2011 em cada rede de ensino estadual e municipal do país.

Para tal, em uma primeira fase, a quantitativa, o grupo de pesquisadores desenvolveu o Índice de Condições de Qualidade (ICQ)<sup>1</sup> a partir de microdados presentes nos questionários contextuais da Prova Brasil, aplicados aos diretores, aos professores e às escolas de ensino fundamental público do país. As respostas desses questionários foram tratadas e organizadas, conforme mais adiante será demonstrado, e deram origem ao índice de condições de gestão, professor e condições materiais, respectivamente. Além disso, coteja o índice com o gasto

---

<sup>1</sup>Esse índice é resultado de pesquisa realizada no âmbito do Observatório da Educação pelo Núcleo de Políticas Educacionais da UFPR, vinculado à pesquisa *Políticas educacionais e qualidade de ensino: as relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade e o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no estado do Paraná*. O Índice de Condições de Qualidade é constituído por três partes: Índice de Condições Materiais da Escola (ICME), Índice de Condições do Professor (ICP) e Índice de Condições de Gestão (ICG).

aluno/ano e com os resultados do IDEB.

A metodologia inclui a coleta de dados para a construção do Índice de Condições de Qualidade na Educação (ICQ), para o ensino fundamental público brasileiro. Assim, o foco da proposta, na primeira etapa, é consolidar o ICQ para as redes públicas no Brasil. Com a análise e com os três índices que o compõem, delimitam-se os casos a serem investigados de forma mais qualitativa, tendo como um dos critérios de escolha, para seleção da amostra, a melhoria do ICQ e do IDEB entre os anos de 2007 e 2011<sup>2</sup>.

Para os casos escolhidos como objeto de estudo, realizaram-se entrevistas, levantamento de dados e materiais referentes à questão do professor, da gestão e das condições materiais das escolas. Na análise desses materiais entende-se que as políticas desenvolvidas, nos casos estudados, têm desdobramentos sobre a gestão escolar. Mesmo, por vezes, não definindo objetivos explícitos, uma questão torna-se preponderante para constituir o problema norteador deste trabalho: em que proporção a política educacional de cada um dos casos estudados, proposta e implementada, tem repercussões na operacionalidade da gestão escolar captada pelo ICG?

Para responder a essa indagação, outras emergem e constituem a tessitura da dissertação: perguntas operacionais como: em que medida o Índice de Condições de Gestão consegue capturar a realidade do processo de gestão dos sistemas de ensino? Para tanto, analisa-se como as redes de ensino estabelecem as suas formas de gestão democrática na escola, enfatizando as questões relacionadas ao Conselho Escolar (CE), Projeto Político Pedagógico (PPP), o provimento dos diretores (forma de escolha) e remuneração do diretor, elementos que compõem o Índice de Condições de Gestão (ICG), além de outros. A partir dessa discussão, verifica-se em que medida as formas de gestão se aproximam dos ideais democráticos e se configuram como condição para a qualidade da educação.

Para que, efetivamente, compreenda-se as formas de materialização das

---

<sup>2</sup> O critério de escolha dos casos: 1) escolheu-se dois estados com o maior crescimento no ICQ, um na região sudeste (MG) e outro no nordeste (SE); 2) dentre os municípios pequenos (com população escolar menor que 10 mil matrículas na rede de ensino), escolheu-se um em cada um daqueles estados (Cataguases - MG e Ilha das Flores - SE); 3) as capitais (Belo Horizonte e Aracajú) foram acrescentadas posteriormente aos estudos, não apresentando, portanto, necessariamente melhoria dos índices; 4) o estado do Paraná foi incorporado ao estudo por ser o estado dos pesquisadores em questão e isto implicou na inclusão de três outros casos à amostra: o Estado do PR propriamente dito, a capital Curitiba e o município de Marmeleiro, selecionado pelos mesmos critérios dos municípios pequenos dos outros estados.

condições de gestão escolar, utiliza-se o diagnóstico do ICG cotejado com as legislações e outros documentos afins. É na análise das questões referentes às políticas para o Conselho Escolar, o Projeto Político Pedagógico, a forma de Provimento e para o salário dos Diretores que se observa se o ICG se constitui, tece redes de significados e configura um sentido para análise e avaliação da gestão das escolas. Tal percurso auxilia na compreensão dos processos de significação e materialização do conceito de gestão democrática.

A gestão democrática é um princípio que orienta o trabalho desenvolvido tanto na escola quanto no sistema de ensino, conforme atesta a legislação brasileira na Constituição Federal – CF (BRASIL, 1988) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (BRASIL, 1996) e no Plano Nacional de Educação - PNE (BRASIL, 2014). Contudo, o trabalho centra sua abordagem apenas em alguns aspectos relativos à gestão escolar propriamente dita, definidos com base na literatura educacional vigente e nos elementos disponíveis nas avaliações em larga escala sobre a temática, como descreve Souza (2007).

No escopo do que se apresenta, conceitua-se o que se entende por gestão escolar, na perspectiva dos ideais democráticos, usando-se estudos teóricos já divulgados sobre os temas expostos, delimitados em seu contexto de produção, portanto, históricos, sociais e políticos.

O texto constitucional, consigna a gestão democrática como um dos princípios da educação nacional. Entretanto, a legislação apenas dá indícios de como ela se organiza e cita alguns mecanismos utilizados para a efetivação da gestão democrática, como os constantes na LDBEN. Assim, o entendimento e a materialização desse compromisso dependem de diversos fatores e posturas políticas dos estados e municípios considerados, em tese, mais democráticos.

Contudo, percebem-se limites que se interpõem à materialização dos fundamentos da gestão democrática na escola, muitas vezes submetidas às práticas tradicionais, retomando, em alguns casos, a vertente clientelista e patrimonialista na condução da política educacional.

O redimensionamento do papel da escola em uma lógica democrática é um compromisso constitucional que requer educação de qualidade para todos, a socialização do conhecimento construído pela humanidade, a autonomia de gestão administrativa e pedagógica, a participação na tomada de decisão no interior da escola, por meio dos segmentos de gestão denominados instâncias colegiadas

Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis, Associação de Pais e Professores e, também, a participação na elaboração do Projeto Pedagógico construído conjuntamente, acompanhado e avaliado pela comunidade escolar (BRASIL, 1996).

Para Souza (2009 a), a democracia é compreendida como princípio e como método de gestão da escola pública. Como princípio pelo fato de ser para todos e atender a todos e, como método, por ser considerada um processo democratizante, como uma ação educativa no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos. Afirma, ainda, o autor que a gestão democrática é um fenômeno político, de governo, que está articulado diretamente às ações que se sustentam em métodos democráticos.

Dessa forma, não se trata somente de processos participativos de tomada de decisões, colocam-se, antes de tudo, as ações voltadas à educação política, na medida em que são essas que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar, em especial, frente às relações de poder ali presentes.

Paro (2008, p.160) afirma que:

[...] administração escolar inspirada na cooperação recíproca entre os homens [...] é uma decorrência do trabalho cooperativo de todos os envolvidos no processo escolar, guiados por uma vontade coletiva, em direção ao alcance dos objetivos verdadeiramente educacionais para a escola. A vontade coletiva faz parte do grande desafio na transformação da escola em um ambiente democrático e solidário.

A gestão escolar, nessa perspectiva, é concebida um processo democrático, pois envolve aprendizado e exercício político, que extrapola a prática educativa, ou melhor, por meio dela criam-se mecanismos que levam à superação da cultura autoritária e centralizadora.

Em sentido correlato, Souza (2007) afirma que a gestão democrática é a própria materialização da política, que amparada legalmente e baseada em vários mecanismos de participação, é instrumento de consolidação de uma nova cultura escolar, sobretudo, ao reconhecer que o direito à educação consiste não somente no acesso e na permanência, mas também na garantia do padrão de qualidade para as ações educacionais. O acesso é, certamente, a porta inicial para o processo de democratização, mas torna-se necessário garantir condições para que as pessoas permaneçam no espaço escolar e tenham êxito no processo educacional.

Destarte, o esforço da comunidade educacional precisa ser pautado no fortalecimento da gestão escolar que, no entender da pesquisadora, é democrática,

para que se construam espaços de autonomia que não se limitem, meramente, à resoluções burocráticas, mas que se configurem posturas de práticas coletivas que visem um ensino de qualidade.

Nem sempre é tarefa fácil garantir a gestão escolar que contribui com a qualidade na educação. Oliveira e Araújo (2005) ressaltam que a qualidade no âmbito educacional é uma tarefa complexa que demanda atenção para processos no interior da escola e no cotidiano escolar para se chegar a um padrão de qualidade. Enfatizam ainda que não é possível pensar em monitorar o sistema apenas com resultados, desconhecendo as condições em que os processos de ensino e aprendizagem ocorrem. Dessa afirmativa, depreende-se que a qualidade depende do que se quer alcançar em termos educacionais. Paro (2007) afirma que os indicadores de qualidade, quando não estão suficientemente explicitados e justificados, são utilizados na realização dos fins errados e não inteiramente de acordo com o que se pretende, o que pode trazer uma insatisfação implícita entre a teoria e a prática, ou entre o proclamado e o que, de fato, se efetiva.

Dourado (2008) enfatiza a importância do engajamento dos sujeitos por uma educação de qualidade, para ter uma escola que apresente resultados positivos em termos de aprendizagem. Entende-se que gestão da escola, quando democrática, conquista cada vez mais força, com ações em defesa da participação da comunidade escolar, na articulação entre meios e fins para desenvolver um projeto pedagógico e do currículo que atenda às necessidades do ensino e, especialmente, da aprendizagem. Dessa forma, em qualquer projeto de escola pública de qualidade são necessárias: concretas práticas escolares, a clareza dos envolvidos, das ações e das relações que se desenvolvem no ambiente escolar (PARO, 2007).

Por este viés, considera-se que, pela abertura ao diálogo e na construção de caminhos mais consistentes é que se efetiva a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores expressos na Constituição Federal, na LDBEN e em outras legislações vigentes no país (CURY, 2007). Assim, a gestão democrática é a de uma administração concreta, um processo participativo e deliberação pública para uma sociedade mais atuante, conhecedora de seus direitos e ciente dos seus deveres. Fatores esses que contribuem para o exercício da democracia e para que, efetivamente, se tenha mais qualidade na educação (CURY, 2007).

No cenário apontado pelos autores destacados e com o intuito de compreender em que proporção a política educacional de cada um dos casos

estudados, proposta e implementada, tem repercussões na operacionalidade da gestão escolar, analisando o desenho da política e sua materialização nas redes escolhidas, opta-se pelo caminho metodológico enfocando duas perspectivas e dimensões de dados: a) quantitativa, voltada à análise dos dados ICG, de modo a observar a evolução do índice 2007 e 2011 em cada uma das variáveis que o compõem; b) qualitativa, focada na percepção dos entrevistados sobre os mecanismos de gestão democrática, análise documental e revisão da literatura, para fundamentar a pesquisa e a interpretação dos dados.

As perspectivas adotadas realizam uma aproximação entre o empírico e o teórico, posto que a percepção nessas abordagens conduz para uma interpretação para além da crítica, que se constitui como reflexiva e de compreensão compartilhada com os indivíduos da pesquisa, por meio da metodologia de estudo de caso.

Para Lüdke e André (2004), o estudo qualitativo possibilita focalizar a realidade de forma contextualizada, pois envolve a obtenção de dados descritivos, alcançados no contato com a situação estudada e assume diversas formas. Dentre as citadas pelas autoras, destaca-se o estudo de caso. Segundo as autoras os estudos de caso

[...] enfatizam a 'interpretação em contexto'. Um princípio básico desse tipo de estudo é que, para uma apreensão mais completa do objeto, é preciso levar em conta o contexto em que ele se situa. Assim, para compreender melhor a manifestação geral de um problema, as ações, as percepções, os comportamentos e as interações das pessoas devem ser relacionados à situação específica onde ocorrem ou à problemática determinada a que estão ligadas (LÜDKE e ANDRÉ, 2004, p.18).

A metodologia do estudo de caso evidencia-se pelo uso de variedade de fontes de informação com as quais se traça um caminho de análise. Para desenvolver tal metodologia, nesse estudo, utilizam-se dois tipos de instrumento de coleta de dados: levantamento documental, que inclui os dados recolhidos diretamente nos casos estudados, bem como os dados secundários, utilizados na construção dos índices, e entrevistas.

Considerando a importância de compreender os procedimentos de gestão vivenciados nos sistemas de ensino dos casos selecionados, a pesquisa utiliza dados secundários, coletados, como informado anteriormente, e que foram estatisticamente delineados e tratados na primeira fase da pesquisa, a partir da



construção e aplicação do Índice de Condições de Qualidade. Na fase qualitativa, são combinados com o estudo empírico dos casos selecionados, por meio de entrevistas, com interfaces em análise das legislações municipais e estaduais para melhor compreender, sobretudo, como se definem e priorizam as normas de gestão democrática, entre a proposição da política e sua materialização.

Para atender aos objetivos propostos, a dissertação está dividida em seis capítulos. O primeiro capítulo apresenta aspectos teóricos relacionados às proposições da política educacional para a democratização da gestão, por meio de um percurso que aborda os marcos legais em consonância com os princípios democráticos, evidenciando-a pela esfera do político, da participação social e da qualidade da educação.

No segundo capítulo, descreve-se o caminho teórico-metodológico utilizado pelos pesquisadores do NuPE para a construção do Índice de Condições de Qualidade, bem como a estruturação do Índice de Condições de Gestão, que se constituem como importantes âncoras para o estudo do objeto desta pesquisa e, na sequência, faz-se a descrição e contextualização dos casos e metodologia da pesquisa qualitativa.

Os capítulos subsequentes apresentam os elementos que constituem as variáveis que compõem o Índice de Condições de Gestão, visando compreender se a política educacional de cada uma das redes estudadas tem relação e interpretação na operacionalidade da gestão escolar, cotejando com análises dos dados encontrados nas pesquisas de campo, procedentes da observação de fatos relacionados aos nove casos, objetivando tornar mais claro o problema da pesquisa.

Nos capítulos finais, propõe-se realizar a análise transversal focando as proximidades e distanciamentos entre os casos analisados, com vistas à compreensão de como os princípios de uma gestão democrática, expressos nas políticas oficiais, são assumidos e reassumidos nos textos normativos.

Dessa forma, o terceiro capítulo analisa processos de gestão escolar e suas formas de materialização reveladas pelos conselhos escolares, na constituição e funcionamento destes colegiados, bem como a forma de participação dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar.

O quarto capítulo investiga como ocorre a participação dos sujeitos sociais na elaboração do projeto político pedagógico, na perspectiva da gestão democrática e da autonomia escolar.

O quinto capítulo analisa os mecanismos de escolha de diretores escolares e os processos participativos em correlação com os documentos e legislações destacados e no sexto capítulo analisa a questão salarial como valorização da função do gestor escolar.

## **CAPÍTULO I**

### **A GESTÃO ESCOLAR: MATERIALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA**

O problema de pesquisa da dissertação traduz-se na investigação dos processos de gestão escolar contemplados nas políticas educacionais implementadas nas redes públicas de ensino de nove casos, 3 (três) estaduais e 6 (seis) municipais. O capítulo apresenta o arcabouço teórico no qual assentam-se as proposições políticas para o processo de gestão escolar, numa perspectiva democrática, com vistas a se alcançar a propalada qualidade na educação.

Para tanto, faz-se necessário entender a democracia no seu sentido mais amplo, como um sistema político em que o governo é exercido pelo povo em seu conjunto, e não apenas por um homem, uma família, uma classe ou grupo restrito de indivíduos. Na contemporaneidade, as formas mais comuns de governo democrático se materializam por meio da democracia representativa, com processos de delegação de poder, do povo para os governantes, mas, ainda assim, são processos democráticos de governo.

Bobbio (2000) entende ser a democracia algo instrumental, um conjunto de regras e procedimentos para a tomada de decisões coletivas, o que traz subjacente a ampla participação dos interessados como prerrogativa de qualquer cidadão potencialmente empenhado na articulação das demandas e na resolução de necessidades sociais e políticas.

Ampliando esse conceito se desvelam os princípios da democracia representativa e da democracia participativa, cunhados por Habermas (2003). Para o estudioso, a democracia participativa define-se a partir dos direitos de todos os cidadãos, de participação política e social aumentando as oportunidades de expor ideias e sentimentos e estimulando as diferenças ao invés de puni-las ou segregá-las. Na escola, todos têm direito de opinar, respeitando o olhar de cada um, mas sempre em prol de uma postura participativa e construtiva.

Já a democracia representativa, como o nome indica, aponta para a necessidade de escolher os que representam a coletividade, que tomam decisões que podem ser, ou não, consideradas representativas dos atores sociais envolvidos.

É diversa da democracia participativa, na qual cada um tem condições de participar diretamente do processo decisório.

Nos pressupostos da teoria discursiva o autor citado aborda os princípios da democracia e da legitimidade, pela interação verbal, ou seja, a constituição de ações pela participação dos sujeitos, em discussões em que prevalece a ação comunicativa.

Segundo Habermas (2003) os sujeitos são capazes de interagir socialmente e construir uma verdade coletiva por meio da linguagem e, com a comunicação, há possibilidades de emancipação. Por isso, nada mais oportuno do que a adoção de práticas democráticas participativas no ambiente escolar, por natureza, um lugar da ação comunicativa, tanto do ponto de vista do processo de ensino/aprendizagem quanto da racionalidade, que é baseada no diálogo e favorece a autonomia e a competência comunicativa entre os indivíduos e aguça o pensamento crítico, reflexivo e comunicativo.

Nesse sentido, a linguagem e toda forma de comunicação se tornam essenciais para modificar comportamentos no ambiente escolar, além de serem um elo entre os envolvidos no processo garantindo, assim, a democracia nas decisões, por meio de argumentações.

## 1.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Desde meados dos anos 1980, a gestão escolar, especialmente a democrática, é um dos temas que permeiam os debates educacionais brasileiros realizados, sobretudo, pelos movimentos sociais e de educadores organizados em defesa de um projeto de educação pública e de qualidade, no qual se fortalecem os princípios da participação social e da democracia.

Conforme Saviani (2006), a organização dos educadores em sindicatos<sup>1</sup> e associações acadêmicas, ao longo da década de 1970, intensifica-se e torna-se mais ativa na década de 1980 em função de diversos fatores, como o processo de

---

<sup>1</sup>Organizações: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES).

redemocratização<sup>2</sup> e o empenho dos profissionais de educação.

Tal movimento estabelece a democratização da sociedade e, aliada a ela, a ampliação das esferas de participação, para romper, definitivamente, com o modelo ditatorial.

O processo de redemocratização nacional se transforma em uma referência histórica fundamental para a discussão do conceito de gestão democrática na educação e, nesse bojo, como antítese, o processo de administração escolar. Configura-se a redemocratização como aprendizado e ação política que inaugura o sentido democrático da prática social da educação, pois o processo democrático é dinâmico e difere do despotismo que é estático (BOBBIO, 1992).

O contexto político da época exigia mudanças e, nesse caso, a ruptura com um modelo de cultura patrimonialista<sup>3</sup> (MENDONÇA, 2000), pautado numa tradição conservadora, avessa à democracia e próxima de práticas autoritárias, em um país no qual, durante séculos, foram poucos os registros de movimentos voltados à participação e ao envolvimento do povo em questões educacionais.

Os movimentos ocorridos no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, em favor de mudanças em termos de processos educacionais mais democráticos, acontecem em um tempo de efervescência política, econômica e educacional no cenário mundial, com destaque para o papel das políticas neoliberais<sup>4</sup> que, de certa forma, influenciam algumas determinações que se observam nos textos legais e denotam a atuação dos organismos internacionais no desenho de ações educacionais no cenário brasileiro. Tais políticas auxiliam na definição de propostas educacionais, sustentadas nos princípios da eficiência<sup>5</sup> e eficácia<sup>6</sup> na educação, pela ótica do

---

<sup>2</sup>Esse processo de mudanças vem de um contexto de mobilização dos diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil, organizados, a partir da década de 1970, em favor de melhores condições de vida e da democratização do país, por meio de lutas e conquistas como a anistia política, eleições diretas, liberdade de organização partidária, nova constituição democrática, entre outras.

<sup>3</sup>[...] o patrimonialismo, como uma forma de organização social baseada no patrimônio, um modelo tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder doméstico baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial, a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa (MENDONÇA, 2000, p. 51).

<sup>4</sup>Não cabe no espaço dessa dissertação uma discussão em relação às críticas que muitos intelectuais brasileiros fazem em relação às políticas neoliberais em educação. Contudo há que se destacar a contribuição de Silva Jr e Sguissardi (2001), Gentili (1998), entre outros.

<sup>5</sup>Sander (1995, p.43) define eficiência como [...] critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo.

mercado.

Os movimentos sociais em favor da educação, à época da reabertura política<sup>7</sup> no Brasil, almejam uma gestão sustentada, conforme aponta Dourado (2006), na maior participação dos trabalhadores da educação nos debates em relação aos destinos da escola, no fortalecimento dos conselhos escolares, na definição do Projeto Político Pedagógico, na defesa da eleição para diretores de escolas, na autonomia escolar e no aumento do financiamento público para a educação.

Assim, os intensos debates<sup>8</sup> acerca da gestão nas escolas incorpora-se nas legislações brasileiras do ensino, ministrado com base nos princípios democráticos. Em favor de outra forma educacional há a necessidade de criação de mecanismos democráticos, obtidos (ao menos em termos legais) com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Esse marco legal configura a educação como direito público subjetivo<sup>9</sup>, princípio fundamental na mudança de postura do Estado brasileiro. Ao fixar a presença mais atuante, consolida como dever jurídico a oferta da educação básica obrigatória e gratuita, conforme estabelece o Artigo 208 da Constituição Federal e o aluno com o direito público subjetivo de exigir o cumprimento da obrigação educacional por parte do poder público, ou seja, a reafirmação de um estado de direito que beneficia os cidadãos, como aponta Bobbio (1992, p. 61):

É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos

---

<sup>6</sup>Eficácia é o [...] nível de desempenho administrativo na consecução dos objetivos institucionais. (SANDER, 1995, p. 46).

<sup>7</sup>Pino (2005, p.22) observa que [...] diferentemente do que ocorria, tradicionalmente, nas formulações das legislações educacionais, os processos de elaboração relativos à educação na Constituinte e à nova LDBEN foram oriundos do Legislativo e não do Executivo. Este novo espaço para o campo educacional e setores da sociedade, criado pelo Legislativo, reforçou a mobilização do movimento social na educação em torno da defesa da escola pública, laica e de qualidade.

<sup>8</sup>Esses debates ocorreram, principalmente, nas conferências Brasileiras de Educação (CBE) ocorridas nos anos 80 e 90, organizadas pela Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e a Associação Nacional de Educação (ANDE) e no Fórum Nacional da Educação na Constituinte em defesa do ensino público e gratuito, composto em 1987, por diversas entidades acadêmicas e sindicais. Para Pino (2005, p. 23) o Fórum tornou-se ator importante na produção de novo campo social, espaço próprio de grupos de interesses educacionais, voltados para a construção do capítulo sobre a educação na Constituinte.

<sup>9</sup>Duarte (2004, p.113) afirma que o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. Ver, nesse sentido, o artigo "Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais".

privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos.

Dito de outra forma, como direito público do cidadão, não basta conceber a educação como acesso à escola, uma vez que ela está relacionada à cidadania e à dignidade dos indivíduos, como aponta o Artigo 1º da Constituição Federal:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

A efetivação e cumprimento do direito à educação precisa ser prioridade na definição das políticas públicas, para a permanência das pessoas na escola que privilegia a qualidade nas suas ações. Para tanto, garante-se a mobilização da sociedade civil organizada, sobretudo a dos segmentos educacionais, pois há que se ter um debate de ideias, advindo da participação popular, para que, por meio dessas ações, sejam influenciados os representantes políticos, nas tomadas de decisões (HABERMAS, 2003).

A Carta Constitucional de 1988 responde, em parte, à pressão de movimentos da sociedade civil, definindo a gratuidade da educação em todos os níveis e modalidades de ensino, atribuindo ao Estado e à família a responsabilidade por sua oferta, reafirmando o caráter público da educação e assegurando várias possibilidades de participação na gestão pública, de maneira geral, e como derivação, na gestão democrática do ensino, foco da pesquisa.

### 1.1.1 Gestão democrática do ensino na Constituição Federal

A aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) garante uma concepção ampla de educação como direito social inalienável e a gestão no ensino público, a cooperação entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação.

De acordo com a CF, a gestão educacional expressa-se por meio da organização dos sistemas de ensino nas três esferas públicas, das incumbências

dos entes federados e da oferta de educação escolar articulada entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional (VIEIRA, 2007).

Em relação ao Poder Público, a educação é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 23, V), consoante a do regime de colaboração<sup>10</sup>, entre os sistemas de ensino, previsto no Capítulo III, Da Educação, Da Cultura e Do Desporto, no artigo 211. Voltado para a área da educação, prevê a cooperação entre os entes federados no tocante à educação escolar e pressupõe a descentralização como princípio de, não somente efetivar este direito, mas também garantir a qualidade do ensino e da autonomia das diferentes instâncias de governo.

A Carta Constitucional faz uma escolha pelo regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social como um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões (CURY, 2007, p.121). O documento sinaliza a efetivação do direito por meio da participação social na tomada de decisão e em processos deliberativos, para proporcionar os meios de acesso e de permanência à educação, assegurando a universalização do ensino obrigatório e o padrão mínimo de qualidade.

A Constituição Federal no artigo 205 dispõe:

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

O texto legal assegura o direito do cidadão e o dever do estado e da família, em colaboração com a sociedade, e tem como alicerce o processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, dando ênfase à educação para o crescimento dos indivíduos como cidadãos, por meio do exercício da prática democrática.

Martins e Souza (2012) ressaltam que, pelo menos no plano normativo, não se dissocia cidadania de democracia. Na fruição deste direito, a garantia da cidadania compreende o verdadeiro sentido da democracia, quando os indivíduos

---

<sup>10</sup>Emenda Constitucional n. 59/2009 § 4º, determina que [...] na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.



manifestam suas opiniões e participam da vida social, direito consagrado na Constituição.

A democratização da gestão pública encontra-se no texto da CF, quando nela se garante, por exemplo, o princípio da gestão democrática no ensino público, determinando como eixo fundamental a participação social, em que estado e sociedade se confirmam partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas educacionais.

No artigo 206, a CF apresenta os princípios que edificam o desenvolvimento do ensino no país:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

A Constituição Federal garante os direitos para que a gestão democrática seja efetivada em todos os sistemas de ensino e escolas públicas do país,<sup>11</sup> enfatizados no inciso VI que determina a gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Não resta dúvida sua importância como mecanismo de participação e de formação. É essencial sua incorporação nos ambientes escolares como um dos princípios do ordenamento educacional.

Compreende-se então que:

[...] gestão democrática da educação é hoje, um valor já consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática social global e à prática educacional brasileira e mundial. É indubitável sua importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania. É indubitável sua necessidade

---

<sup>11</sup> A Constituição de 1988 é delineada em meio a profundos debates. Destacam-se dois grupos, dos defensores da escola pública, defendendo a participação de toda a comunidade escolar na administração da instituição de ensino, em contraposição aos interesses das escolas privadas, pretendendo minimizar os espaços de participação. Diante disso, a Lei é aprovada abstendo as instituições privadas da adequação à gestão participativa.

para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. É indubitável sua importância como fonte de humanização (FERREIRA. 2000 p. 167).

Nota-se, assim, a necessidade do desenvolvimento dos princípios democráticos que permeiam a gestão educacional e a gestão escolar. A Constituição Federal regulamenta a prática, no entanto, o texto constitucional tem limites em relação à gestão democrática, especialmente porque não define normas para sua efetivação, postergando a execução a uma legislação complementar. A expressão na forma da lei, no final do inciso VI do artigo 206, é muito ampla e vaga quanto a sua regulamentação, remetendo a discussão para os estados e municípios a que cabe elaborar legislação específica sobre a matéria, visto que os sistemas de ensino são descentralizados<sup>12</sup> e compete aos entes federados estabelecer legislações próprias, considerando o contexto em que estão inseridos.

Apesar de proclamada na Constituição Federal e nas diversas legislações, a implementação da gestão democrática no ensino não é condição suficiente para a garantia da democratização da gestão pública. É necessário que esse mecanismo constitucional seja acompanhado de mudança na cultura política brasileira, para redefinir e alterar as relações entre Estado e sociedade.

### 1.1.2 Gestão democrática do ensino na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional normatiza e fundamenta a educação brasileira e é discutida desde 1988, ainda antes de promulgada a CF/88.

O primeiro anteprojeto de lei é depositado na Comissão de Educação em novembro de 1988 e aprovado, como lei, somente em dezembro de 1996, pela Lei n. 9394, depois de passar por vários embates políticos e sofrer modificações<sup>13</sup>.

As entidades representativas dos educadores, organizados no Fórum

---

<sup>12</sup>A ideia de descentralização, nesse ponto, é sinônimo de divisão de responsabilidades entre órgãos federais, estaduais e municipais de educação.

<sup>13</sup>Dermeval Saviani (2006) em estudo referente à LDBEN, discute o tema com profundidade e descreve o percurso que vai da gestação do projeto original (1987) até a aprovação do texto final (1996), evidenciando os principais embates entre as diferentes propostas. No estudo apresentado pelo autor, o primeiro substitutivo (projeto) aprovado pela Câmara Federal ocorre em 1990. O Projeto inicia tramitação no Congresso Nacional em 1991, mas somente em 1993 é ratificado pela Câmara Federal. O substitutivo concorrente, apresentado antes da aprovação do projeto inicial da LDBEN, na Câmara do Senado, é aprovado e sancionado pelo presidente da República em 1996.

Nacional em Defesa da Escola Pública<sup>14</sup>, conforme Mendonça (2000), têm papel preponderante na resistência e salvaguarda dos princípios para a educação brasileira e ressalta que a gestão democrática no ensino público, na Constituição de 1988 e nos diferentes projetos de lei e substitutivos, que tramitam no Congresso Nacional até a promulgação final da LDBEN, dá-se, em boa parte, pela influência que as entidades congregadas no Fórum exercem junto aos parlamentares.

A LDBEN reafirma a formulação contida na Constituição Federal de 1988, no que se refere à gestão do ensino público, conforme previsto

Artigo 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
[...] VIII – gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino [...]

Mendonça (2000) afirma que o inciso VIII, do artigo 3º da LDBEN amplia o ordenamento constitucional incluindo na gestão democrática os mecanismos criados pela lei e pela legislação a ser elaborada pelos diferentes sistemas de ensino, na condição de órgãos normativos. Portanto, caminho aberto às legislações e normatizações em nível estadual e municipal, exaradas pelos Conselhos de Educação e pelas legislações aprovadas pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

A LDBEN atribui incumbências aos estabelecimentos de ensino, dispensando maior atenção à gestão escolar e à relação com a comunidade, quando determina no artigo 12:

- I- elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica;

---

<sup>14</sup>Para Mendonça (2000), há direcionamentos diversos, entre as organizações que almejam a gestão democrática para o ensino público, mas sempre com o mesmo objetivo. Cita a proposição dos colegiados consultivos e deliberativos apresentados por alguns órgãos, a exemplo, a ANPED, desejando a participação da sociedade na definição, no controle e acompanhamento das políticas educacionais, principalmente às relativas aos gastos públicos. A ANDES é uma das defensoras das eleições diretas para os dirigentes das escolas. Já o CEDES defende a função do Estado como mediador, na educação, em nível da sociedade civil e a ANPAE preconiza a gestão escolar como a forma de administração compartilhada e corresponsável de todos os envolvidos no processo educativo.

- VIII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;
- IX - notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei.

Assim, cabe à escola articular, com a comunidade e as famílias, laços de integração com a sociedade. A gestão dá-se em interação com o outro, portanto implica sempre em muito diálogo, respeitando as peculiaridades e as finalidades da proposta pedagógica que considera, também, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a da comunidade escolar e local nos Conselhos Escolares. Indica, ao mesmo tempo, o direito e o dever de garantir a participação dos sujeitos nos sistemas e nas escolas públicas, como está na lei:

Artigo 14 – os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O artigo 14<sup>15</sup> acrescenta dois elementos para a gestão democrática, pautados pelos princípios da participação na esfera da escola. Vieira (2007, p. 65) sinaliza que “[...] limitar a gestão democrática à esfera escolar é algo que pode estar previsto na LDBEN, mas que está longe de alcançar as expectativas dos educadores, haja vista que a gestão da escola é apenas um desses espaços de intervenção e exercício da cidadania.”

A democratização da gestão da escola também é afirmada no artigo 15<sup>16</sup>, em que consta

<sup>15</sup>Segundo Pino (2005, p. 39), o texto final da LDBEN exclui alguns indicativos do Projeto da Câmara que introduz outros dispositivos para a gestão democrática. Conforme o autor, além dos princípios explicitados pela LDBEN, no artigo 14, a versão do projeto da Câmara introduz a ‘[...] obrigatoriedade de prestação de contas e divulgação de informações referentes ao uso de recursos e qualidade dos serviços prestados’ e a definição pelos sistemas de ensino da ‘[...] forma de escolha dos dirigentes das escolas públicas.’

<sup>16</sup> De acordo com Pino (2005), o artigo 15 da LDBEN também sofre alterações, excluindo o parágrafo único do Projeto da Câmara que limitava a autonomia da gestão financeira da escola à competência para o ordenamento e execução de gastos rotineiros de manutenção e custeio, excetuados os relativos a pessoal e efetivo.

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público (BRASIL, 1996).

A descentralização das decisões contribui, de maneira significativa, para a autonomia da escola construída a partir de sua identidade e que constitui um aspecto fundamental da gestão democrática.

Paro (2001, p.57) concebe que a descentralização do poder se dá na medida em que é possibilitada, cada vez mais, aos destinatários do serviço público, a participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão.

Vieira (2007, p. 62), ressalta que os graus de autonomia correspondem a diferentes formas de existir da própria instituição, dizem respeito a sua identidade e história, à observância das diretrizes estabelecidas pelo sistema de ensino, bem como da gestão dos recursos financeiros. A esse respeito

A autonomia da escola, a autonomia construída, é uma autonomia relativa, pois sempre acontece em relação, na medida em que a escola autônoma não é aquela com 'possibilidade de agir independentemente daqueles que estão à [sua] volta [...], significa justamente agir levando-os em consideração' (SOUZA, 2003, p.43).

A necessária coexistência de espaços democráticos e de autonomia permite a reflexão sobre a dimensão ocupada pelos sujeitos na efetivação da gestão democrática. Permite pensar que quanto mais espaço democrático, maior a autonomia, ou vice-versa?

[...] a instituição escolar deve conhecer-se e com isso conhecer os limites das suas potencialidades e a sua capacidade de construir-se autônoma, mas deve fazê-lo com vistas à construção da autonomia do processo educativo. Isto é, à autonomia política ou institucional corresponde, necessariamente no caso da escola, uma autonomia pedagógica (SOUZA, 2003, p. 46).

A dimensão pedagógica da escola é, com efeito, a principal expressão da autonomia, posta em relação com a liberdade de elaborar e executar o Projeto Político Pedagógico, definindo caminhos e rumos para a oferta de ensino/aprendizagem de qualidade. É fundamental instigar a consciência sobre a importância desse mecanismo, junto à comunidade escolar e local, evidenciando a relevância de usufruir da autonomia pelo viés democrático, na confluência e

negociação dos rumos da educação.

O mesmo artigo inclui, também, a autonomia de gestão financeira e termina por condicioná-la às normas gerais de direito financeiro público. O dispositivo reafirma o compromisso dos gestores em gerir os recursos destinados à educação e à escola, principalmente na indicação das necessidades materiais, atendendo ao dispositivo legal, previsto no art. 4º, VIII e IX:

[...] atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde e garantindo padrões mínimos de qualidade de ensino, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Vieira (2007) ressalta que há duas dimensões da gestão do ensino público. A gestão educacional situa-se na esfera macro e a gestão escolar localiza-se na esfera micro, entretanto, articulam-se mutuamente. Também afirma que muito pode, precisa e deve ser feito no sentido de aproximar as duas esferas de gestão, mesmo porque sua finalidade tem um caminho comum, assegurar a promoção do ensino e da aprendizagem, desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e estudos posteriores (LDBEN, Art. 2), viabilizando a educação como direito, conforme determina a CF/88.

Algumas das principais modificações das propostas da Câmara não são efetivadas no texto final da LDBEN/96 que, em sua tessitura, convive com diversas resistências e manobras dos setores conservadores e dos defensores dos setores privatistas.

As modificações do texto proposto pela Câmara restringem as atribuições democráticas de articulação com a sociedade, limitam o CNE às funções meramente normativas e deliberativas e de assessoramento ao MEC, que se torna o formulador de políticas e planos. Desaparece da proposta o Fórum Nacional de Educação, como instância de consulta e de articulação com a sociedade, que passa para o MEC (PINO, 2005). A lei também abstém as instituições privadas da adequação à gestão democrática e, segundo Saviani (2006, p. 204), alegando que isso implica no cerceamento à liberdade de iniciativa sendo, portanto, inconstitucional.

As modificações restringem a dimensão democrática da educação brasileira representando uma perda do processo de construção participativa. Como aponta Pino (2005, p. 38), é mais para um processo de centralização e desconcentração do

que de descentralização. Há desconcentração de algumas decisões e descentralização da execução para os estados e municípios. Nesse sentido, “[...] oculta-se o objetivo de manter centralizado o poder de formulação de políticas públicas.” (PINO, 2005, p. 38), portanto, infere-se que há retrocesso com relação a uma sociedade democrática.

Como ressalta Saviani (2006, p. 200) é um caminho livre para apresentação e aprovação de reformas pontuais “[...] safando-se das pressões e quebrando as eventuais resistências”, entretanto, o autor também sinaliza que os limites expressos podem converter-se na abertura de novas perspectivas para a educação brasileira.

Na próxima seção, apresenta-se o Plano Nacional da Educação (PNE), instrumento com finalidade de construir políticas e programas voltados à melhoria da educação. O documento, determinado pelos dispositivos legais da CF/88 e pela LDBEN/96, dispõe que à União cabe elaborar o PNE, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios e, no prazo de um ano, encaminhá-lo ao Congresso Nacional, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos<sup>17</sup> (art. 87, § 1º).

Várias temáticas colocam-se como pontos fundamentais na estruturação do PNE. Destaca-se uma das diretrizes do plano, a gestão democrática na educação, em vigor no PNE (2014-2024), o segundo PNE, aprovado por lei.

### 1.1.3 Gestão democrática no Plano Nacional de Educação

A aprovação do Plano Nacional da Educação<sup>18</sup> tem ampla significação, pois

---

<sup>17</sup>Declaração Mundial sobre Educação para Todos compreende: universalizar o acesso à educação, promover a equidade por meio da atenção na aprendizagem, ampliar os meios e o raio de ação da educação básica, propor o fortalecimento de alianças para a educação básica, mediante políticas e mecanismos que fortaleçam capacidades e reconheçam autonomia em termos de parcerias, estimuladas em nível comunitário, local, estadual, regional e nacional. Tais parcerias auxiliam na mobilização de recursos financeiros e humanos adicionais e com mais eficiência (WCEFA, 1990).

<sup>18</sup>O primeiro Plano Nacional da Educação (PNE) é aprovado pela Lei nº 10.172/2001, que vigora de 2001 a 2010. Entra na Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1998, com as propostas aprovadas pelo Congresso Nacional de Educação (CONED). Logo depois, o Poder Executivo envia ao Congresso o seu plano, base do parecer do relator que incorpora algumas propostas do projeto primeiramente apresentado. Em pesquisa, Dourado (2007) evidencia os embates da tramitação inicial do primeiro PNE, que conta com a participação e mobilização popular. Entretanto, o governo encaminha outra proposta como anexo ao PNE da sociedade brasileira. No entendimento do autor, como política pública, as duas propostas de Plano (PNE Sociedade e PNE do MEC) deviam constituir-se em uma única política, [...] a despeito, a trajetória do PNE recuperou o trâmite

revela a assunção de proposta com um processo democrático de discussão envolvendo, de forma inédita, a participação governamental em conjunto com a sociedade civil organizada na luta pela educação, em fazer valer as disposições legais para elaboração e aprovação do PNE, que se torna lei.

O entendimento da educação como bem público e direito social é a base para o movimento de reafirmação da esfera pública no campo educacional, assumida pelo PNE, como um instrumento de planejamento que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor.

O segundo PNE<sup>19</sup> foi sancionado pela Lei n. 13.005/2014, para vigorar entre os anos 2014 e 2024, e reafirma os amplos debates em torno dos objetivos e metas em todos os níveis e modalidades de ensino, a serem executados nos próximos dez anos.

O PNE, aprovado por lei, é uma vitória da sociedade brasileira pela definição dada na meta<sup>20</sup> sobre financiamento, que garante as outras metas, por adotar dois importantes aspectos: o investimento<sup>21</sup> em educação, legitimando o aumento do PIB para 10% e a adoção do custo-aluno-qualidade inicial (CAQi) e do custo-aluno-qualidade (CAQ), com complementação da União (BRASIL, 2014, Meta 20).

O estabelecimento de custo aluno qualidade inicial implica em gastar mais em educação, entretanto, mais que formular metas é pensar em como viabilizá-las. Dourado (2011, p. 4) aponta que é uma questão política tornar o plano o instrumento de alinhamento da política educacional. O plano é uma bússola que dá diretriz, para

---

conservador, traduzido por reduzido debate e participação e por lógica política marcada pelo reducionismo do Plano à visão e à política governamental (2006, p. 31).

<sup>19</sup>A proposição do segundo PNE passou a tramitar na Câmara dos Deputados em 2010. O processo legislativo manteve curso normal para matéria da complexidade do PNE, com um amplo debate e participação dos atores sociais, por meio de audiências públicas e seminários, e requereu atingir consensos. Em outubro de 2012, foi aprovada a redação final, remetida ao Senado. Um substitutivo elaborado pela Casa revisora faz o Projeto de Lei (PL) voltar para a Câmara em janeiro de 2014. A comissão especial reúne-se e aprova o parecer com complementação de voto proferido pelo relator em face do substitutivo apresentado pelo Senado Federal. Em maio de 2014 o parecer é concluído reformulado e inicia-se a discussão no Plenário, encerrada em junho de 2014, com a aprovação do PNE (BRASIL, PNE, 2014).

<sup>20</sup>BRASIL, PNE (2014-2024) Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

<sup>21</sup>Dourado (2011, p. 8) ressalta que para dar um salto na qualidade na educação é iniludível a necessidade de ampliar o gasto público na área. Lembra que no PNE (1991-2010) a sociedade civil organizada propõe destinar 10% do PIB à educação. No processo de discussão a meta é reduzida para 7%. O autor sinaliza que os gastos em educação, em relação ao PIB, mantiveram-se em torno de 4% até 2008, acréscimo de 4,7% em 2009, e atingindo 5% em 2010.



tanto é “[...] necessário que tenhamos clareza da forma como as temáticas aprovadas serão efetivadas, tanto no âmbito do financiamento quanto da gestão.”<sup>22</sup>

A proposta prevê que os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam formulados para assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (Art. 10).

Pela natureza do planejamento do setor educacional, o plano apresenta desafios e perspectivas de avanço para a educação brasileira, principalmente nas diretrizes da universalização e ampliação do acesso, na garantia da equidade no acesso à educação e qualidade educacional e nas diretrizes como a superação das desigualdades educacionais, valorização dos profissionais da educação e promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.

Na diretriz do PNE sobre gestão democrática, no que tange à promoção do princípio da gestão democrática, todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,

deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (Art. 9º).

A norma traz um ordenamento legal que direciona a organização do ensino, com vista à gestão democrática dos sistemas e unidades de ensino, com a inserção de legislações específicas em cada estado e município.

A gestão democrática, preceito constitucional, não se restringe à escola. Ela se refere a todos os níveis e modalidades de ensino, impregna todos os sistemas e redes de ensino. Entretanto, a meta 19 explicita as ações, assegurando a gestão democrática somente no âmbito escolar, dando ênfase ao provimento de diretor. Lê-se:

---

<sup>22</sup>O PNE (BRASIL, 2014) aponta como uma das estratégias da meta 10, a necessidade de aperfeiçoamento do regime de colaboração e destaca a necessidade de melhor definir as responsabilidades de cada ente federado: “[...] regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.” (Meta 20, estratégia 20.9).

Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

A meta está vinculada a uma forma meritocrática para o provimento de diretor<sup>23</sup>, o que leva à reflexão sobre a operacionalização do que propõem as estratégias na meta 19 do PNE, a nomeação dos diretores de escola por meio de aplicação de prova nacional específica, critérios técnicos de mérito e desempenho, participação da comunidade escolar a fim de subsidiar a definição do provimento dos cargos. Para maior ciência, segue o texto original:

19.1 priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

[...]

19.8 desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

As questões indicam que a utilização de critério técnico de mérito ou indicação política não se configuram como a forma mais democrática do provimento ao cargo de diretor. O plano estabelece que a melhor forma de provimento é pela combinação de seleção e eleição. Ainda, que o provimento seja por seleção, é seguido por eleição. Fica como ponto de reflexão que, no caso dessa sistemática não funcionar a contento, corre-se o risco de voltar à indicação política, prevalecendo o fisiologismo e o clientelismo, desconsiderando o respeito à diversidade (PNE, Art. 2º, X), e o princípio da LDBEN que é a descentralização.

Gouveia e Souza (2010, p. 800) apontam o debate como assunto polêmico, dado o reconhecimento de que o tema implica definir se a direção escolar é um cargo público ou uma função pública. Se entendida como cargo (de carreira), a Constituição Federal não permite outra forma de provimento que não o concurso público e com relação à eleição (escolha da comunidade), há os processos de inconstitucionalidade arguida contra as legislações que regulamentam procedimentos de eleições para direção escolar.

---

<sup>23</sup>O tema sobre outras formas de provimento do cargo de diretor será abordado no capítulo III.

Adicionado a esse aspecto, para a gestão democrática ser efetiva é necessário contar com a participação das pessoas envolvidas nas decisões colegiadas, daí a importância de se pensar na melhor forma de provimento do cargo de diretor, haja vista que a democratização do ensino é um dos princípios para garantir a cidadania, “[...] possibilitando a superação do modelo monocrático de direção escolar.” (PARO, 2007, p. 115).

A participação social, é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas pelo exercício do diálogo e pela relação mais significativa entre os governos e a sociedade. Como afirma Gadotti (2014), a participação social, não é só um instrumento de gestão, ela aprimora a democracia e qualifica e legitima as políticas públicas.

A estratégia sobre o projeto político-pedagógico amplia o ordenamento legal da LDBEN/96, incluindo alunos e familiares na formulação do documento e na avaliação de docentes e gestores escolares. O expediente sobre o colegiado e a redução de ação deste como órgão fiscalizador na gestão escolar, de certa forma limita a ação política e pedagógica recebendo apenas a ação fiscalizadora e não consultiva e deliberativa nas ações da escola.

O conjunto de estratégias prevê proposições mais procedimentais para gestão na escola:

19.4 estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

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

19.6 estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7 favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.

Para Dourado (2011, p. 4) um ponto importante é a necessidade de todos assumirem o compromisso com a implementação das diretrizes definidas no plano. Para isso, é útil constituir sistemas de acompanhamento, sob pena de ser desconsiderado elemento norteador da política educacional, nos próximos anos.

No que tange à gestão dos sistemas, apenas duas estratégias ampliam a esfera da gestão democrática, além do âmbito da escola, ao estimular a constituição dos conselhos municipais e de fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências, encarregando-os do acompanhamento da execução do PNE e dos planos de educação estadual e municipal, conforme prescrito nas seguintes estratégias:

19.2 ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3 incentivar os estados, o Distrito Federal e os municípios a constituírem fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação.

É essencial o fortalecimento de organismos estáveis que ampliem a participação da sociedade civil e do Estado, como fóruns, conferências, conselhos estaduais e municipais, conselhos escolares, dentre outros. No entanto, não basta estimular a constituição de espaços de participação e de controle social das políticas públicas de educação, há que favorecer, também, condições de participação que sejam incorporadas ao funcionamento regular do sistema de ensino.

A sociedade civil participa sempre que convocada. No entanto, é necessária sua participação efetiva, não somente em acontecimentos isolados, visto que, para a participação ser qualificada, precisa ser precedida pelo entendimento, ter clareza sobre a forma como as temáticas aprovadas são efetivadas, “[...] pode-se dizer que a participação tem uma dimensão pedagógica (formar para o exercício da cidadania ativa) e uma função política (intervir na tomada de decisões políticas). E que essa se faz democrática participando (GADOTTI. 2014, p.4).

Gouveia e Souza (2010) afirmam que o tema do controle social reflete tanto as preocupações com a responsabilização dos gestores públicos com relação ao cumprimento da legislação, quanto à necessidade de democratização dos espaços sociais.

Aos atores cabe ser mais participativos do que representativos. A democracia participativa tem ainda muito que caminhar para conquistar o mesmo

espaço da democracia representativa. As organizações e movimentos sociais são imprescindíveis para a sustentação da democracia participativa, tanto na dimensão social quanto na política.

Dessa forma, o processo de gestão democrática estrutura-se no diálogo, forma superior de encontro das pessoas para a solução dos conflitos. Essa afirmativa salienta-se na analogia com o pensamento de Habermas (1987) ao pontuar que o homem coloca sentido em suas ações, comunica sentimentos, posições, desejos, metas, percepções, etc., por meio da linguagem. É pelo diálogo que o homem se torna sujeito de suas ações.

Depreende-se que, pensar a educação implica considerar os diferentes atores, compreendendo a articulação entre a sociedade civil e política, por meio da efetivação de uma política nacional que objetiva a educação como direito.

Ao tratar de participação e articulação na gestão escolar, considera-se a forma como é direcionada nas políticas públicas, assumindo um caráter mais ou menos democrático, a depender dos conceitos e fundamentos que as embasam. A próxima seção explora essa temática.

## 1.2 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E A ESFERA DO POLÍTICO

Nesta pesquisa, compartilha-se do entendimento sobre o conceito de gestão democrática do ensino defendido por Souza (2009, p. 126/127). A gestão democrática é:

[...] como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento das especificidades técnicas das diversas funções presentes.

O processo tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas elaboradas em conjunto para a tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações, pelos sujeitos da escola. Portanto, há um conjunto de ações e responsabilidades para a realização da gestão

democrática como ato político, por ser uma atividade que se realiza na esfera do político.

Na mesma linha, Souza sintetiza que a dimensão política é sustentada, de um lado, pelo diálogo e, por outro, pela alteridade<sup>24</sup>. Não há diálogo sem alteridade e para dialogar é necessário reconhecer o outro. Assim, a gestão democrática, enquanto fator político e de estabelecimento de política, implica a efetivação de novas formas de organização baseadas em uma dinâmica que favorece os processos coletivos e participativos de decisão.

Souza (2007) reafirma que a gestão democrática tem a tarefa de promover o diálogo e é mais que uma coordenação do esforço coletivo, constituindo-se resultado de decisões pautadas pela coletividade. Em estudo posterior, o mesmo autor (2009a) coloca a gestão democrática como um fenômeno político que atua nas relações de poder e que tem, no espaço escolar, ação decorrente da capacidade humana de agir em conjunto com outros, e não ações advindas do poder de controlar o outro. Dessa forma, é possível compreender a democracia como um princípio e, assim, há uma ação política efetivamente democrática.

Dourado (2000, p. 79) também conceitua a gestão como um processo de luta política que não se circunscreve nos limites da prática educativa. O autor vislumbra, nas especificidades dessa prática social e da sua relativa autonomia, possibilidades de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado democrático. Nessa ótica, considera importante retomar o papel político das instituições, sejam elas escolares ou não, e repensar as estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e as práticas educativas.

Para Mendonça (2000, p. 96) a gestão democrática constitui-se, em seu sentido amplo, como um conjunto de procedimentos nos quais se incluem todas as fases do processo de administração: concepção, diretrizes, planejamento, definição de programas, projetos e metas educacionais, execução e procedimentos avaliativos. Adicionado a esse aspecto, ressalta-se a perspectiva de uma democracia participativa, garantida pelo envolvimento das pessoas e pelas decisões colegiadas. Não se restringe, portanto, apenas à realidade local da unidade escolar, mas respalda a implementação de processos de defesa de uma educação pública de qualidade social e democrática.

---

<sup>24</sup>Palestra sobre “Gestão democrática do ensino” proferida pelo Prof. Dr. Ângelo Ricardo Souza, na UFPR, em dezembro de 2013.

A postura política, fator de gestão democrática, é consenso entre os autores. Nessa direção, os processos de gestão se fundamentam na compreensão da educação, na qual o poder público, o coletivo escolar e a comunidade local garantem a qualidade do processo educativo, que passa pela participação ativa e, conseqüentemente, de transformação da escola.

Como evidencia Paro (2008), se a sociedade quer uma escola transformadora, precisa modificar a escola que tem, para superar o sistema hierárquico existente.

Nesta perspectiva Lima (1992) concebe a escola como mediação, pois intervém na relação entre meios e fins, revelando-se um *locus* de produção e não apenas de reprodução.

A participação constitui-se como uma das bandeiras fundamentais a serem hasteadas na escola, em favor da democracia, compreendida como um princípio político, que auxilia na geração da autonomia da escola.

Para Dourado (2000) a autonomia é a possibilidade e a capacidade da escola implementar projeto pedagógico próprio, vinculado aos anseios dos segmentos que a compõem e articulado ao sistema de ensino e às diretrizes nacionais para a educação básica. Defensores deste pensamento, Lima (2002) e Freire (1996), ressaltam que a autonomia verdadeira é política, uma autonomia legítima do ponto de vista democrático e que exige, por isso, a participação real, como intervenção no processo de decisão.

Para tanto, é preciso respeitar o tempo, a tradição e a forma escolar de cada instituição de ensino, dialogando e refletindo sobre elementos da cultura escolar e sua importância, sobretudo em fatores concernentes com a democratização da escola, em razão de seus fins maiores. A democratização da escola passa pelo entendimento da educação como garantia de justiça social que “[...] impeça qualquer tipo de dominação, que garanta a efetivação dos direitos e liberdades básicas e o florescimento de diversidades sociais, culturais, etc.” (SCHNEIDER, 2014, p. 57-58).

Para alcançar uma sociedade democrática legitima-se o direito à educação. Segundo Cury (2002), é criar condições propícias não só para a democratização da educação, mas também para a socialização de gerações mais iguais e menos injustas. Assim, a efetivação de práticas sociais se converte em instrumentos de redução das desigualdades e das discriminações.

Para Raichelis (2000), a concepção de esfera pública, na sua constituição, é

parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil. Assim, a noção de esfera pública afirma-se comunidade politicamente organizada e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

Nessa linha de análise, o gestor exerce a função de representante do poder público para a comunidade, é um agente, na esfera pública, e trabalha para o fortalecimento dos princípios democráticos. No caso da gestão escolar, coordena as relações de trabalho, no interior da escola e age democraticamente, respeitando a participação dos sujeitos sociais. Para tanto, o gestor considera que a educação é um direito de todos e que a escola é um serviço público, ou seja, a educação é uma ação de interesse social. Uma postura arraigada nesses princípios não permite autoritarismos, desmandos e opressão e, sim, um caminho para a autonomia.

As ações voltadas para o exercício da autonomia articulam as dimensões pedagógica e administrativo-financeira, e requerem o diálogo entre docentes, gestores e comunidade, como responsáveis, coletivamente, pelas decisões, pois que a autonomia exige o respeito a diferentes pontos de vista.

### 1.3 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A democracia pressupõe a participação social, condição inerente ao processo, pois sem ela não há representação pública, tendo em vista que a participação contribui para o aprofundamento do modelo democrático. Habermas (2003), em seus estudos na área da teoria discursiva do direito, pontua a respeito da democracia representativa e da democracia participativa, uma condição para a outra. O filósofo alemão defende a necessidade de garantir, aos cidadãos, os direitos de comunicação e de participação política para a legitimidade do processo democrático:

[...] na medida em que os direitos de comunicação e de participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente do ponto de vista da legitimação, esses direitos subjetivos não podem ser tidos como os de sujeitos jurídicos privados e isolados: eles têm que ser apreendidos no enfoque de participantes orientados para o entendimento, encontram numa prática intersubjetiva de entendimento (HABERMAS, 2003, p. 53).



O teórico fixa na participação dos cidadãos nas questões políticas o ideal de integração social, para a garantia de espaços para todas as pessoas: homens, mulheres, jovens, crianças, idosos, minorias sociais, trabalhadores, entre outros, que se tornam, pela democracia participativa, politicamente autônomos, discutindo, na esfera pública, os problemas, necessidades e formas de pensar.

Paro (2008) entende que a gestão democrática implica a participação da comunidade e afirma que falta maior precisão do conceito de participação, para que esta não seja utópica.

Para Teixeira (2005) falta debate aprofundado e qualificado sobre os sentidos da participação e da democracia que se quer construir e consolidar, na atualidade.

No caso dessa dissertação, que enfoca a gestão no âmbito escolar, considera-se que ela tem seus princípios fortemente vinculados ao conceito de participação social, por se entender que o contexto escolar é um espaço público, no qual há ações participativas, em que preponderam o diálogo, o debate e a convergência para os princípios democráticos. Por esse viés, entende-se que os sistemas de ensino e as escolas públicas pertencem aos cidadãos, ao público. No entanto, se a gestão for compreendida como pertencendo ao público, à cidadania, têm-se a concepção democrática e cidadã da *res publica*<sup>25</sup> em que a participação é o princípio fundamental.

Em sentido correlato Cury (2002, p.10) considera que a gestão democrática,

[...] é um princípio do Estado nas políticas educacionais que espelha o próprio Estado Democrático de Direito e nele se espelha postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de democratizar a própria democracia.

Cury (2002) afirma que a gestão é democrática porque se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo e, nesse sentido, é necessário que se estabeleça o diálogo com vistas às soluções para os problemas a serem geridos em conjunto.

A presença dos cidadãos no planejamento, nas ações e decisões das

---

<sup>25</sup>*Res publica* é uma expressão latina que significa literalmente coisa do povo, coisa pública. (Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa)

escolas, além de ser um fato de gestão, enquanto processo de administração e de inovação, é fator de respeito ao direito do cidadão que acredita na escola, uma forma de redimensionamento social.

Pelo exposto, afirma-se que as instituições educacionais caracterizam-se espaços privilegiados para oferecer ensino como um bem público, ou seja, a escola se organizando a partir do eixo central da *res publica*.

É certo que não há democracia sem a participação das pessoas na gestão da coisa pública (SOUZA, 2009) e pensar um processo de gestão escolar não é simples, considerando os múltiplos fatores que o impulsionam e outros que interferem na consolidação de processos democráticos de gestão, em especial frente às proposições em que prevalecem o clientelismo e as práticas autoritárias.

Para Nogueira (2005) a discussão não é sobre se o Estado deve ou não se envolver nas questões públicas, mas como o estado se insere. Decorrente dessa assertiva, fica claro que o ponto crucial a ser considerado são as atividades e os métodos do governo para um Estado mais dinâmico e comprometido com o povo e as coisas públicas.

Para o autor, o Estado precisa ser assimilado tanto como estrutura de dominação, quanto como parâmetro ético de convivência e *locus* para o encontro de soluções positivas para os problemas sociais.

Cita-se como exemplos de formas de ações para uma gestão escolar em que a participação se concretize, a tomada de decisões de forma coletiva, o desenvolvimento de atividades em conjunto, fortalecendo o sentimento de grupo, de integração e aprendizado da vivência democrática. Exemplos, como os expostos, garantem o envolvimento dos agentes no cotidiano escolar, gestores do sistema, professores, alunos, diretores de escola e também dos que atuam sobre a educação, tais como: sociedade civil, família dos alunos, organizações da sociedade civil. A integração desses atores sociais cria condições para o diálogo e o aprendizado mútuo.

Paro (1997) reflete sobre as perspectivas da gestão da escola pública, o que ele chamou de a utopia da gestão escolar democrática<sup>26</sup>. A participação efetiva de pais, professores, alunos, educadores e funcionários, na gestão da escola pública, é

---

<sup>26</sup> Texto da comunicação sobre “Gestão da Escola Pública” proferida por Vitor Henrique Paro, apresentada no Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, promovida pela ANPAE, em Pernambuco no ano de 1997.

considerada coisa utópica e afirma que é importante examinar as implicações decorrentes dessa utopia. O autor apresenta o sentido etimológico da palavra utopia, que significa o lugar que não existe. Porém argumenta:

Não quer dizer que não possa vir a existir. Na medida em que não existe, mas, ao mesmo tempo, se coloca como algo de valor, algo desejável do ponto de vista da solução dos problemas da escola, a tarefa deve consistir, inicialmente, em tomar consciência das condições concretas, ou das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola (PARO, 1997, p.9).

A visão fragmentada da escola pública perdura em muitas unidades de ensino e a participação e o incentivo para romper com o modelo é algo a ser construído. Para tanto, é mister estabelecer uma ponte entre o indivíduo e o colegiado, entre a tomada de decisão e a participação, em cujas bases encontra-se o diálogo como método e como fundamento (CURY, 2002).

A participação social está prevista na LDBEN nos artigos 12 e 13, ao pontuar as atribuições da escola e do docente, respectivamente. Os artigos afirmam a necessidade de um trabalho coletivo e articulado.

A gestão escolar, comprometida com a qualidade do trabalho escolar, só acontece em uma prática que articula a participação de todos, o desempenho administrativo pedagógico e o compromisso sociopolítico.

O incentivo, a valorização e o fortalecimento dos colegiados no interior das escolas é questão central em uma proposição de gestão democrática, pois são importantes instrumentos para participação e integração social e espaços políticos de explicitação de contradições e de conflitos de interesses do Estado, da escola e da comunidade.

Em síntese, em uma postura democrática, a gestão escolar é o fundamento maior de um projeto de emancipação.

O grande desafio do atual momento histórico, no que diz respeito ao direito à educação, é fazer com que ele seja além de garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso e da permanência, uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, e que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social. Portanto, que o direito à educação tenha como pressuposto um ensino básico de qualidade para todos e que não (re)produza mecanismos de diferenciação e de exclusão social (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005, p.16).

Educação é uma ação que se consolida por meio de princípios e valores

democráticos que respondem aos interesses da comunidade e visam a qualidade do ambiente escolar e do processo de aprendizagem.

No entanto, segundo Silva (2007), os rumos que a política educacional assumiu com relação à educação pública, no Brasil, foi a de induzir medidas e propostas voltadas para a redução do papel do Estado, o fortalecimento do setor privado e a implementação de medidas voltadas para a institucionalização da empresa na educação.

Em outras palavras, para o autor, a gestão da educação é concebida para articular a escola pública às novas determinações da mundialização dos mercados.

As políticas neoliberais reforçam a caracterização político-ideológica do estágio do capitalismo e retomam pressupostos do capitalismo liberal do século XIX e que se opõem ao Estado do bem-estar social, instalado no pós-guerra. Atrelada a esses aspectos, a educação ganha outro significado: propulsora para formação de pessoas que atuam na diversidade de concepções, de mecanismos de trabalho, em que educar para o desemprego torna-se uma tarefa difícil para a sociedade.

Para as escolas, insere-se uma nova dimensão pois, instituições essenciais nesse estágio, contribuem para o entendimento das questões que tanto afligem a sociedade. Ao mesmo tempo, esses espaços necessitam contribuir para a transformação de determinadas estruturas e, assim, realizar a crítica aos meandros de uma escola voltada para a administração, no sentido de produtividade e qualidade total.

Desse ponto de vista, a gestão escolar tem um novo papel, o de compartilhar com as pessoas da comunidade escolar e com os conselhos, as formulações administrativas e pedagógicas. A gestão democrática aproxima-se de uma perspectiva dialógica no sentido proposto por Freire (1996) e, ao mesmo tempo dialética, dimensionada no debate que, a partir das antíteses originárias das diversidades de propostas e opiniões fundamenta uma nova síntese construída coletivamente.

Lima (2002, p.7) também é defensor do pensamento de que todo “[...] processo é dialético, feito de avanços e recuos. Para tanto, o diálogo e a intersubjetividade levam à decisão democrática, comprometida com o ensino e com a aprendizagem.”

Esse aspecto que a gestão escolar assume associa-se a um modo diferente de organizar e orientar o processo de construção dos modelos educativos que

envolvem um método diferente de gestão que é o da gestão articulada. Para ser democrática, a gestão articulada necessita que as pessoas envolvidas e atuantes nas escolas debatam, planejem e proponham outras formas de avaliação para as ações, a fim de solucionar os problemas.

A gestão democrática na educação é defendida porque esse processo é um elemento importante para conquistar condições de qualidade na educação, haja vista que a qualidade é um objetivo maior a ser alcançado no âmbito educacional por sua maior amplitude. Mas existem condições que facilitam e ajudam na sua conquista.

Nesse sentido, ainda há a necessidade de evidenciar, nos pressupostos da gestão escolar, o que se entende por qualidade e condições de qualidade. A delimitação desse conceito é essencial. Ao analisar a materialização da gestão escolar, por meio das políticas vigentes, estabelecem-se critérios do que é uma boa gestão e essa concepção está diretamente ligada ao entendimento da finalidade educacional e, portanto, dos elementos que colaboram no alcance desse fim.

#### 1.4 GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A educação é um direito fundamental, de natureza social. Para ser concretizada nas relações sociais, é concebida numa perspectiva democrática e de qualidade, afirmando-se a sua universalidade e imprescindibilidade para o desenvolvimento pleno da pessoa.

O Estado e seus agentes têm o dever de garantir um padrão de qualidade para a educação (Art. 206, inciso VII da Constituição Federal e art. 3º, inciso IX da LDBEN), o que não se traduz apenas no acesso à escola.

O desafio de assegurar permanência e a aprendizagem dos alunos, a formação continuada dos professores e demais trabalhadores em educação, o envolvimento efetivo da família e a autonomia da escola para propor projetos e desenvolver ações levanta o debate sobre a capacidade dos sistemas de propiciar mudanças substanciais em todo processo educacional, para oportunizar aprendizagem significativa.

Afrontar a realização do direito à educação de qualidade e da efetividade

política encontra um conjunto de determinantes que interferem no processo. Apesar da universalização do ensino fundamental, ela não é acompanhada da sonhada qualidade na educação e do sucesso escolar.

A qualidade da educação é um objetivo alcançável apenas a médio e longo prazo. Portanto, a permanência e sucesso na escola, com nível de qualidade equivalente para todos, é um dos maiores desafios da educação (VIDAL e VIEIRA, 2013).

Nas últimas décadas, a qualidade da educação tem vários significados que ampliam a denotação do tema. Oliveira e Araujo (2005) apresentam três formas distintas para essa percepção, no contexto das políticas brasileiras.

No primeiro momento, o significado da qualidade está diretamente ligado ao acesso. Afinal, estar na escola é o grande mote em um país de analfabetos. A ação política dos governantes resume-se à construção de prédios escolares, à expansão da rede de ensino, mas sem um olhar para uma educação efetiva, para a aprendizagem significativa ou mesmo para a reorganização do ambiente escolar, de modo a favorecer o ensino e, por consequência, a aprendizagem.

A não permanência dos alunos nas escolas, e os índices que não refletem sucesso escolar levam o Brasil a ostentar, segundo o Banco Mundial (1993)<sup>27</sup>, um dos maiores índices de repetência e evasão escolar da América Latina, o que eleva o custo-aluno para o Estado, pelo aumento do tempo de permanência do aluno na escola. Na mesma medida em que crescem as oportunidades educacionais, aumentam os obstáculos relativos ao prosseguimento dos estudos.

Em um segundo momento, a percepção sobre a qualidade é relacionada à permanência e sucesso na escola, visando reduzir os índices de evasão e repetência. É a saída encontrada para combater a reprovação e dá-se por meio de políticas de aprovação automática, ciclos e progressão continuada.

Esses mecanismos visam minimizar as mazelas no contexto educacional brasileiro. No entanto, não há a elaboração de um projeto de educação com qualidade, haja vista que as ações têm cunho quantitativo, esquecendo-se das diferentes realidades nas salas de aula e, principalmente, da necessidade de ofertar uma aprendizagem significativa e contextualizada.

---

<sup>27</sup>Segundo o Banco Mundial (1993, p. 14) o Brasil, no período, apresenta o maior índice de repetência escolar e evasão da América Latina, significando que 50% dos alunos matriculados na primeira série do ensino fundamental repetem a série. Para o BM os dados refletem a baixa qualidade e a pouca eficiência do ensino público.

Outra concepção passa a ser utilizada, a da igualdade de conhecimento adquirido ou de desempenho, aferida mediante testes padronizados em larga escala<sup>28</sup>. Segundo Oliveira e Araujo (2005), os resultados desses testes permitem a constatação de que a ampliação do acesso não elimina as fortes desigualdades regionais e internas dos sistemas, o que inviabiliza a efetivação dos dois outros princípios basilares da educação como direito: a garantia de permanência na escola e com nível de qualidade equivalente para todos.

Nesse cenário, os indicadores, em larga escala, são os principais instrumentos de monitoramento dos resultados. No entanto, “[...] a sua simples existência não assegura nenhum tipo de utilização, muito menos compromisso de melhorias.” (VIDAL e VIEIRA, 2013, p. 426).

Concorda-se com Souza que os resultados apontados pela avaliação do sistema de ensino “[...] não conseguem avaliar de forma adequada a realidade concreta da prática pedagógica que se passa em cada sala de aula e, ainda em menor condição, não consegue identificar o real nível de aprendizagem de cada aluno avaliado.” (SOUZA, 2007, p.195), mas que “[...] as informações usadas de maneira adequada contribuem para a compreensão mais geral da educação, o que para a formulação de políticas é essencial” (SCHNEIDER, 2013, p.58).

Oliveira (2009) alerta para o problema de tratar somente os índices como indicadores de qualidade. Eles representam, apenas, uma das dimensões da qualidade da educação, desconsiderando outras, como o processo educacional que, na definição do autor, refere-se [...] à busca de procedimentos analíticos que sejam capazes de valorar os processos no interior da escola. (2009, p.34) e o conjunto dos insumos exigidos para a adequada relação ensino-aprendizagem, nas escolas públicas.

Portanto, a qualidade não é pensada de maneira isolada, “[...] se passamos a considerar como um indicador de qualidade da educação apenas resultados de produtos, difundimos uma ideia de que os processos educativos não são importantes” (OLIVEIRA, CAMARGO, GOUVEIA e CRUZ, 2009, p. 33)<sup>29</sup>.

Neste sentido, compreende-se que:

---

<sup>28</sup> No Brasil, a criação de uma política nacional de avaliação, acontece a partir dos anos 90, com a implantação do Sistema de Avaliação do Ensino Primário (SAEP) que posteriormente sofre algumas modificações e passa a denominar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e Exame Nacional de Curso (ENC) – Ensino Superior.

<sup>29</sup>Para o desenvolvimento desse assunto, ver GRACIANO, Mariângela (coord.). O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). São Paulo: Ação Educativa, 2007. – (Em Questão, v. 4)

[...] a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (DOURADO e OLIVEIRA, 2009, p. 205).

Dourado, Oliveira e Santos (2007) compreendem, por dimensões extra e intraescolares, tendo em vista os pontos positivos, que a abrangência dos dois fatores resultam na qualidade da educação.

Para os autores, a dimensão extraescolar diz respeito a temas que estão ligados e têm significativa influência no processo de ensino/aprendizagem, mas que não se encontram no interior da escola. São dimensões que ultrapassam os muros escolares e envolvem espaço social, com destaque para os aspectos econômicos e culturais dos indivíduos envolvidos no processo e para a participação do Estado.

Já a dimensão intraescolar compreende aspectos escolares e ações educacionais desenvolvidas na escola. São consideradas as práticas organizacionais internas do ambiente escolar, no que respeita às decisões que permeiam o projeto educativo e atenta-se na formação profissional dos professores e na relação estabelecida entre eles e os alunos.

O planejamento pedagógico e as dinâmicas de ensino e de avaliação do desenvolvimento educacional influenciam diretamente o aprendizado e o sucesso escolar dos alunos atendidos pela escola.

A efetividade do direito à educação, engloba dimensões necessárias para afirmar que seja assegurado o direito dos cidadãos a uma escola com qualidade.

A qualidade educacional perpassa a questão da infraestrutura, da formação e das condições de trabalho docente e o cotidiano da sala de aula, para sustentar as práticas educacionais em favor da aprendizagem.

A gestão democrática é um caminho de ação, de um trabalho conjunto que contribui substantivamente para a promoção da qualidade na educação na qual o desempenho do aluno e a formação do sujeito são finalidades. As condições de qualidade relacionam-se aos insumos e à gestão para a educação atingir a sua finalidade. De acordo com Paro (2007, p.16), educação de qualidade forma o educando individualmente e socialmente, na dimensão individual quando define o “[...] provimento do saber necessário para o autodesenvolvimento [...] educar para o



viver bem; e a dimensão social refere-se à [...] formação do cidadão, tendo em vista sua contribuição para a sociedade.”

Já Cury (2007, p.492) ressalta que “[...] a escola lida com um horizonte que é a prioridade do aprendizado do aluno, estabelecido como direito social, direito de cidadania e direito do indivíduo e o aluno, sujeito de um aprendizado, é o polo e a finalidade da escola.”

A qualidade do ensino ultrapassa a visão da eficiência da educação como um produto que oferece retorno, dimensionando mais os insumos do que as condições nas quais ocorrem os processos de ensino-aprendizagem.

A gestão escolar, nesse trabalho, afasta-se da definição de gestão próxima da concepção neoliberal, da mercantilização da educação. Defende a gestão da escola sustentada pelo diálogo, pela diversidade de propostas e opiniões com base na participação efetiva de todos os segmentos que constituem a comunidade escolar.

No processo, a participação da comunidade é fator decisivo na qualidade da educação. A escola, espaço plural, garante o compromisso de todos os envolvidos cotidianamente nela para melhorar a sua qualidade (OLIVEIRA, CAMARGO, GOUVEIA e CRUZ, 2009).

Entre o real e o ideal, nas relações existentes na escola, há um extenso caminho, principalmente, o desafio de incorporar, nas discussões, a dimensão dos processos que ocorrem, nos quais se definem os valores intrínsecos à educação, pelo viés da cultura democrática.

Quanto mais democrática a gestão da escola, mais favorece a qualidade educacional. Esta prática se efetiva com o fortalecimento dos mecanismos que consolidam o princípio de igualdade. Ocorre um processo igualitário, com simultânea manutenção da qualidade.

Evidencia-se a importância do objeto de estudo da dissertação, ao mesmo tempo em que traz, subjacente, percepções e concepções em relação à temática. Posteriormente, alicerça as análises dos capítulos subsequentes que objetivam o estudo da materialização dos conceitos no âmbito da política local. Mais especificamente, como a gestão escolar se estrutura nos casos selecionados, evidenciando os mecanismos democráticos de gestão escolar que contribuem para melhores condições de qualidade nos sistemas escolares.

## CAPÍTULO II

### **ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE QUALIDADE E ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO: DESCRREVENDO A METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO E ANÁLISE**

O capítulo apresenta o processo e a metodologia desenvolvida e utilizada pelo Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na pesquisa: *Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares*. A descrição objetiva elucidar o percurso realizado para a escolha dos casos aqui analisados.

A pesquisa é desenvolvida desde 2011 estudando a política educacional por meio da compreensão dos princípios que a constituem: a agenda política (a pressão social), a instituição de uma política (as decisões governamentais), a execução das políticas e os resultados do processo, visto que a problemática educacional se coloca primeiro como questão de acesso, depois como questão de gestão e, finalmente, como questão de qualidade (NuPE, 2010).

A pesquisa do NuPE se pauta na efetividade, como critério de análise, entendida a consecução de objetivos mais amplos de natureza política e social. Por meio desse critério, analisa-se a realidade educacional, a partir da leitura das condições de qualidade, suposições para a efetividade da política e não apenas vista no cumprimento do direito ao acesso. Para além disso, há aspectos relacionados ao ensino com qualidade: a permanência do aluno na escola, a obtenção do sucesso escolar, fundamentados nos pressupostos de qualidade, emancipação e inserção social.

Os resultados da investigação encontram-se em diversos trabalhos de pesquisa, dos quais se destacam os seguintes: *Índice de Condições de Qualidade Educacional: metodologia e indícios* (Souza, Gouveia, Schneider, 2011); *Produção acadêmica nacional sobre qualidade no ensino fundamental: mapeamento da concepção e seus indicadores* (Silveira, Tavares, Soares, 2011); *Política educacional e instrumentos de avaliação: pensando um Índice de Condições Materiais da Escola* (Schneider, 2011); *Efetividade da política para o ensino fundamental em municípios brasileiros: um estudo exploratório a partir do Índice de Condições de Qualidade* (Gouveia e Souza, 2012).

Esses trabalhos trazem, como princípio, a possibilidade de novas significações para o contexto da escola pública pela inserção de outras pesquisas, que levam em consideração os trabalhos já escritos, fonte para outras investigações, como é o caso da presente dissertação.

Os pesquisadores do NuPE definem os indicadores quantificáveis a partir de questionários contextuais da Prova Brasil, com o objetivo de analisar as condições de qualidade educacional no ensino fundamental público brasileiro. Fazem o cotejamento dos seguintes indicadores: financiamento da educação, IDEB e condições de qualidade e, pautados neles, avaliam a efetividade da política educacional.

Conforme a Constituição Federal, no Artigo 206, há a garantia da qualidade da educação, por meio de padrões mínimos de qualidade de ensino. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no artigo 4º, inciso IX, destaca que há que se ter: “[...] a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.” A esse respeito, Silveira, Tavares, Soares (2011, p.17) afirmam que: “[...] além da definição dos insumos mínimos e dos resultados desejáveis do processo educacional e da forma de medi-los, se faz necessário incorporar às dimensões do indicador de qualidade o que acontece no interior da escola.” Pelo marco legal, que em tese assegura a qualidade na educação, percebe-se que a materialização desse princípio carece de discussões e encaminhamentos para que realmente se efetive.

Os pesquisadores entendem que a qualidade articula-se ao direito à educação e às condições disponíveis para efetivação do direito, por meio de uma aprendizagem de qualidade, dimensionável em indicadores quantificáveis com o uso de metodologia adequada. Como apresentado por Schneider:

[...] a relação entre as condições de oferta educacional, aqui entendida como referente aos profissionais docentes, às condições físicas e materiais da escola (que compreende infraestrutura, equipamentos e materiais pedagógicos) e à gestão escolar com a qualidade não é direta, porém entende-se que sem boas condições de oferta educacional seria ainda mais difícil o percurso em direção à qualidade educacional, especialmente para os educandos com condições sociais e econômicas desfavoráveis. (2013, p. 2).

Para a equipe de pesquisadores, conforme apontam Souza, Gouveia e Schneider (2011), a metodologia auxilia no estabelecimento de elementos mais objetivos para a avaliação da relação entre a política e a qualidade educacional.

A pesquisa do NuPE (2010) demonstra que, no planejamento da política educacional, considera-se o esforço econômico dos governos, em relação aos processos desencadeados pelos recursos e aos resultados alcançados. Com esse propósito, realizam uma radiografia dos sistemas estaduais e municipais brasileiros: primeiro, pela análise quantitativa dos indicadores selecionados (gasto-aluno-ano; índice de condições de qualidade e IDEB) e, na sequência, pela análise qualitativa de casos identificados no estudo, que apresentam condições instigantes, agregando explicações qualitativas aos resultados iniciais.

É com esse segundo momento que a dissertação vincula-se, analisando a ocorrência da materialização desses indicadores, em especial o Índice de Condições de Gestão - ICG, para ampliar a sua compreensão, de forma qualitativa, na medida em que avalia a efetividade da política educacional.

O Índice de Condições de Qualidade – ICQ, desenvolvido pelos pesquisadores do NuPE, apresenta, nos resultados, metodologia que prefigura as condições de qualidade, tratadas como síntese das condições de infraestrutura escolar, das condições de trabalho do professor e das condições de gestão da escola.

O indicador é formulado e testado, inicialmente, na base de dados do SAEB (2003) para o estado do Paraná e, posteriormente, utilizado e ampliado pelos pesquisadores do Observatório da Educação, com a inserção da base de dados nacional da Prova Brasil (2007). Dessa forma, o ICQ é, para os pesquisadores do NuPE, um instrumento para pensar a lacuna existente na área de avaliação de política educacional: identificar os elementos que, manejados de forma objetiva por esta política conjuntamente, têm influência nos resultados produzidos pela Prova Brasil.

Nessa direção, importam as avaliações nacionais em larga escala, com fundamento nas definições elucidadas pelo Ministério da Educação:

[...] visando a construir dois tipos de medidas. A primeira, da aprendizagem dos estudantes e, a segunda, dos fatores de contexto correlacionados com o desempenho escolar. A implementação da avaliação em larga escala se constituiu com a intenção de subsidiar os formuladores e executores das ações governamentais na área educacional em todos os níveis de governo. Com a avaliação se pretende averiguar a eficiência dos sistemas no processo de ensino-aprendizagem e, também, a equidade da educação oferecida em todo o país (BRASIL, 2010).

A proposição do ICQ incorpora dimensões reconhecidas na literatura, importantes para o trabalho pedagógico (NuPE, 2010), retiradas das informações disponíveis no questionário de contexto da Prova Brasil e coteja-as com o gasto aluno/ano e com os resultados do IDEB<sup>1</sup>. O SAEB sofre modificações ao longo das edições e, a partir de 1995, os resultados passam a ser comparáveis nacionalmente.

Até 2003, a prova é aplicada para as disciplinas de língua portuguesa e matemática. Em alguns anos, acrescentam-se outras matérias, em caráter amostral, contando com a participação dos alunos das etapas finais do Ensino Fundamental (5º e 9º anos) e do 3º ano do Ensino Médio. A avaliação é aplicada nas redes pública e privada. Os resultados, por sua vez, são disponibilizados por estado, região e país, em vista da característica amostral da metodologia de avaliação.

A partir de 2005, o sistema de avaliação da educação básica é reestruturado e composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) em sua divulgação denominada SAEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), que contempla a Prova Brasil e a Provinha Brasil. O SAEB e a Prova Brasil consistem na mesma avaliação, com diferença, apenas, no que concerne à população avaliada. A Prova Brasil amplia o escopo do SAEB, contemplando os alunos do 5º e 9º ano das escolas públicas, com mais de 20 alunos.

A Prova Brasil é aplicada, pela primeira vez, em 2005. No entanto, somente em 2007 incorpora, além dos testes de conhecimento, os questionários contextuais referentes aos alunos, professores, diretor e à estrutura da escola. Todos os resultados da Prova Brasil são disponibilizados em microdados na página do INEP<sup>2</sup>.

Os dados do INEP são um dos *corpora* de estudos dos pesquisadores do Observatório da Educação da UFPR para compor o Índice de Condições de Qualidade da Educação (ICQ), pois são reveladores de importantes informações socioeconômicas dos alunos, professores e diretores e das condições materiais das escolas. Segundo os pesquisadores, ao utilizar os dados do SAEB é possível cotejar informações de resultados escolares e das condições de qualidade, levantadas em um mesmo *survey*<sup>3</sup> (SOUZA, GOUVEIA e SCHNEIDER 2011).

---

<sup>1</sup> Índice construído pelo INEP com o foco na qualidade da educação brasileira e que prioriza a leitura dos dados da Prova Brasil, a partir dos resultados obtidos pelos alunos no sistema nacional de avaliação e no fluxo no ensino fundamental (GOUVEIA E SOUZA, 2010).

<sup>2</sup> INEP: <http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-microdados>.

<sup>3</sup> Os *survey* são muito semelhantes a censos. A principal diferença é que aquele examina uma amostra da população ao invés da sua totalidade (BABBIE, 1999, p.78-79) e abrange uma grande variedade de estudos descritivos.

Em 2012, a composição do Índice de Condições de Qualidade da Educação é consolidada pelo NuPE. A definição do indicador possibilita a primeira descrição nacional das condições de qualidade das escolas, com base nos elementos constantes da pesquisa, como definidores dessas condições, e com possibilidade efetiva de medida, a partir dos questionários contextuais (NuPE, 2012), organizados no banco de dados<sup>4</sup> dos estados e dos municípios.

O ICQ é constituído por três partes: Índice de Condições Materiais da Escola (ICME), Índice de Condições do Professor (ICP) e Índice de Condições de Gestão (ICG) com diferenciação de pesos, entre eles. Assim, a composição final do ICQ é expressa na seguinte fórmula:

$$\text{ICQ} = (\text{ICP} \times 0,6) + (\text{ICME} \times 0,3) + (\text{ICG} \times 0,1)$$

Os índices parciais que compõem o ICQ recebem diferenciação de pesos entre eles, na seguinte proporção: ICP com peso 60%, ICME com peso 30% e ICG com peso 10%. No caso do ICQ, o índice varia entre zero e um, em que 0 (zero) indica as piores condições e 1 (um) as melhores condições encontradas. Isto também se reproduz para os outros indicadores (ICP, ICME e ICG). Os pesquisadores definiram os pesos finais de cada variável por testes de correlação (análise de Correlação de Pearson) entre cada variável e a proficiência dos alunos.

Nos testes preliminares para composição do ICQ, os resultados do modelo de regressão linear evidenciam que as condições de trabalho e a formação de professores têm maior impacto em termos de proficiência e o ICG é o que menor impacto apresenta na proficiência dos alunos. Isto não quer dizer, todavia, que as condições de gestão são, efetivamente, menos importantes que as demais. Ocorre que os questionários utilizados permitem capturar determinadas variáveis e a sensibilidade da variação desses itens é que indica um peso menor para a gestão diante dos demais fatores. Ademais, a gestão está também, direta ou indiretamente, inserida nas outras variáveis, pois as condições materiais, em particular, são fortemente influenciadas pelo perfil da gestão escolar.

A verificação das influências da gestão na efetividade da política

---

<sup>4</sup> Utilizando o *software* de análise estatística de dados *Statistical Package for Social Science for Windows* (SPSS).

educacional, segundo os pesquisadores do NuPE, somente pode ser testada para cada realidade em estudos de caso. Por isso que os estudos de caso que compõem o objeto da dissertação, foram realizados.

Os pesquisadores levantam a seguinte hipótese: “[...] quanto melhor a gestão mais resultados estão espelhados nas próprias condições materiais das escolas e nas condições de trabalho dos professores.” (SOUZA, GOUVEIA E SCHNEIDER, 2011). Por meio dos testes, foi definido o ICG com participação menor no peso da parcial do ICQ, peso de 0,1.

Esta dissertação objetiva abordar a gestão escolar, com base na leitura dos elementos de condições de qualidade que compõem o Índice de Condições de Gestão (ICG). Por isso, faz-se, nesta parte da pesquisa, uma breve descrição do índice, bem como do ICME e ICP, que compõem o ICQ.

De acordo com Souza, Gouveia e Schneider (2011), o Índice de Condições Materiais da Escola (ICME) leva em conta as informações que descrevem as condições físicas e do ambiente, assim como as condições dos equipamentos. Compõem o ICME sete grupos de variáveis.<sup>5</sup> Já o Índice de Condições do Professor (ICP) é composto por cinco agrupamentos de variáveis: formação, carga de trabalho, situação trabalhista, salário e experiência profissional. Este indicador tem um peso importante na composição final do ICQ e na análise dos pesquisadores, ao ressaltarem que a política educacional recente apresenta uma agenda afirmativa na discussão das condições de trabalho dos professores, em especial com o debate sobre a remuneração e o piso salarial profissional nacional (GOUVEIA e SOUZA, 2010, p.9).

Por meio do resultado do ICQ cotejado com o IDEB, são selecionados os casos para a pesquisa qualitativa, municípios e estados escolhidos a partir da observação do ICQ e de seus componentes, calculando a variação, em porcentagem, entre 2007 e 2011, bem como da observação da variação do IDEB estadual entre 2007 e 2011.

Os estados selecionados são: Sergipe, Minas Gerais e Paraná<sup>6</sup>e, conseqüentemente, as suas capitais, Curitiba (PR), Aracaju (SE) e Belo Horizonte

---

<sup>5</sup>Em SOUZA, GOUVEIA E SCHNEIDER (2011), no artigo intitulado *Índice de condições de qualidade educacional: metodologia e indícios*, há uma explicação completa das variáveis que compõem o ICME. (NuPE, 2011).

<sup>6</sup>O Estado do Paraná já estava pré-definido para o estudo de caso devido ao direcionamento da pesquisa.

(MG). Já os municípios de menor porte são escolhidos de acordo com o número de matrículas e a variação do ICQ e seus componentes, para os mesmos anos: Ilha das Flores (SE), Cataguases (BH), Marmeleiro (PR).

A escolha dos casos tem como fator de análise a esfera estadual e municipal com menos de 10 mil matrículas no Ensino Fundamental que apresentam os maiores crescimentos do IDEB e do ICQ.

As capitais, apesar de comporem a amostra, não necessariamente enquadram-se nos critérios escolhidos, pois é dada preferência a uma rede estadual e a um município de menor porte, haja vista os recursos orçamentários para os estudos de caso.

As matrículas dos municípios de menor porte, de cada estado, são organizadas em faixas, que variam entre 2 e 4 em número de matrículas. A faixa 2 é composta por matrículas entre 1000 e 2499; a faixa 3 entre 2500 e 4999; a faixa 4 entre 5000 e 9999 matrículas. O município de Ilha das Flores encontra-se na faixa 2 (1000 e 2499 matrículas) e os municípios de Cataguases e Marmeleiro na faixa 4 (5000 e 9999 matrículas). Estão excluídos, assim, os casos das faixas 1 (até 999) e 5 (mais de 10 mil) dos estados selecionados (NuPE, 2013).

Na tabela 1, observa-se o ICQ de cada um dos casos da rede estadual selecionados, para os anos iniciais (AI) e anos finais (AF). Nota-se que, em média, os estados apresentam condições que atendem a algo em torno de 60% do esperado como adequado, expresso no ICQ de 2007 e de 75% do esperado como adequado, expresso no ICQ de 2011.

A comparação entre 2007 e 2011 tem aspectos positivos, por exemplo, o crescimento na média do índice nos estados de Minas e Sergipe. Por esta medida percebe-se melhora nas condições de qualidade, em relação ao Paraná, com um pequeno decréscimo na média. Contudo, em 2007, o Paraná, tanto nos anos iniciais como finais obtém o maior valor de ICQ. A queda nos anos finais é bem pequena mantendo-se, em 2011, com o maior valor, juntamente com Sergipe, como consta na tabela 1.



TABELA 1 - ICQ EM 2007 E 2011 DA REDE ESTADUAL

	<b>ANO</b>	<b>ICQ 2007</b>	<b>ICQ 2011</b>	<b>Varição 2007-2011</b>
<b>Minas Gerais</b>	AI	0,67	0,71	6%
	AF	0,68	0,71	4%
<b>Sergipe</b>	AI	0,68	0,74	9%
	AF	0,66	0,76	15%
<b>Paraná</b>	AI	0,71	0,66	-7%
	AF	0,75	0,74	-1%

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

A hipótese é que a queda no valor do ICQ da rede Estadual do Paraná, nos anos iniciais, está relacionada à diminuição no número de estabelecimentos dessa rede de ensino. Em geral, nesse estado, a rede estadual se responsabiliza pelas séries finais do EF e os municípios pelas séries iniciais. A divisão de responsabilidades é tão efetiva que, atualmente, a rede estadual já não registra mais nenhuma matrícula de anos iniciais. No período analisado, em 2007, a rede estadual conta com 145 escolas de anos iniciais que atendem 26.399 alunos. Em 2011, o número de estabelecimentos cai para 107 e o de alunos vai para 7.646, uma diminuição de mais de 18 mil alunos e de 35 estabelecimentos.

Na tabela 2 constam os resultados da aplicação da metodologia do ICQ para os municípios selecionados. Na análise dos dados, Marmeleiro mantém a média em 2007 e 2011. O menor ICQ em 2007 é no município de Ilha de Flores (SE). No entanto, há um crescimento significativo no ICQ de 2011. A maior média encontra-se na capital Belo Horizonte, com 0,87 em 2007, e um decréscimo na média em 2011. As médias de Curitiba e Belo Horizonte destacam-se como as redes com as melhores condições de qualidade.

Conforme análise descrita por Souza, Gouveia e Schneider (2011), entende-se que municípios com redes menores são mais eficazes na política educacional e alcançam melhores resultados, dado o maior controle sobre a rede. No outro extremo, sobressai o potencial de eficiência das grandes redes, devido ao seu porte e por ser mais complexo atender um contingente elevado de alunos e de escolas.

TABELA 2 - ICQ EM 2007 E 2011 DA REDE MUNICIPAL

	ANO	ICQ 2007	ICQ 2011	Varição 2007-2011
<b>Ilha das Flores</b>	AI	0,46	0,75	63%
	AF	0,59	0,84	42%
<b>Cataguases</b>	AI	0,49	0,58	18%
	AF	0,58	0,57	-2%
<b>Marmeleiro</b>	AI	0,73	0,74	1%
	AF	-	-	-
<b>Aracaju</b>	AI	0,68	0,62	-9%
	AF	0,76	0,67	-12%
<b>Belo Horizonte</b>	AI	0,87	0,81	-7%
	AF	0,87	0,83	-5%
<b>Curitiba</b>	AI	0,77	0,79	3%
	AF	0,82	0,78	-5%

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza Gouveia e Schneider, 2011.

Belo Horizonte, mesmo com a queda, mantém-se com um valor mais alto que os demais municípios analisados. É bastante visível a diferença entre a situação do ICQ em dois municípios do mesmo estado. Cataguases mostra o menor índice, reafirmando as diferentes condições apresentadas pelos municípios, de acordo com seu porte.

Contudo, Aracaju foge um pouco à regra, apresentando média inferior aos demais municípios pequenos, inclusive Ilha das Flores que pertence ao mesmo estado, ainda que seja preciso considerar que esse município encaixa-se na faixa 2 do número de matrículas, atendendo entre 1000 e 2499 estudantes, o que representa menor demanda de atendimento e um esforço, seja financeiro ou mesmo organizacional, inferior aos demais casos analisados, visto a existência de um número muito pequeno de escolas.

O esforço que a política realiza é diferente em condições de demandas distintas. Em tese, os municípios de pequeno e médio porte têm possibilidade de maior controle das condições de qualidade, mas proporcionalmente seus custos se revelam mais elevados, enquanto os de grande porte homogeneízam as condições de qualidade e concentram maior produção de riqueza (SOUZA, GOUVEIA e SCHNEIDER, 2011).

As análises quantitativas realizadas pelos pesquisadores do Observatório da Educação da Universidade Federal do Paraná revelam a pertinência de optar por

estudo de caso, para obter outras dimensões de análise, a partir do que os sistemas oferecem em termos de condições de qualidade e verificar se o índice expressa esse contexto.

Isso implica numa análise qualitativa sobre a efetividade da política educacional municipal e estadual, utilizando-se das informações geradas pelo ICQ, comparando com a análise dos documentos legais e entrevistas realizadas para a elaboração das pesquisas desenvolvidas pelo NuPE.

No caminho da tessitura desta dissertação, a próxima subseção aborda a metodologia e a construção do índice de condições de gestão, visto ser um dos indicadores de análise dos elementos de gestão escolar que será tratado no terceiro capítulo.

## 2.1 O ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO E SUA ESTRUTURAÇÃO

Descreve-se o percurso de construção do Índice de Condições de Qualidade e alguns dos resultados referentes ao Índice de Condições de Gestão (ICG). A elaboração do ICG, assim como a de outros indicadores, recodifica as variáveis que constam nos questionários contextuais da Prova Brasil de 2007, 2009 e 2011<sup>7</sup>.

O questionário contextual referente ao Diretor, que é aplicado pela Prova Brasil, coleta dados sobre a formação profissional, práticas gerenciais e perfil socioeconômico e cultural (INEP, 2013) dos diretores das escolas avaliadas. O questionário do diretor, de 2007, contém em torno de 162 questões, e em 2011, o número é de 212. Dentre as questões são selecionadas, para construção do ICG, o seguinte conjunto de variáveis: dependência administrativa, sexo, idade, salário, experiência na função de direção escolar, forma de provimento da função, conselho de escola, projeto político pedagógico.

Posteriormente, são elaborados dois grupos de variáveis e excluídas aquelas com relação direta com o perfil individual do diretor (sexo, idade e experiência), “[...] por se entender que elas não são edificadas ou alteradas a partir

---

<sup>7</sup>Os dados de 2009 não serão utilizados para fins de análise pois apresentam problemas de ausência quase completa de respostas no questionário do diretor, em vários estados, o que faz com que, na pesquisa geral, e consequentemente neste trabalho, haja a opção de utilizar apenas os dados de 2007 e 2011.

de determinações das políticas educacionais.” (SOUZA, GOUVEIA e SCHNEIDER 2011).

Os demais componentes relacionam-se com a gestão da escola: conselho escolar, forma de provimento do diretor, projeto pedagógico e salário do diretor. Doravante discute-se, mais especificamente, estes quatro componentes da gestão e sua importância para a efetivação de um processo democrático pautado pela qualidade do fazer educacional. Mas, de qualquer forma e ainda preliminarmente, a ideia que sustenta a escolha das variáveis e discutida pela literatura (SOUZA, 2007; 2009 b; PINTO, 1994; CAMARGO, 1997, dentre outros) é que as escolas tendem a apresentar um ambiente mais acolhedor e um clima mais propício à aprendizagem. Portanto, são instituições de mais qualidade, quando se mostram mais horizontais ao adotar mecanismos de participação e incentivo ao diálogo, como é o caso do conselho escolar e (algumas) formas de elaboração da proposta pedagógica e de escolha de diretores.

A questão do salário do diretor tem relação com outros dois aspectos: a) a valorização profissional propriamente dita, porque, quando um diretor é bem remunerado tende a se dedicar com mais afinco ao seu ofício; b) com a função gratificada, que desempenha papel mais de fidelidade política e recompensa do que uma noção de valorização profissional. De qualquer modo, os quatro fatores são definidos pela política e se mostram, na pesquisa do NuPE, elementos muito importantes na configuração do índice de condições da gestão (ICG).

As variáveis, então, são recodificadas numa escala de 0 (zero) e 1 (um), com o intuito de permitir os cálculos necessários para chegar a um índice, e os valores são distribuídos nas possibilidades intermediárias, conforme quadro abaixo, que apresenta a recodificação das variáveis:

Questões/Questionário	Variáveis/Valores	Recodificação
Qual é aproximadamente seu salário bruto como diretor (a), adicionais, se houver?	A = até R\$ 545,00.	A = 0.10
	B = de R\$ 545,01 a R\$ 817,50.	B = 0.13
	C = de R\$ 817,51 a R\$ 1090,00.	C = 0.18
	D = de R\$ 1090,01 a R\$ 1.362,50.	D = 0.23
	E = de R\$ 1.362,51 a R\$ 1.635,00.	E = 0.28
	F = de R\$ 1.635,01 a R\$ 1.907,50.	F = 0.33
	G = de R\$ 1.907,51 a R\$ 2.180,00	G = 0.38
	H = de R\$ 2.180,01 a R\$ 2.725,00.	H = 0.45
	I = de R\$ 2.725,01 a R\$ 3.815,00.	I = 0.60
	J = de R\$ 3.815,01 a R\$ 5.450,00.	J = 0.85
Você assumiu a direção desta escola por	K = mais de R\$ 5.450,01.	K = 1
	A = seleção	A = 0.5
	B = eleição apenas	B = 1
	C = seleção e eleição	C = 0.75
	D = indicação de técnicos	D = 0.1
	E = indicação de políticos	E = 0.25
	F = outras indicações	F = 0.1
Conselho de escola é um colegiado constituído por representantes da escola e da comunidade que tem como objetivo acompanhar as atividades escolares. Neste ano, quantas vezes o conselho desta escola se reuniu?	G = outra forma	G = 0
	A = o conselho não se reuniu nenhuma vez	A = 0
	B = o conselho se reuniu uma vez no ano	B = 0.25
	C = o conselho se reuniu duas vezes no ano	C = 0.5
	D = o conselho se reuniu três ou mais vezes no ano	D = 1
Quanto ao projeto pedagógico desta escola neste ano?	E = não há conselho de escola	E = 0
	A = o modelo encaminhado pela secretaria da educação;	A = 0.1
	B = foi elaborado por mim;	B = 0.2
	C = depois de eu ter elaborado uma proposta do projeto, apresentei-a aos professores para sugestões e só depois escrevi a versão final;	C = 0.33
	D = os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final;	D = 0.5
	E = uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto;	E = 1
	F = professores, pais, outros servidores, estudantes e eu montamos o projeto;	F = 1
	G = foi elaborado de outra maneira;	G = 0,2
	H = não sei como foi desenvolvido;	H = 0,1
I = não existe Projeto Pedagógico.	I = 0	

QUADRO 1: VARIÁVEIS E RECODIFICAÇÃO PARA COMPOSIÇÃO DO ICQ.

FONTE: PROVA BRASIL, Questionário do Diretor/2011 (Dados de recodificação trabalhados pelo NuPE).

Os valores dos salários diferem entre 2007 e 2011. A metodologia para a recodificação é a seguinte: atribui-se ao maior salário o peso 1, e os demais são calculados por uma regra de três, com base no valor do salário mais elevado. Assim, quando o maior salário é de R\$ 4.541,00, recebe o peso 1, e ao salário de R\$ 545,00, por exemplo, é atribuído o peso de 0,12, que equivale a 12% do maior salário.

A ponderação das variáveis (0 a 1) e valores distribuídos nas possibilidades

intermediárias são estabelecidos na pesquisa, considerando a presença de variáveis dicotômicas e não dicotômicas em todos os bancos e a necessidade de padronizar a escala, para facilitar o cotejamento dos 3 índices (gestão, professor e condições materiais).

São realizados testes estatísticos tais como a Correlação de Pearson<sup>8</sup>, entre o IDEB e as variáveis que formam o banco, para definir a composição e o peso de cada variável dentro do indicador, o que, no caso do ICQ, resulta na fórmula:

$$\text{ICG} = \frac{(v1*5) + v2* + (v3*2) + (v4*2)}{10}$$

em que

v1 - Salário

v2 - Forma de provimento

v3 - Conselho Escolar

v4 - Projeto Pedagógico

O ICG varia de 0 (escolas com pior perfil de gestão) a 1 (melhor perfil de gestão). No ICG, observa-se que o componente salário firma-se um importante elemento para a composição do índice, por apresentar grande correlação com o IDEB: a maior dentre os indicadores analisados.

Na síntese realizada por Souza (2008), com a análise do banco de dados do Estado do Paraná, as variáveis escolhidas apresentam relação com os resultados dos alunos. Em geral, as melhores notas dos alunos estão, justamente, nas escolas com o melhor ICG. Dessa forma, reforça-se que o Índice de Gestão é um indicador significativo para avaliação dos resultados educacionais.

Na tabela 3, o ICG do estado do Paraná apresenta a maior média (0,81) e aproxima-se do melhor perfil de gestão, entre os estados analisados. Sergipe atinge a menor média, representada por 0,45 em 2011. Nos três estados há um decréscimo na média de 2007 para 2011. Somente o Paraná, nos AF apresenta crescimento da

---

<sup>8</sup>É uma medida do grau de relação linear entre duas variáveis quantitativas, cujos valores variam entre -1 e 1. O valor 0 (zero) significa que não há relação linear, o valor 1 indica uma relação linear perfeita e o valor -1 também indica uma relação linear perfeita, mas inversa. Disponível em <http://stat2.med.up.pt>. Acesso em 08 de maio de 2014.

média.

TABELA 3: DADOS DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO, REDE ESTADUAL

Estado	ANO	ICG 2007	ICG 2011	Varição 2007-2011
Minas Gerais	AI	0,71	0,56	-21%
	AF	0,63	0,56	-11%
Sergipe	AI	0,56	0,45	-20%
	AF	0,52	0,43	-17%
Paraná	AI	0,81	0,73	-10%
	AF	0,67	0,72	7%

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

Até mesmo quando se trata da mesma rede de ensino, os valores de ICG para os anos iniciais e finais são diferentes. É mais próximo, contudo, em 2011. O fator aponta que, mesmo dentro de uma mesma rede de ensino, a materialização da gestão é distinta. A aproximação das médias, no ano de 2011, indica um trabalho mais integrado.

Em relação aos resultados do ICG, para cada um dos municípios selecionados, a melhor média encontra-se no município de Belo Horizonte 0,91 (AI e AF). Já a menor média está em Ilha das Flores (0,21 e 0,24), com um significativo crescimento em 2011, principalmente nos AF.

As capitais apresentam decréscimo de 2007 para 2011, como é observado, também, nos casos de Aracaju e Curitiba. Existe diferença significativa na média final do ICG entre a maior média de 0,9, em Belo Horizonte e Curitiba, mostrando um melhor perfil de gestão no padrão aqui definido, e a menor média, de 0,2, em Ilha das Flores e em Marmeireiro de 0,48, considerando dados somente dos anos iniciais<sup>9</sup>, como verificável na tabela 4:

<sup>9</sup>No Paraná há a divisão de responsabilidades entre estado e municípios no que concerne ao ensino fundamental. A responsabilidade com as séries iniciais é dos municípios e cabe ao estado a responsabilidade em relação às séries finais do ensino fundamental.

TABELA 4: DADOS DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO, NA REDE MUNICIPAL

Municípios	Série	ICG 2007	ICG 2011	Varição 2007-2011
<b>Belo Horizonte</b>	AI	0,91	0,70	-23%
	AF	0,91	0,69	-24%
<b>Cataguases</b>	AI	0,52	0,57	10%
	AF	0,45	0,62	38%
<b>Aracaju</b>	AI	0,83	0,66	-20%
	AF	0,84	0,63	-25%
<b>Ilha das Flores</b>	AI	0,24	0,39	63%
	AF	0,21	0,56	167%
<b>Curitiba</b>	AI	0,84	0,66	-21%
	AF	0,87	0,64	-26%
<b>Marmeleiro</b>	AI	0,48	0,45	-6%
	AF	-	-	-

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

O crescimento apresentado em Cataguases, Aracaju e Ilha das Flores, indica melhoria nos processos de gestão, impulsionados, inclusive, pelos programas lançados pelo governo federal, com destaque, por exemplo, para o programa de formação dos conselhos escolares. Além disso, o aumento do piso salarial nacional impacta o índice, uma vez que, em geral, os diretores compõem o quadro próprio do magistério. Entretanto, tais questões são melhor discutidas nas análises qualitativas.

Antes de trabalhar as análises qualitativas, descreve-se os mecanismos utilizados para a coleta dos dados, e detalha-se melhor os casos aqui analisados, na próxima seção.

## 2.2. MATERIALIZAÇÃO DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO: DESCRIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS CASOS E METODOLOGIA DA PESQUISA QUALITATIVA

Estudar as condições de gestão nos nove casos proposto, pressupõe que eles estão inseridos numa realidade política e social que os afeta direta e indiretamente, o que impõe, inicialmente, a contextualização da realidade econômica e social dos estados e municípios analisados.



Um primeiro elemento a se considerar é o fato de que a pesquisa engloba três regiões com características bem distintas, Nordeste, Sudeste e Sul, com quadros econômicos, políticos e culturais, perfil educacional e de atenção escolar, bastante diversos.

Quanto ao público atendido, mais especificamente ao número de alunos, há grandes variações. Minas Gerais é o estado com maior número de matrículas e Sergipe, o menor. Entre os dois estados há diferença de quase 17 milhões de estudantes (17.529.313) o que resulta em alterações para a oferta da educação.

A diferença de matrícula condiz com o número de habitantes de cada estado que, no caso de Minas, é bem superior ao de Sergipe e do Paraná. Em relação a esses dois últimos estados, observa-se que, apesar do primeiro ter população bem inferior ao segundo, o número de matrículas do EF, anos iniciais, sob a responsabilidade de Sergipe é bem superior ao do Paraná, cuja população é maior. O fato relaciona-se com a forma de divisão de responsabilidades estabelecida em cada Estado. Tais informações encontram-se na tabela 5, que também traz outras notas sobre os Estados selecionados.

TABELA 5 - INFORMAÇÕES DOS ESTADOS SELECIONADOS

Estado	Sigla UF	População 2010*	IDH 2010**	Matrícula EF AI_2011***	Matrícula EF AF_2011***	IDEB_5 2011***	IDEB_9 2011***
Minas gerais	MG	19.597.330	0,731	489.235	857.303	5,7	4,4
Paraná	PR	10.444.526	0,749	7.646	692.007	5,3	4,0
Sergipe	SE	2.068.017	0,665	40.341	66.016	3,4	2,9

FONTE: CENSO IBGE\*/PNUD\*\*/INEP\*\*\*. Dados tabulados pela autora.

Os casos estudados têm características bem distintas, seja em termos de população, matrícula ou mesmo no que se refere a outros indicadores, por exemplo, em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>10</sup>, um dos índices mais utilizados em escala mundial e que objetiva a percepção dos avanços da realidade populacional, com foco no desenvolvimento social. O Paraná é o estado que apresenta o melhor desenvolvimento humano, considerando que o IDH varia entre 0 a 1 e quanto mais se aproxima de 1 maior o IDH de um país, estado, município, o que denota a melhor condição em relação aos demais.

<sup>10</sup>O IDH considera três aspectos diferenciados, quais sejam: o Produto Interno Bruto (PIB) per capita (indicador que afere a renda), a longevidade (expectativa de vida ao nascer) e a educação (índice de analfabetismo e taxa de matrícula na escola).

Contudo, mesmo com o maior IDH, o Paraná não é o estado com o maior IDEB. Perde para Belo Horizonte que tem o maior número de matrículas. O fator relaciona-se à forma como cada rede organiza sua proposta de ensino e com as condições de qualidade apresentadas ou, ainda, com vários outros fatores.

Em relação aos dados dos municípios e das capitais, Belo Horizonte é o município que concentra a maior taxa populacional e, por consequência, a maior matrícula. Em Curitiba, o maior número de matrículas é nas séries iniciais, aspecto existente, também, em Marmeleiro, que só atende aos anos iniciais do EF, decorrente da repartição de responsabilidades do Estado, que delega as séries iniciais para os municípios e as séries finais para o estado.

Na observação do IDH, verifica-se que as capitais têm índices melhores que os demais municípios. O melhor índice é do Paraná. Com relação ao IDEB, o melhor índice é no município de Marmeleiro, para as séries iniciais, e Curitiba, para as séries finais. Os menores índices estão em Aracaju e Ilha das Flores.

TABELA 6 - INFORMAÇÕES DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Município	Sigla UF	População 2010	IDH 2010	Matrícula EF AI_2011	Matrícula EF AF_2011	IDEB_5 2011	IDEB_9 2011
Cataguases	MG	69.757	0,751	2.251	985	5,6	4,4
Marmeleiro	PR	13.900	0,722	937		6,8	
Ilha das flores	SE	8.348	0,562	737	285	3,2	2,1
Belo Horizonte	MG	2.375.151	0,81	65.773	59.823	5,6	4,5
Curitiba	PR	1.751.907	0,823	88.056	7.445	5,8	4,7
Aracaju	SE	571.149	0,77	11.640	6.352	3,6	3,1

FONTE: FONTE: CENSO IBGE\*/PNUD\*\*/INEP\*\*\*. Dados tabulados pela autora.

Com referência à construção do ICG, tendo como princípio os posicionamentos elencados no Índice de Condição de Qualidade (ICQ), associado a um conjunto de procedimentos qualitativos, há que se considerar que esses conceitos não são dissociados, pois:

[...] na medida em que de um lado a quantidade é uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta (portanto é uma qualificação dessa grandeza) e, de outro, ela precisa ser interpretada qualitativamente, pois sem relação a algum referencial não tem significação em si. (GATTI, 2011a, p. 73).

Com essa premissa, é realizado levantamento bibliográfico para conhecer as discussões em relação à temática gestão, em teses e dissertações (SOUZA,

2007 e DRABACH 2013)<sup>11</sup>, artigos coletados no portal de periódicos da Scielo. Em base de 114 artigos, procurados pelo descritor gestão escolar e 14 artigos gerados com o descritor gestão escolar democrática, 10 artigos que pesquisam os caminhos da gestão escolar no Brasil e suas interfaces na política educacional são selecionados.

Também são usadas as produções dos pesquisadores do NuPE/UFPR, principalmente sobre a metodologia de construção do ICQ e do mapeamento bibliográfico sobre qualidade e efetividade na política educacional. O levantamento realizado mostra que os estudos trazem uma discussão fundamental em torno do tema da gestão no tocante aos mecanismos que subsidiam as perspectivas de melhoria da qualidade do ensino.

Faz-se um recorte específico em relação às políticas da gestão escolar e, em especial, às referentes aos elementos que as constituem e que exploram abordagens complementares. Focaliza-se a gestão no processo da reforma educacional, as políticas educacionais e a qualidade no ensino e as que envolvem a discussão sobre a construção de índices de qualidade educacional para avaliação da efetividade política.

A segunda fase da pesquisa consiste em estudos qualitativos dos sistemas de ensino com incremento significativo no ICQ, confrontado com outros indicativos. Para conhecer as políticas que sustentam o crescimento das condições de qualidade usa-se dois instrumentos de pesquisa: entrevistas com representantes da Secretaria de Educação e coleta de documentos que organizam a educação nos municípios e estados pesquisados.

Após a definição dos casos, é acordado, pelos pesquisadores, que a metodologia de coleta de dados dá-se por meio de análise documental e entrevista<sup>12</sup>, esta aplicada aos secretários de educação ou, na impossibilidade, com diretores dos departamentos de ensino fundamental. Todas as entrevistas realizadas

---

<sup>11</sup>A tese de doutorado de Ângelo Ricardo Souza (2007), apresenta o perfil nacional para os diretores das escolas públicas brasileiras tendo como referência banco de dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB 2003 e analisa produções acadêmicas no país entre 1930 e 2004 em relação à temática. Já a tese de Nádya Drabach (UFPR, 2013), investiga em que medida a gestão gerencial influencia o perfil dos gestores e da gestão das escolas públicas, tendo por referência os dados da SAEB 1997 a 2003 e Prova Brasil 2007.

<sup>12</sup>Roteiro de entrevista semiestruturado. A elaboração do roteiro de entrevista compõe-se de 23 questões abertas (apêndice I) e passa por um processo de teste e validação, para obter um instrumento adequado e confiável.

estão autorizadas e gravadas em áudio MP3 e, na sequência, transcritas.<sup>13</sup>

As entrevistas são da Diretora de Ensino Fundamental da rede municipal de Curitiba e, em Aracaju e Marmeleiro, do diretor do departamento e do coordenador do ensino fundamental. Em Belo Horizonte, a entrevista é concedida pela Diretora de Ensino da Secretaria Municipal de Educação. As dificuldades iniciam no agendamento com os gestores e na disponibilização dos documentos, o que revela os limites de acesso a documentos legais e de organização das secretarias e a existência de uma aparente resistência ou timidez dos interlocutores, ao tratarem do processo de gestão implementado na escola pública, principalmente nos municípios de pequeno porte.

Além das entrevistas, há o levantamento documental, visando coletar referências em documentos legais, disponibilizados fisicamente ou por outros meios (*sites*), para colher outros aspectos sobre o tema, pois:

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Representam uma fonte 'natural' de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto (LÜDKE e ANDRÉ, 2004, p. 39, grifos no original).

A documentação é formada por leis, decretos, portarias, resoluções, deliberações, indicações, pareceres, instruções normativas e editais das redes municipais e estaduais. Também são usados documentos institucionais como propostas pedagógicas, planos plurianuais de educação, regimentos escolares, materiais contendo programas e projetos educacionais.

Os documentos obtidos são organizados em quatro categorias, definidas pelos elementos que compõem o Índice de Gestão: conselho da escola, projeto político pedagógico, forma de provimento da direção escolar e salário do diretor.

Abaixo seguem os quadros demonstrativos dos documentos disponibilizados durante a pesquisa documental, em cada um dos municípios, em que os representantes entrevistados indicam os *sites* das Secretarias para consulta de outros documentos. Os quadros são organizados por estado, apresentando os documentos encontrados no estado e nos dois municípios que a ele são vinculados. O quadro 2 apresenta dados referentes a Sergipe, Aracaju e Ilha das Flores.

---

<sup>13</sup> As transcrições das entrevistas reproduzem a linguagem coloquial utilizada pelos entrevistados.

REDE	ESTADO/MUNICÍPIO	TEMÁTICA	TIPO DE DOCUMENTO	N.
ESTADUAL	SERGIPE	Forma de provimento	Lei	3
			Portaria	2
			Edital	2
			Modelo plano de gestão	1
			Informativo SINTESE	1
MUNICIPAL	ARACAJU	Proposta Político Pedagógica	Referencial Curricular Estadual	1
			Decreto	2
			Lei	2
MUNICIPAL	ARACAJU	Proposta Político Pedagógica	Lei	0
			Lei	3
			Parecer	1
	ILHAS DAS FLORES	Proposta Político Pedagógica	Lei	1
			Decreto	0
			Decreto	1

QUADRO 2 – DESCRIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE - REDE ESTADUAL E MUNICIPAL  
 FONTE: SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO: SERGIPE, ARACAJU E ILHA DAS FLORES. Dados catalogados pela autora.

Em Aracaju e Ilha das Flores não há documentos que orientam ou regulamentam a construção da Proposta Pedagógica. Existe menção à proposta, nos documentos que definem a função do Conselho de Escola e naqueles que tratam do Conselho Municipal. Esses consideram que é função dos conselheiros participar da elaboração dos documentos.

Na rede municipal de Aracaju, outros documentos retratam a gestão da educação no município, além do papel do Conselho Municipal de Educação de Aracaju (CONMAE) e da criação do sistema municipal de educação, como é descrito nas referências de cada um desses documentos, que se encontra no apêndice 2.

No município de Ilha das Flores, não há documentos referentes aos mecanismos de gestão da escola, mas outros que identificam e regulamentam o Conselho Municipal de Educação.

No quadro 3, foca-se a apresentação da documentação do estado de Minas Gerais. As redes municipais de Belo Horizonte e Cataguases não apresentam documentos que orientam ou regulamentam a construção da Proposta Pedagógica.

Na rede estadual de Minas Gerais há apenas uma apresentação da Secretaria de Estado de Educação, com orientações sobre a revisão da proposta, documentos que regulamentam o Conselho Municipal de Educação e que orientam a implementação dos Grêmios Estudantis nas escolas. Maiores informações sobre esses documentos constam no apêndice 3.

REDE	ESTADO/MUNICÍPIO	TEMÁTICA	TIPO DE DOCUMENTO	N.	
ESTADUAL	MINAS GERAIS	Forma de provimento	Lei	1	
			Decreto	1	
			Resolução	4	
		Proposta Político Pedagógica	Parecer	1	
			Resolução	1	
			Conselho de Escola	Lei	1
MUNICIPAL	BELO HORIZONTE	Forma de provimento	Decreto	1	
			Resolução	1	
			Regimento Escolar	6	
		Proposta Político Pedagógica	Parecer	1	
			Conselho de Escola	Lei	1
			Decreto	1	
MUNICIPAL	CATAGUASES	Forma de provimento	Resolução	2	
			Regimento Escolar	1	
			Proposta Político Pedagógica		
		Conselho de Escola			

QUADRO 3 – DESCRIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - REDE ESTADUAL E MUNICIPAL  
 FONTE: SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO: MINAS GERAIS, BELO HORIZONTE E CATAGUASES.  
 Dados catalogados pela autora.

A caracterização do Estado do Paraná está no quadro 4. A rede municipal de Curitiba e a rede estadual do Paraná disponibilizam documentos referentes à gestão da escola. Os que tratam do conselho de escola são orientadores, a exemplo do caderno de apoio do MEC. Há a minuta e outros registros sobre o Conselho Municipal de Educação e o Sistema Municipal de Ensino – SIMEN.

São catalogadas deliberações do Conselho Estadual de Educação (CEE) que orientam e normatizam a matéria: regimento interno do CEE/PR, adequação das propostas pedagógicas, deliberações sobre o programa de trabalho anual e documentos da rede estadual que orientam a implantação da Associação de Pais, Mestres e Funcionários (APMF) e Grêmios Estudantis. A descrição desse material está no apêndice 4.

No município de Marmeleiro, encontram-se documentos normatizadores da escolha do diretor e do conselho de escola. A proposta pedagógica do município segue as orientações do estado.

REDE	ESTADO/MUNICÍPIO	TEMÁTICA	TIPO DE DOCUMENTO	N.
ESTADUAL	PARANÁ	Forma de provimento	Lei	1
			Decreto	1
		Proposta Político Pedagógica	Deliberação	1
			Parecer	1
			Instrução	2
		Conselho de Escola	Indicação	1
Resolução	4			
Deliberação	1			
MUNICIPAL	CURITIBA	Forma de provimento	Modelo Estatuto	1
			Lei	1
		Proposta Político Pedagógica	Decreto	1
			Indicação CME	1
		Conselho de Escola	Lei	1
			Resolução	1
	Deliberação		1	
	MARMELEIRO	Forma de provimento	Decreto	1
			Proposta Político Pedagógica	Orientação do NRE
Conselho de Escola		Orientação do NRE	1	

QUADRO 4 – DESCRIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ - REDE ESTADUAL E MUNICIPAL  
 FONTE: SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO: PARANÁ, CURITIBA E MARMELEIRO. Dados catalogados pela autora.

Sustentados nos elementos teóricos e legais descritos, os próximos capítulos analisam os dados encontrados nas pesquisas de campo, procedentes da observação de fatos relacionados à coleta de dados nos nove casos, objetivando dar clareza ao problema de pesquisa.

São evidenciadas as indagações que emergem no transcorrer da pesquisa, que constituem a tessitura do trabalho e que respeitam às ações de gestão escolar.

Assim, analisa-se a proporção que a política educacional de cada um dos casos estudados, proposta e implementada, repercute na operacionalidade da gestão escolar.

Entre os mecanismos de participação existentes na escola, destacam-se: a criação e fortalecimento de órgãos colegiados; a elaboração conjunta do Projeto Político Pedagógico e o aprimoramento dos modelos de escolha para o cargo de diretor. Eles evidenciam o que Habermas (2007) aponta como a instituição de um direito legítimo, no qual são respeitadas as liberdades subjetivas, e a garantia da ativa participação dos cidadãos.

Na relação entre o que indica o ICG, mediada pelos documentos que refletem as políticas das redes analisadas, é que se propõe compreender os processos de significação e materialização da gestão democrática, levando em consideração o Conselho de Escola, a Proposta Pedagógica, a forma de provimento

e o salário do diretor.

Os próximos capítulos investigam como os fundamentos da gestão escolar pelos princípios democráticos, expressos nas políticas oficiais, são assumidos e reassumidos nos textos normativos, na constituição e funcionamento das estruturas e na forma de participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar.



## **CAPÍTULO III**

### **AS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR: O QUE REVELAM OS CONSELHOS ESCOLARES**

Um dos maiores desafios das instituições escolares é constituir ações emancipatórias, com os princípios da gestão escolar democrática, para a escola, enquanto organismo, e também, para os sujeitos com ela envolvidos. Para isso, é essencial que na filosofia político-pedagógica da escola, estejam contempladas as ideias de autonomia, participação, criação conjunta e posicionamento crítico. A formação e as ações do conselho escolar são modos de participação social e de efetividade no processo de gestão.

Na organização do conselho escolar, de acordo com o artigo 14, inciso II da LDBEN, há a garantia da “[...] participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.” O PNE, na meta 19, estratégia 19.5, ressalta a importância do “[...] fortalecimento de conselhos escolares como instrumentos de participação.” Assim, por esse conselho, a escola cumpre uma das responsabilidades, determinada no artigo 12, inciso VI, que é a de “[...] articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola.”

O conselho escolar é uma maneira de democratização da gestão e a sua organização redefine papéis e funções, aumentando o potencial comunicativo, plantando elementos de uma cultura mais democrática, na qual o poder não está mais cristalizado na figura centralizadora do diretor.

O Ministério da Educação publica, em 2004, a cartilha do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares<sup>1</sup>. O documento afirma que o conselho escolar representa a escola, e é “[...] a expressão e o veículo do poder da cidadania, da comunidade a quem a escola efetivamente pertence.” (BRASIL, 2004, p.36).

E, em sentido correlato:

---

<sup>1</sup> O Ministério da Educação (MEC) implementa o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação/Pró-conselho no ano de 2003, com objetivo de ofertar formação continuada para conselheiros municipais de educação, para o fortalecimento da gestão democrática dos sistemas e redes municipais de ensino e consolidar a autonomia dos municípios no gerenciamento de políticas educacionais. Dentre as ações realizadas pelo programa figuram o fortalecimento dos conselhos já existentes e a participação da sociedade civil na avaliação, bem como na criação de novos conselhos municipais de educação. Em 2004, o Governo Federal, pela Portaria Ministerial 2896/2004 cria o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Sua atribuição é deliberar, nos casos de sua competência, e 'aconselhar' os dirigentes, no que julgar prudente, sobre as ações a empreender e os meios a utilizar para o alcance dos fins escola. O conselho existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito. (BRASIL, 2004, p. 37).

Desse modo, o conselho assume a defesa dos interesses da escola, estatuídos com opiniões de diferentes categorias que o formam. Portanto, é participativo e se organiza para favorecer as ações em prol da comunidade educativa.

No entendimento do MEC (BRASIL, 2004), os conselhos escolares são órgãos colegiados, o que dimensiona o terceiro eixo de sua constituição: as competências.

Compreender os conselhos, nessa dimensão, é evidenciar que são órgãos estimuladores e criadores de um novo cotidiano escolar, cuja função é deliberar sobre questões de cunho político pedagógico, administrativo e financeiro. Por extensão, suas atribuições são definidas pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares como deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras:

- função deliberativa: quando é atribuída a competência de decidir, aprovar, elaborar sobre determinadas questões;
- função consultiva: tem caráter de assessoramento, de discutir, de participar, de opinar e emitir parecer;
- função fiscal: quando é atribuída competência para fiscalizar, acompanhar, supervisionar, aprovar prestações de contas, e o de cumprimento de normas e legalidade ou legitimidade de ações;
- função mobilizadora: ação efetiva de apoio, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso cidadão de todos com a educação. (BRASIL, 2004).

Portanto, cabe ao conselho escolar analisar as ações e empreender meios para o cumprimento das finalidades da escola.

O Conselho representa lugar de participação e decisão, espaço de discussões, negociações e encaminhamentos das demandas educacionais, possibilita a participação social e promove a gestão democrática (BRASIL, 2004, p. 34).

A valorização do conselho escolar como estratégia de gestão democrática traz implícita a relevância de sua função mobilizadora, fundamentada no princípio da pertença do bem público à cidadania, porque a mobilização dos atores, motivados por um objetivo comum, é elemento fundamental na formação de sujeitos

autônomos e solidários, incentiva a cultura democrática e substitui a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã (BRASIL, 2004, p. 59).

Em sentido correlato, Mendonça (2000) faz referência à natureza do colegiado como dinamizador de processos participativos, atribuindo ao conselho escolar examinar diferentes concepções pedagógicas, debater as diretrizes da mantenedora da escola, aprofundar as políticas públicas da educação e participar da tomada de decisões.

Por esse viés, com o intuito de determinar como se constituem os conselhos escolares, analisa-se as legislações e documentos institucionais dos municípios e estados relacionados.

### 3.1 DIAGNÓSTICO DA FORMA DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO ESCOLAR PELO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO

O ICG dos municípios e estados, apresentado no capítulo II, é ferramenta que auxilia na análise dos mecanismos de gestão, elemento importante nas condições de qualidade educacional ao olhar a realidade escolar no ângulo de diversas variáveis e, dentre elas, a do conselho escolar, na percepção da participação e funcionamento.

A variável conselho escolar levanta o número de vezes que o conselho de uma determinada escola se reúne no ano. Esse órgão é formado por representantes dos segmentos da escola e da comunidade, e um dos objetivos é acompanhar as atividades escolares. O índice pode variar em uma escala de 0 a 1, e o valor 0 representa duas variáveis: não há conselho de escola e o conselho não se reuniu nenhuma vez. O valor 1 representa que o conselho se reúne três ou mais vezes no ano. Há ainda duas outras alternativas, o conselho se reuniu uma vez no ano (0,25) e o conselho se reuniu duas vezes no ano (0,5).

O índice não se refere ao conselho de determinada escola, mas à caracterização da organização do conselho escolar nas redes municipais ou estaduais. Trata-se da média calculada a partir das respostas das escolas, de um dado município ou estado, como ilustrado nos gráficos apresentados na sequência.

O gráfico 1, mostra que a maior média, em relação ao funcionamento dos conselhos escolares, encontra-se em Minas Gerais, atingindo 0,93, mas que se apresenta bem próxima da média do estado do Paraná que é de 0,92. Nos dois estados, os números denotam que os conselhos escolares reúnem-se mais de três vezes no ano, nas escolas que ofertam o 5º ano.

Sergipe atinge a média 0,62 indicando que o conselho escolar se reúne duas vezes ao ano, considerando os resultados para as escolas do 5º ano.

No que tange ao 9º ano, há um crescimento do índice nos três estados. No entanto, ocorre um pequeno decréscimo de 2007 para 2011, respectivamente, de 0,62 para 0,57 no estado de Sergipe.

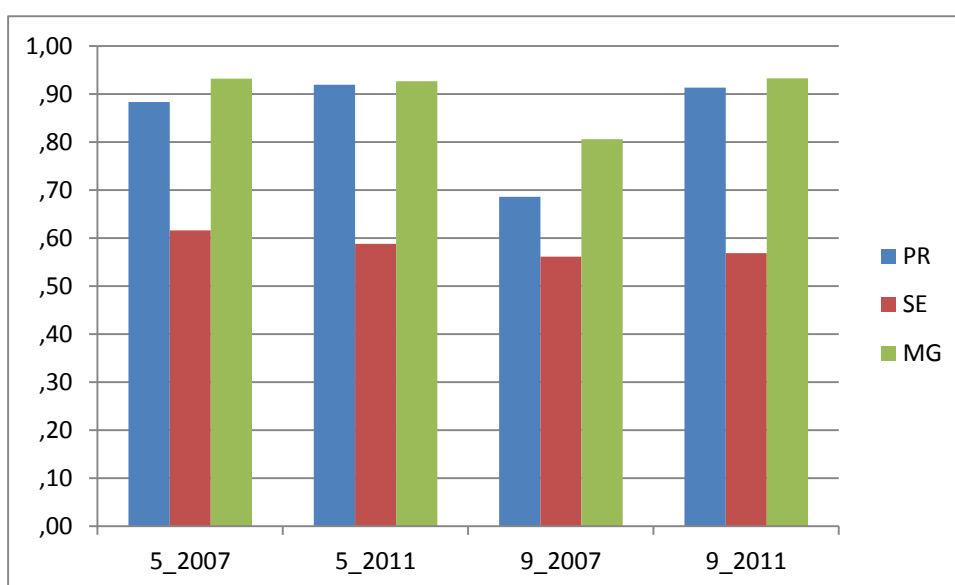


GRÁFICO 1 – INDICADOR REFERENTE AO CONSELHO ESCOLAR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE 5º E 9º ANO: 2007 - 2011.

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

Na rede municipal a situação difere, pois no 5º ano, os municípios capitais Aracaju, Curitiba e Belo Horizonte mantêm o índice próximo ao valor 1,0, o que demonstra que o Conselho Escolar se reúne três ou mais vezes no ano. As variações apresentadas são pequenas, correspondente ao índice de 0,93 a 1,00, entre os anos de 2007 e 2011. Referente ao 9º ano, a maior média é do município de Curitiba, permanecendo com a nota 1,0 desde 2007, indicando que o conselho se reúne três ou mais vezes no ano, bem como Belo Horizonte (0,93), Aracaju (0,93) que se aproximam da mesma média, em 2011.

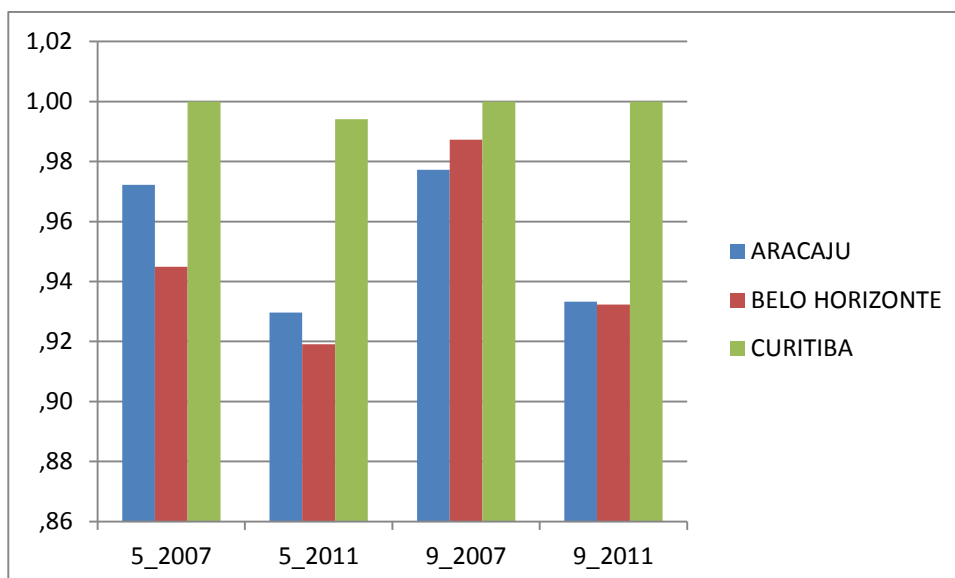


GRÁFICO 2 – INDICADOR REFERENTE AO CONSELHO ESCOLAR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º ANO DE 2007 E 2011 – ARACAJU, BELO HORIZONTE E CURITIBA.

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

Já entre os municípios de pequeno porte, Marmeleiro e Ilha das Flores, apresentam as médias mais baixas, o que evidencia que o conselho escolar reúne-se uma ou duas vezes ao ano.

O município de Cataguases, apresenta evolução do índice. Em 2007, a média é de 0,70 e passa para 1,00 em 2011, o que caracteriza que o conselho escolar se reúne três ou mais vezes ao ano.

Somente no município de Ilha das Flores não há dados sobre o indicador conselho escolar, para 2007. No entanto, atinge a média 1,0 em 2011. Em Marmeleiro não há dados para 9º ano, somente para 5º ano, decorrente da divisão de responsabilidades adotadas no estado do Paraná.

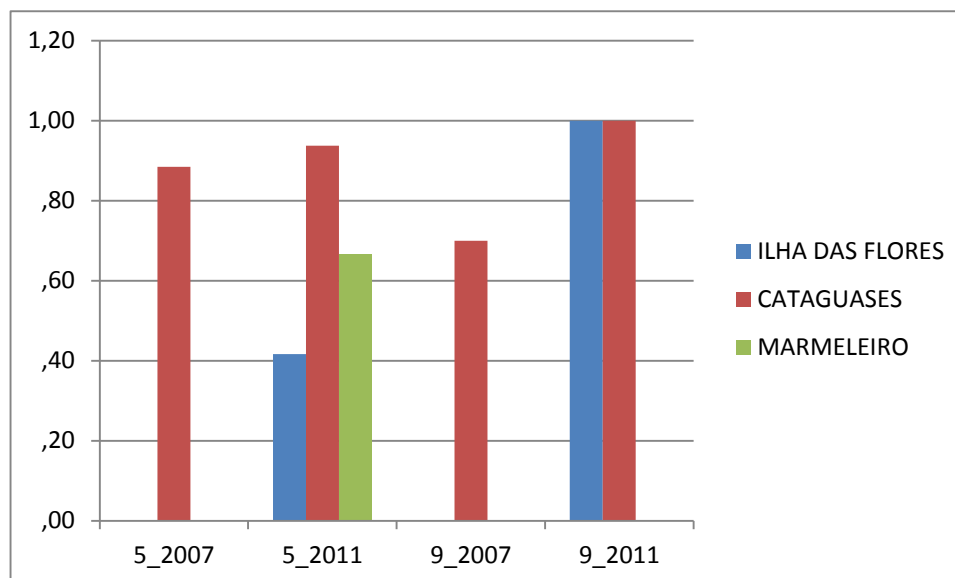


GRÁFICO 3 – INDICADOR REFERENTE AO CONSELHO ESCOLAR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º e 9º ANO – 2007 – 2011 – ILHA DAS FLORES, CATAGUASES E MARMELEIRO.

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

Em síntese, há crescimento do índice de gestão, representado na variável conselho escolar, mas esses órgãos, nas redes estaduais e municípios capitais, são mais presentes nas escolas do que nos municípios menores. Mas, Ilha das Flores e Marmeleiro, municípios de pequeno porte, registram um significativo crescimento do índice de 2007 para 2011. Ainda assim indicam menor participação.

### 3.2. A ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR NAS REDES ESTADUAIS

Uma caracterização chama a atenção: a do estado de Sergipe, em que o conselho escolar é denominado como comitê comunitário<sup>2</sup>.

Nesse estado, as escolas da rede pública estadual contam, na estrutura administrativa, com auxílio dos comitês comunitários. Esses comitês são personalidade jurídica de direito privado, com a finalidade de auxiliar no desempenho e desenvolvimento das atividades administrativas, principalmente nas áreas de gestão econômica, financeira e de manutenção do estabelecimento. É

<sup>2</sup> Sergipe - Lei complementar 23/1995, art. 1.

atribuição do comitê comunitário o poder de deliberação, limitado a matérias específicas da administração financeira.

Sua organização se dá por ato do Poder Executivo e é composto pelo Diretor da Escola, professores, funcionários, com representação dos pais de alunos, do grêmio escolar, de entidade social e da unidade escolar. Na entrevista com a coordenadora do departamento de educação de Sergipe sobre a constituição e funcionamento dos conselhos escolares esse aspecto fica mais claro:

Nós também estamos atrasados nesse item, porque nossas escolas, a unidade executora, que promove a gestão financeira e fiscal da escola, era o comitê comunitário, era o instrumento que a gente tinha. O comitê comunitário é como se fosse um conselho, só que não tinha nome de conselho. Eram os comunitários, compostos de representação de professores, do diretor da escola, representação de pais, e o comitê comunitário que toma conta principalmente da parte financeira. A escola recebe recurso, o comitê gerencia (Entrevista. Coordenadora do Departamento de Educação. Sergipe, 2013).

Contudo, há uma proposição, em trâmite, de substituição dos comitês comunitários por conselho escolar, como se observa no excerto abaixo:

[...] recentemente o governo do estado está substituindo os comitês comunitários e isso tem sido de forma muito lenta, pelos conselhos escolares. Eu não sei se a lei de criação dos conselhos já foi aprovada, se ainda está aí esperando alguma finalização, mas a proposta de substituir os comitês pelos conselhos, agora a função é a mesma e a representação, vai mudar um pouquinho porque vai entrar o representante de aluno, representante de funcionário, que antes os comitês não tinham, só pais e professores, então vai ampliar um pouquinho a representação, mas a função é a mesma (Entrevista. Coordenadora do Departamento de Educação. Sergipe, 2013).

Nota-se a confluência entre o relatado na entrevista e os dados do ICG. Na variável referente à reunião do conselho esse Estado é o que registra o menor valor, o que se relaciona ao fato de que a nomenclatura utilizada pelo estado é diferente daquela do questionário.

Em Minas Gerais há registros da formação do Conselho Escolar, anterior à Constituição Federal de 1988. O registro consta na pesquisa da tese de doutorado de Mendonça (2000)<sup>3</sup>.

O Colegiado do Estado de Minas Gerais, figura na Lei n. 7.109 de 1977, do Estatuto do Magistério Público de Minas Gerais, que regulamenta a constituição

---

<sup>3</sup>Mendonça (2000) apresenta outras experiências anteriores à CF/88. Além de Minas Gerais, cita a experiência de São Paulo, em 1977, do Distrito Federal, em 1979, e do Município de Porto Alegre, em 1985

dessa organização como instância de participação e de deliberação em relação ao ordenamento do trabalho dos servidores regidos pelo Estatuto do Magistério.

Esse modelo, de caráter eminentemente administrativo<sup>4</sup>, caracterizado como “[...] uma congregação de docentes” (MENDONÇA, 2000, p.270) é constituído pelo diretor, professores e especialistas em educação em exercício na escola, cabendo ao diretor a presidência.

Em 2003<sup>5</sup>, o conselho escolar é órgão representativo da comunidade escolar, com funções de caráter deliberativo e consultivo nos assuntos relativos à gestão pedagógica, administrativa e financeira. Cabe à Secretária de Estado de Educação a definição de normas reguladoras da estrutura e funcionamento do colegiado escolar na rede estadual de ensino.

Em 2005, é acrescentada a função de monitoramento e avaliação da educação escolar e, a partir de 2010, retorna, apenas, às funções consultiva e deliberativa.

No período compreendido entre 2005 e 2014, nesse estado, há a promulgação de seis resoluções sobre a estruturação e funcionamento dos conselhos. A primeira de 2005 traz a inclusão da representação dos alunos e pais ou responsáveis e as reuniões convocadas pelo presidente (diretor da escola) mensalmente e, extraordinariamente, quando necessário.

Em 2014, a composição apresenta-se alterada e considera a participação do aluno de qualquer nível de ensino, com idade igual ou superior a 14 anos e determina esse modelo colegiado para outros tipos de estabelecimento de ensino, como Centros de Educação Continuada, Centros de Educação Profissional, escolas que funcionam em penitenciárias e outros estabelecimentos de atendimento específico<sup>6</sup>.

A existência mais antiga do conselho de escola explica o fato de o estado obter um valor alto na variável dessa temática.

No estado do Paraná, a Secretaria de Estado da Educação, estabelece Regimento Escolar Único para os estabelecimentos da rede pública estadual de ensino em que consta a existência do Conselho Escolar em 1992, conforme a Resolução n. 2.000/91.

---

<sup>4</sup>Minas Gerais – Resolução n. 3119/79

<sup>5</sup>Minas Gerais - Decreto n. 43.602/2003, dispõe sobre o Colegiado nas escolas estaduais de Ensino Fundamental e Médio – Art. 1º e 2º.

<sup>6</sup>Minas Gerais - Resolução SEE n. 2554 de fevereiro de 2014 – Art. 2º.



No mesmo ano, o Conselho Estadual de Educação emite a Deliberação n. 020/91, vedando a elaboração de regimentos únicos e institui órgão colegiado de gestão. O documento estabelece que “[...] todas as escolas devem ter um órgão máximo de decisões coletivas, o colegiado, que deve abranger representação de toda a comunidade escolar, reforçando o princípio constitucional da democracia.” Estas normas foram legitimadas<sup>7</sup> pela Secretaria Estadual de Educação (SEED) que revoga a determinação do Regimento Escolar Único.

Em 2004, a SEED produz material de apoio para subsidiar a elaboração dos Estatutos do Conselho Escolar das instituições de ensino da rede pública estadual de educação básica. Nesse documento orientador, é encaminhada minuta de estatuto para discussões e consultas às escolas da rede estadual. A minuta define o conselho escolar um órgão colegiado, de natureza deliberativa, consultiva, avaliativa, fiscalizadora, sobre a organização e realização do trabalho pedagógico e administrativo da organização escolar (SEED, 2005).

O conselho é constituído por representantes de segmentos da comunidade escolar (pedagogo, diretor, professor, funcionários, pais, alunos) e conta com representantes dos movimentos sociais organizados da comunidade (SEED, 2005, Art. 16)<sup>8</sup>.

A presidência do órgão é exercida pelo diretor da escola, a quem cabe, entre outras funções, “[...] otimizar a participação de representantes dos movimentos sociais organizados da comunidade, no Conselho Escolar, que se comprometem com a efetivação da função social e específica da escola pública.”<sup>9</sup>

Em 2005, com a proposta de elaboração do Estatuto do Conselho Escolar, é emitida a Resolução n. 2124/05, dando competência aos Núcleos Regionais de Educação (NREs) para análise e aprovação do Estatuto do Conselho Escolar para a

---

<sup>7</sup>Paraná - Secretaria Estadual de Educação - Resolução n. 4839/94 revogadas e substituídas pela Deliberação n. 16/99 do CEE e Resolução n. 2122/00 – SEED;

<sup>8</sup>PARANÁ. Minuta do Estatuto - Art. 16 – O Conselho Escolar, de acordo com o princípio da representatividade e proporcionalidade, prevista nos Art. 14 e 15, é constituído pelos seguintes conselheiros: a) diretor; b) representante da equipe pedagógica; c) representante do corpo docente (professores); d) representante da equipe técnico-administrativo e assistentes de execução; e) representante da equipe auxiliar operacional; f) representante dos pais de alunos ou responsável; g) representante do Grêmio Estudantil ou alunos (apenas quando o Grêmio não estiver instituído); h) representante da APMF; i) representante dos movimentos sociais organizados da comunidade (Associação de Moradores, Sindicatos, Instituições Religiosas, Conselhos Comunitários, Conselho de Saúde, entre outros).

<sup>9</sup>PARANÁ. Minuta do Estatuto, Art. 16, Parágrafo Único: “Cabe ao diretor do estabelecimento de ensino suscitar a participação de representantes dos movimentos sociais organizados da comunidade, no Conselho Escolar, que se comprometam com a efetivação da função social e específica da escola pública.”

Rede Pública Estadual. Em 2008, pela Resolução n. 4.649/08, é ampliada a competência dos Núcleos Regionais de Educação (NREs) para aprovarem os Estatutos do Conselho Escolar dos estabelecimentos de ensino de educação básica do Paraná.

No estado do Paraná também é bem presente a ideia do conselho escolar, o que explica o valor alto alcançado pela variável que se refere a essa questão e que compõe o ICG.

Tais análises mostram que a forma como o sistema organiza e mesmo valoriza determinado aspecto, influencia significativamente a materialização dessas políticas no âmbito escolar. Ainda que seja necessário considerar que o fato de o conselho se reunir mais vezes ao ano não significa que ele esteja cumprindo seu papel. Contudo, sem reuniões, não há espaço para participação e diálogo, comprometendo a possibilidade democrática. Assim as políticas precisam caminhar nesse sentido.

### 3.3 A ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO

No município de Aracaju (SE), os comitês comunitários funcionam como auxiliares no desempenho e desenvolvimento da gestão econômico-financeira e de manutenção da unidade escolar e são substituídos, no ano de 2002, com a promulgação da Lei n. 3.074/02, que cria os conselhos escolares, um órgão colegiado, com funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras nas questões administrativas, financeiras e pedagógicas. Anteriormente os comitês não tinham a função pedagógica, somente decisões limitadas a matérias específicas na área administrativa.

Outra diferença, no município de Aracaju, é a composição do conselho no qual o segmento comunidade é formado por alunos, pais e servidores públicos, sem a representação das entidades sociais, mas assegurando a proporcionalidade de representação das partes, por meio de eleição direta e secreta, nas instituições escolares<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>Aracaju. O número de membros do Conselho Escolar é alterado pela Lei n. 3.451/07. Passa a vigorar uma nova composição que, dependendo do porte da escola, chega a ter até vinte e três membros.

O Conselho Escolar de Aracaju, conforme estabelece a Lei Complementar n. 121, de 2013, tem papel importante além das competências citadas na Lei n. 3.074/02. Pela lei complementar, é competência do conselho eleger a direção da escola<sup>11</sup>. A lei determina que a composição do Conselho é igualitária para todas as escolas, constituído por seis membros, um representante de cada segmento: comunidade, pais ou aluno acima de 14 anos, profissional da educação, servidor, diretor e um representante da SME.

Nessa organização retira-se a participação direta da comunidade na eleição dos gestores da escola e define-se competência do conselho escolar a escolha do diretor. Assim, o diretor e seu adjunto são eleitos pelo Conselho Escolar, por meio de representação reduzida.

Sobre isso relata o representante da Secretaria do Estado da Educação de Aracaju:

[...] sendo apropriada e diz que a partir desse processo todo, o conselho teve essa diminuição, o que flexibiliza e propulsiona a comunicação, a decisões, enfim, e que o nome de coordenador agora sai e ele recebe o nome de diretor, porque a escola é uma unidade executiva, em que deve coordenar, decidir e dirigir (Entrevista. Diretor de Ensino. Aracaju, 2013).

O gestor do ensino considera que a representatividade é suficiente e facilitadora para a tomada de decisão na gestão da escola e, assim, evidencia a reconversão burocrática e o papel centralizador do Estado. A respeito, Paro afirma que o diretor

[...] por um lado, é considerado a autoridade máxima no interior da escola, e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia; mas, por outro lado, ele acaba constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem na escola, em mero preposto do Estado. (2008, p. 11).

No município de Ilha das Flores (SE) não há nenhum documento normativo ou orientador para a constituição do conselho escolar. Somente a Lei Orgânica do Município<sup>12</sup> reafirma o princípio constitucional de “[...] gestão participativa e democrática do ensino público municipal na forma da lei.”

No entanto, o secretário adjunto da Secretaria Municipal de Educação, afirma, em entrevista, que todas as escolas da rede têm o colegiado:

<sup>11</sup>Aracaju. Lei Complementar n. 121/03, Artigo 9º: “As competências do Conselho Escolar devem estar inseridas no regimento de cada unidade escolar, devendo constar, obrigatoriamente, pelo menos os seguintes: [...] eleger a direção escolar, na forma prevista nesta lei complementar.”

<sup>12</sup>Ilha das Flores. Lei Orgânica Municipal de Ilha das Flores, 1990. Art. 130, inciso V.

[...] que se reúnem para fazer o plano de aplicação, estende-se o convite para todos eles, o pessoal do conselho e para a comunidade para participar dessa reunião que é para poder fazer o plano de aplicação para ver aquilo que a escola realmente necessita para que seja comprado, essa parte eles participam (Entrevista. Secretário Adjunto. Ilha das Flores, 2013).

Da afirmação do secretário, depreende-se que a função do conselho de escola em Ilha das Flores é apenas consultiva, indicando que, mesmo que o Conselho exista e se reúna mais de 3 vezes, seus objetivos são diminuídos e deixam de lado as funções deliberativa, fiscal e mobilizadora. A restrição da função do conselho apenas à questão consultiva é a minimização do conceito de participação, aqui defendido.

No município de Belo Horizonte (MG), percebe-se, pelos documentos, que tratativas sobre gestão democrática constam dos debates do Conselho Municipal de Educação (CME), que defende a gestão pautada pela descentralização e pela participação da comunidade escolar, o que exige a presença efetiva dos sujeitos.

São pontos importantes do processo a eleição de diretores, a eleição para o conselho escolar e para as assembleias escolares.<sup>13</sup> Ao contrário do que acontece em Ilha das Flores, ao menos em termos legais, em Belo Horizonte há maior valorização dos espaços democráticos o que é fonte de participação social.

No entanto, o Conselho Escolar é o órgão máximo de decisão das escolas municipais, e sua implantação é obrigatória. Ele tem caráter representativo da comunidade escolar com “[...] funções deliberativas, normativas e consultivas.” (SMED, Art. 2º)<sup>14</sup>, nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira. O decreto também estabelece que “[...] todos os segmentos da comunidade escolar terão representatividade no Colegiado, através de eleições, por seus componentes.” (Art. 3º).

A Resolução n. 001/2005 da SMED regulamenta o funcionamento do colegiado nas Escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte.<sup>15</sup> Determina a representação dos segmentos da comunidade escolar e local e o

---

<sup>13</sup>Belo Horizonte. A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, estabelece a Assembleia Escolar como órgão máximo de decisão da escola, 1990.

<sup>14</sup>Belo Horizonte. Decreto n. 6274/1989.

<sup>15</sup>Belo Horizonte. Art. 4º “O Colegiado Escolar contará com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar e deverá ser composto na proporção de 30% de trabalhadores em Educação (direção, professores e demais membros do estabelecimento escolar), 30% de estudantes, com idade igual ou superior a 12 anos, 30% de pais, mães e representantes deste segmento e 10% de representantes de grupos comunitários, garantindo-se a participação de, pelo menos, um membro deste segmento.”

funcionamento<sup>16</sup> e indica encontros mensais do Colegiado. A legislação ajuda a compreender porque a variável referente à questão tem média 0.93 em uma escala de 0 a 1 no município de Belo Horizonte, o que mostra que, em geral, o conselho reúne-se mais de 3 vezes ao ano, na maioria das escolas.

Quanto às eleições, os membros do colegiado são escolhidos em Assembleia Escolar especificamente convocada para esse fim. O mandato dos componentes tem duração igual à prevista para a direção da escola, e não há restrição quanto à recondução, caso sejam reeleitos. A presidência do conselho é exercida pelo diretor da escola.

Sobre o funcionamento do conselho escolar, em entrevista, a gerente da educação básica informa que há uma equipe para orientar o trabalho do conselho e que há parceria com o governo federal:

[...] tem toda uma orientação que está ligada à federal. Também há uma cartilha, uma orientação e aí a rede tem também os conselhos escolares. A proposta é o fortalecimento e parece que agora vai ser oferecida formação para esses conselheiros. Então, assim é um programa em parceria com a federal (Entrevista. Gerente da Educação Básica. Belo Horizonte, 2014).

Nos municípios de pequeno porte, não aparece, nas entrevistas, a questão da relação com o governo federal, indicando que as políticas, implementadas por esse ente federado, são mais facilmente acessadas por redes de ensino de maior porte.

No estado do Paraná, o município de Marmeleiro não constitui o próprio Sistema Municipal de Ensino. Opta por integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino do Paraná, direito assegurado no art. 11 da LDBEN.<sup>17</sup> Segue as normativas do estado para a educação básica.

A gestão democrática do ensino público, para a rede municipal de Curitiba, ampara-se na Lei n. 1.290 de 2006,<sup>18</sup> que determina que a gestão é permeada pelos princípios de participação, autonomia, descentralização, valorização e transparência nas ações do estabelecimento de ensino e coloca a necessidade de participação dos profissionais da educação, pais e comunidade local na elaboração da proposta

---

<sup>16</sup> Belo Horizonte. Art. 8º “O Colegiado se reunirá, convocado por seu presidente, ordinariamente a cada mês letivo e extraordinariamente, quando necessário; [...]”

<sup>17</sup> LDBEN. Lei n. 9.394/1996, Art. 11, Parágrafo único. “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.”

<sup>18</sup> Curitiba. Lei Municipal n. 12.090/06, dispõe sobre a organização do SISMEN, nos Art. 25, 26 e 27.

pedagógica, em órgãos colegiados e outras formas de organização, como os grêmios e as associações.

No mesmo texto, são contemplados os espaços de participação dos segmentos da sociedade e de deliberação dos princípios norteadores educacionais, determinado pela realização bianual da Conferência Municipal sobre Educação.

O município de Curitiba, mesmo sem necessitar, uma vez que tem sistema próprio de ensino, segue o que preceitua a Deliberação n. 16/1999 do Conselho Estadual de Educação que, no Art. 6º, define os Conselhos Escolares órgãos colegiados de gestão escolar da escola pública

§ 1º – O órgão colegiado de direção será deliberativo, consultivo e fiscal, tendo como principal atribuição estabelecer a proposta pedagógica da escola, eixo de toda e qualquer ação a ser desenvolvida no estabelecimento de ensino.

§ 2º O órgão colegiado de direção será constituído de acordo com o princípio da representatividade, devendo abranger toda a comunidade escolar, cujos representantes nele terão, necessariamente, voz e voto.

§ 3º Poderão participar do órgão colegiado de direção representantes dos movimentos sociais organizados, comprometidos com a escola pública, assegurando-se que sua representação não ultrapasse 1/5 (um quinto) do colegiado.

§ 4º – O órgão colegiado de direção será presidido pelo diretor do estabelecimento, na qualidade de dirigente do projeto político-pedagógico.

Assim, a organização do conselho escolar, em Curitiba, é um elemento de gestão, com a finalidade de efetivar a gestão escolar e articular os segmentos da comunidade escolar, como decorrência do princípio constitucional da democracia e colegialidade. Esse município é o que apresenta média 1 para o indicador referente às vezes que o conselho se reúne, mostrando confluência com a legislação vigente.

#### 3.4 CONSELHO ESCOLAR: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS REDES DE ENSINO

O conselho escolar é um dos instrumentos que favorecem a existência de uma escola pública democrática. Por este prisma, a função do colegiado é a de auxiliar na gestão escolar para haver a efetividade dos princípios democráticos, em especial, no planejamento e execução do projeto político-pedagógico da escola.

A concepção de um conselho escolar, subjacente nos documentos oficiais,

traz a resignificação do termo gestão, ao se opor ao termo administração.

Nessa linha de análise, e respeitando a historicidade do processo, percebe-se, por exemplo, que o estado de Sergipe sai da proposição de comitê comunitário para conselho escolar, pelas próprias determinações de um processo que é histórico e social e que exige seja contemplada a dimensão pedagógica, que até então não existia. Ao mesmo tempo, resignifica os princípios políticos e técnicos, afastando-se dos pressupostos da gerência.

Contudo, neste capítulo, não foi possível, e nem era o objetivo, analisar as ações que se exercem nas reuniões e atividades do conselho escolar, para observar se há efetividade no que preceitua a documentação legal apresentada em cada rede. O visado é analisar a operacionalidade do conselho escolar na gestão escolar e em que medida o ICG captura a realidade do processo de gestão, por meio da variável CE.

O conselho escolar introduz novas relações no interior da escola, principalmente pela inserção de diferentes segmentos sociais em sua constituição, que auxiliam nas discussões para estruturar uma escola pública de qualidade e que atenda aos interesses da população.

Souza (2007, p.226) ressalta que os conselhos encontram obstáculos em sua atuação em especial na “[...] compreensão que os diferentes sujeitos têm em relação à princípios e capacidades do conselho escolar.”, e cita algumas barreiras no desenvolvimento dos colegiados como o receio das pessoas que respondem pela direção quanto à concretização do conselho escolar, a resistência, por parte dos professores, revelada pela possibilidade de socialização do poder, que remete à noção de grupo dominante, calcada historicamente.

Outro fator sinalizado é a cultura da participação, ou seja, a compreensão de muitos representantes, no conselho escolar, de que essa se esgota apenas na presença dos indivíduos, como se observa abaixo:

A necessária ‘pavimentação’ do acesso dos alunos e seus familiares e dos funcionários não-docentes para as principais instâncias da gestão da escola depende também de um esforço multidirecional, ou seja, todos têm de auxiliar na aproximação dos sujeitos dos diversos segmentos que compõem a escola (SOUZA, 2007, p.227).

Em sentido correlato, Paro (1995, p.154) considera:

Embora a participação dos pais e alunos nas decisões do conselho da

escola, nem sempre se faça de forma intensa que muitos poderiam esperar, e ao de ser aí o local onde se tomam ou se ratificam decisões importantes para o funcionamento da unidade escolar tem feito com que este órgão se torne instância onde se explicitam e procuram resolver importantes contradições da vida escolar.

Na mesma direção, Mendonça (2000) remete à noção de participação política e à construção de diferentes contextos de diálogo como forma de superação das relações e comportamentos derivados de ordenamentos patrimonialistas que ainda sobrevivem na escola, mascarados pelo exercício de diferentes formas de dominação.

A escola pertence ao público, é da *res pública* e, nessa concepção, a participação deixa de ser mera colaboração e torna-se efetiva em termos de grupo social.

Nessa visão, pela via da interação social (HABERMAS, 1987), entendida como processos para soluções que envolvam a dialogicidade e se afastam de ações que demandam poder, opressão, arbitrariedade, entre outros, o conselho escolar auxilia a escola a se afastar de “[...] processos centralizadores e fundamentados em decisões técnicas ou cartoriais, inaugurando novas formas de gestão democrática.” (MENDONÇA, 2000, p. 264).

Muitas vezes os colegiados são organizados pró forma, em um movimento de cima para baixo e não há realmente uma gestão democrática.

Essa organização social carrega, em si, um direito social e uma formação cidadã ao almejar a partilha na tomada de decisões. Na *Teoria da Ação Comunicativa*, Habermas considera que somente a deliberação coletiva, com a participação ativa de todos é que representa a legitimidade da política.

No quadro abaixo, observa-se a natureza conferida aos conselhos escolares pela legislação e normas, dos casos estudados. Apresentam constituição e atribuições organizadas de diferentes formas. Como, por exemplo, a configuração do conselho escolar que varia entre os estados e municípios. A quantidade de representantes, na maioria das vezes, depende do tamanho da escola, do número de classes e de estudantes que abriga, entre outros aspectos.



Estado/Município	Denominação	Competência	Composição	Presidência
Paraná	Conselho Escolar	Deliberativa Consultiva Avaliativa Fiscalizadora	Comunidade escolar representante da comunidade local (movimentos sociais organizados)	Diretor da escola
Curitiba	Conselho Escolar	Deliberativa Consultiva Fiscal	Comunidade escolar representante da comunidade local (movimentos sociais organizados)	Diretor da escola
Marmeleiro	Conselho Escolar	Deliberativa Consultiva Avaliativa Fiscalizadora	Comunidade escolar representante da comunidade local (movimentos sociais organizados)	Diretor da escola
Minas Gerais	Colegiado Escolar	Deliberativa Consultiva	Comunidade escolar	Diretor da escola
Belo Horizonte	Colegiado Escolar	Deliberativa Normativa Consultiva	Comunidade escolar representante da comunidade local	Diretor da escola
Cataguases	Colegiado Escolar	Sem informação		
Sergipe	Comitê Comunitário	Gestão econômica, financeira e de manutenção do estabelecimento	Comunidade escolar Representante da comunidade local	Diretor da escola
Aracaju	Conselhos Escolares	Consultiva Deliberativa Fiscalizadora	Comunidade escolar	Eleito pelos pares
Ilha das Flores	Comitê Comunitário	Gestão econômica, financeira e de manutenção do estabelecimento	Sem informação	

QUADRO 5 - SÍNTESE DA COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES, OU EQUIVALENTES, DOS CASOS ANALISADOS.

FONTE: ESTADOS E MUNICÍPIOS PESQUISADOS. Dados catalogados pela autora.

No quadro 5, com exceção de Marmeleiro que é regido pelas normas estaduais, aos outros dois municípios de pequeno porte falta melhor descrição legal sobre o funcionamento do conselho. Não foi encontrada, e nem se conseguiu descobrir, pelas entrevistas, a real composição dos conselhos e a quem cabe a presidência. Novamente identifica-se as dificuldades técnicas existentes em municípios menores o que, muitas vezes, compromete a participação.

Além disso, embora, haja representação de diversos segmentos sociais e da comunidade escolar, não é perceptível se há participação ativa. Mesmo assim, existir o direito de participação da comunidade na gestão da escola já abre caminhos para escolas mais democráticas.

O conselho escolar é uma entidade plural, na qual as diversas representações têm voto e voz. Quando não há uma rotina de reuniões, como nos municípios de Ilha das Flores e Marmeleiro, por analogia, considera-se que não existem, plenamente, as condições de gestão escolar para a variável conselho escolar. As poucas reuniões acontecem meramente para resolver situações pontuais, sem discussões amplamente debatidas.

De igual forma, não é possível afirmar que a existência de um índice alto de reuniões dos conselhos escolares, como na rede estadual de Minas Gerais e do Paraná, garante que a organização prime pelo debate, por reflexões que auxiliem a sanar os desafios da escola. Entretanto, a rotina e a periodicidade de reuniões é, sem dúvida, fator que auxilia na formulação de políticas internas dos colegiados em prol da educação e que essa postura contribui significativamente para o desenvolvimento de processos democráticos de gestão.

Se, realmente, as redes visam a gestão democrática que atenda às peculiaridades locais, há que se ter a participação efetiva de diferentes segmentos sociais no planejamento, elaboração e acompanhamento das ações educacionais, como premissa do conselho escolar.

Esse pensamento fica claro nos estudos de Silva (2011, p.128), que dentre outros temas, destaca a democracia representativa de Habermas:

Do ponto de vista do exercício democrático, Habermas pressupõe que as instituições devem estar organizadas e estruturadas de maneira que o discurso possa surgir como forma de resolução dos conflitos surgidos das quebras pactuais ou dificuldades de comunicação das comunidades. O ponto central é, portanto, o mesmo, independente da sua formulação. As normas e as decisões políticas só podem legitimar-se em decorrência de poderem ser questionadas e aceitas no discurso entre cidadãos livres e iguais.

A legitimidade de processos democráticos somente ocorre quando há diversidade de opiniões e respeito à decisão da maioria. Apesar dos conselhos escolares serem constituídos por diferentes representações da comunidade escolar, ainda há centralidade na figura do diretor, na presidência. Esse é um direcionamento que evidencia, na maioria das vezes, a centralidade de poder nos conselhos e que desconsidera essa organização como capaz de promover espaços democráticos, destituindo os processos centralizadores e fundamentando-os em decisões técnicas.

Em alguns casos, os conselhos realizam, apenas, a função de unidade executora da escola, obedecendo ao que determina a legislação. Deixa de exercer a

função de unidade de gestão, como acontece nos municípios de Aracaju e de Ilha das Flores. Nos casos citados, a função primordial é a de auxiliar na gestão econômica e financeira da escola. Não levam em conta que os processos políticos e pedagógicos das instituições escolares são maiores do que preocupações de ordem financeira e patrimonial. A autonomia da escola é relativa porque depende do financiamento público para sua manutenção o que é uma condição solidificada nos movimentos sociais organizados em defesa da escola pública.

O quadro 5 mostra que, dos casos selecionados, 6 dos conselhos escolares executam a função deliberativa e consultiva, como preceitua a legislação. Na documentação oficial e na fala dos entrevistados é condição *sine qua non* que o conselho exerça essas funções para garantir a efetividade dos princípios democráticos e participativos.

Apenas na rede do estado do Paraná e em Marmeleiro há a função avaliativa. Esse aspecto é significativo, porque é por meio de avaliações que se mensuram ações e se verifica o alcance da dimensão social e educacional das proposições planejadas.

A função avaliadora de um conselho escolar favorece o levantamento de dados e informações comprobatórias das ações efetivadas e verificação dos resultados de projetos ou programas e, ao mesmo tempo, oferece informações para o exercício da função fiscalizadora.

Somente com o conselho escolar estruturado, participativo é que se efetiva, com propriedade, a função fiscalizadora, como proposto pelos municípios de Aracaju, Marmeleiro e na rede estadual do Paraná.

A função fiscalizadora cumpre e garante a continuidade de projetos educacionais de interesse da sociedade, acordados nesses conselhos e que perpassam decisões governamentais que são, na grande maioria delas, periódicas.

Em síntese, a constituição representativa do conselho escolar, com funções deliberativa, consultiva e avaliativa, a periodicidade de reuniões e a participação ativa de conselheiros materializa os índices de condições de gestão.

Colegiados sustentados por princípios democráticos e participativos colaboram para melhorar a qualidade da educação, organizando e provocando mudanças ao tomar parte no planejamento e na organização do trabalho da escola e reforçam a responsabilidade do estado para com a educação pública.

A gestão da escola, com a participação ativa do conselho escolar, significa

mudança em relação ao papel da escola frente à sociedade. Se os colegiados, de fato, assumem participação ativa no processo, o discurso de uma escola de qualidade torna-se realidade.

## CAPÍTULO IV

### FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR: O QUE REVELA A CONSTRUÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO

A construção do Projeto Político Pedagógico<sup>1</sup> (PPP) nas escolas, do jeito como é concebido atualmente, tem sua origem no final do século XX, no empenho em prol de uma educação de qualidade. Ampara-se, legalmente, na LDBEN/96 que, no artigo 14, estabelece a participação dos profissionais da educação na organização do projeto pedagógico da escola e reafirma, no Art. 12,<sup>2</sup> o compromisso da instituição escolar na operacionalização e execução de seu projeto pedagógico.

Entretanto, a LDBEN atribui a elaboração do PPP somente aos profissionais da educação, o que apresenta uma proposição ocupacionalmente concentrada, não contando com a participação de todos os envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. Contudo, o Plano Nacional de Educação, na meta 19, estratégia 19.6, especifica a importância de:

[...] estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares. (BRASIL, 2014).

O Conselho Nacional de Educação (CNE)<sup>3</sup>, reforça:

O Projeto Político Pedagógico, interdependente da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da instituição educacional, representa mais do que um documento, sendo um dos meios de viabilizar a escola democrática para todos e de qualidade social.

---

<sup>1</sup>A legislação apresenta terminologias diferentes. Na LDBEN é utilizada a expressão proposta pedagógica. O Conselho Nacional de Educação/CEB utiliza a denominação projeto político-pedagógico. Já o questionário da SAEB, usa Projeto Pedagógico. Nesta pesquisa utilizar-se-á a designação Projeto Político Pedagógico, por considerar a expressão mais completa.

<sup>2</sup>BRASIL. LDBEN/1996. “Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I - elaborar e executar sua proposta pedagógica; [...]”

<sup>3</sup>Conselho Nacional de Educação, Resolução n. 04/2010.

O projeto político pedagógico, objeto de produção conjunta, conforme o Conselho Nacional da Educação, deve respeitar os sujeitos da aprendizagem, cidadãos com direito à proteção e à participação social (BRASIL, 2010, art. 44).

O documento deve contemplar o diagnóstico e perfil da realidade dos sujeitos sociais, concepção sobre educação, avaliação da aprendizagem e mobilidade escolar, fundamentos da gestão democrática, ações de monitoramento da avaliação interna e externa e as condições materiais da instituição escolar.

O projeto político pedagógico nasce da ação-reflexão-ação, em constante avaliação, em uma vivência dinâmica dos envolvidos no processo educativo da escola, no desafio de elaborar e posicionar-se diante do novo, num movimento democrático de participação ativa que contribui para o fortalecimento da escola.

Portanto, a construção do PPP faz parte do cotidiano da escola, é um processo de vivência democrática à medida que todos os segmentos que compõem a comunidade escolar participam dela, e pressupõe:

[...] a organização da escola como um todo e a organização da sala de aula, incluindo sua relação com o contexto social imediato, procurando preservar a visão de totalidade. Nesta caminhada será importante ressaltar que o projeto político-pedagógico busca a organização do trabalho pedagógico da escola na sua globalidade (VEIGA, 1998, p. 2).

Quanto maior a participação, mais democrático o processo, visto que a democracia também é um caminho de aprendizagem de uma nova realidade, a partir das práticas que se exercita.

Dessa forma, caminhos e descaminhos, acertos e erros não serão mais da responsabilidade da direção ou da equipe coordenadora, mas do todo que será responsável por recuperar o caráter público, democrático e gratuito da educação estatal, no sentido de atender os interesses da maioria da população (VEIGA, 2003, p.279).

Com os objetivos de descrever e analisar mais um dos eixos do Índice de Condições de Gestão, o Projeto Político Pedagógico, faz-se uma análise da elaboração, nos nove casos de estudo. Ao não se obter a totalidade dos documentos relativos a essa variável, durante a pesquisa empírica, e na ausência de fontes impressas suficientes para análise, recorre-se às entrevistas e aos *sites* das secretarias de educação.

#### 4.1 DIAGNÓSTICO DA FORMA DE ELABORAÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO PELO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO

O Projeto Político Pedagógico (PPP) é um dos indicadores que compõem o ICG, com peso 2<sup>4</sup> e manifesta a participação dos segmentos na elaboração do documento, isto é, segue o modelo fixado pela mantenedora e mostra a participação efetiva da comunidade escolar.

A escala de análise varia de 0 a 1. O 0 representa que não há projeto pedagógico e 1 representa que professores, pais, outros servidores, estudantes e eu (diretor) montamos o projeto, evidenciando a importância da participação na discussão, planejamento e acompanhamento constante da avaliação. As outras opções são: não sei como foi desenvolvido (0,1); foi elaborado de outra maneira (0,2); foi elaborado por mim (0,2); depois de eu ter elaborado uma proposta, apresentei-a aos professores para sugestões e só depois escrevi a versão final (0,33); os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final (0,5). A ideia que subjaz a essa distribuição é que a existência de um PPP é importante, mas a estruturação é ainda mais significativa, uma vez que o planejamento escolar é uma ação política e, quanto mais democrático, mais se aproxima das condições de qualidade desenhadas no capítulo I.

Na análise dos estados observa-se que os três estados apresentam crescimento na média de 2007 para 2011. Em 2007, a maior média foi de 0,59 para o estado de Minas Gerais, seguida de 0,58 para o estado do Paraná e 0,53 para o estado de Sergipe, todos na média 0,50, indicando que os professores elaboram uma proposta e, com base nela, o diretor escreve a versão final, nas escolas que atendem o 5º ano.

Em 2011 nas instituições que atendem o 5º ano, Paraná e Sergipe atingem a média 0,72 e Minas Gerais 0,80 representando que o projeto é elaborado por uma equipe de professores e o diretor. Há a mesma evolução no gráfico para 9º ano, representando maior participação na produção do Projeto Político Pedagógico. (gráfico 7).

---

<sup>4</sup> Os pesos do ICG foram determinados com base na literatura da área e no método estatístico Correlação de Pearson entre o IDEB e as variáveis analisadas. O instrumento dá indicação da relação e da direção dos fatores, conforme descrito no capítulo II.

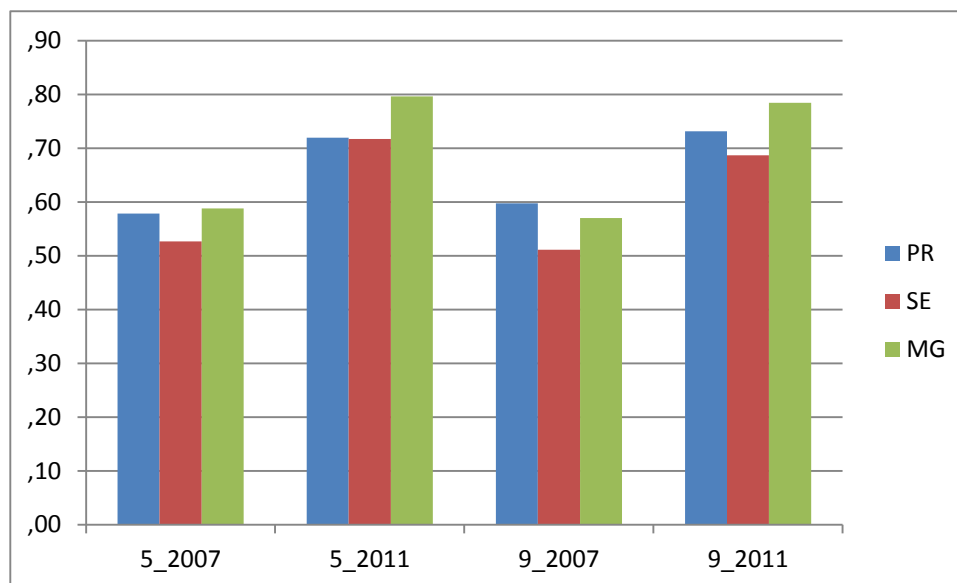


GRÁFICO 4 – INDICADOR REFERENTE À FORMA DE ELABORAÇÃO DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 e 2011.

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

Belo Horizonte, entre as capitais, apresenta as menores médias, atinge 0,44 e indica que, em média, nas escolas do município, o diretor redige a proposta, apresenta aos professores para sugestões e depois escreve a versão final, nos anos avaliados, da mesma forma que para o 9º ano.

Em Aracaju, há um crescimento, na média, em 2011, que atinge 0,76. Demonstra que os professores elaboram uma proposta e, com base nela, o diretor escreve a versão final. A média do município evolui, nas escolas de 5º e 9º ano, nos dois anos analisados.

Em Curitiba, a média é de 0,60 para o 5º ano. Evidencia que os professores elaboram a proposta e o diretor escreve a versão final. Para o 9º ano, há um decréscimo na média, de 0,72 em 2007 para 0,52 em 2011. Mostra que o projeto é proposto por uma equipe de professores e o diretor. Há mudança em 2011, porque os professores apresentam a proposta e o diretor escreve a versão final.



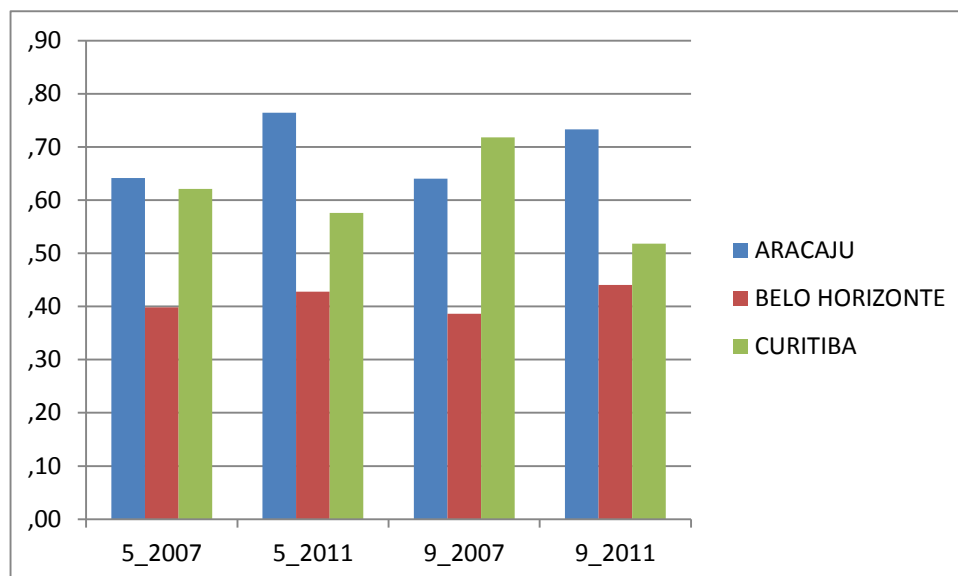


GRÁFICO 5 – INDICADOR REFERENTE À FORMA DE ELABORAÇÃO DE PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º ANO – 2007 e 2011 – ARACAJU, BELO HORIZONTE E CURITIBA.

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

Para os municípios de pequeno porte, o maior índice, em 2007, é de Marmeleiro e em 2011 de Cataguases. A maior média de Marmeleiro, para o 5º ano, atinge 1,0 o que representa que o PPP foi obra de professores, pais, outros servidores, estudantes e diretor. Já no município de Ilha das Flores, não há dados sobre o projeto pedagógico em 2007. Em 2011 alcança a média de 0,53, demonstrando que os professores elaboram a proposta e o diretor escreve a versão final.

Em 2011, Ilha das Flores destaca-se pela evolução da variável para o 9º ano. Para 2007 não há dados sobre o indicador. A média de 2011 indica que o modelo foi encaminhado pela secretaria da educação. Já Cataguases apresenta médias maiores em 2011, pois atinge 1,0 demonstrando que os professores, pais, outros servidores, estudantes e diretor montam o projeto. O gráfico 9 ilustra as afirmações:

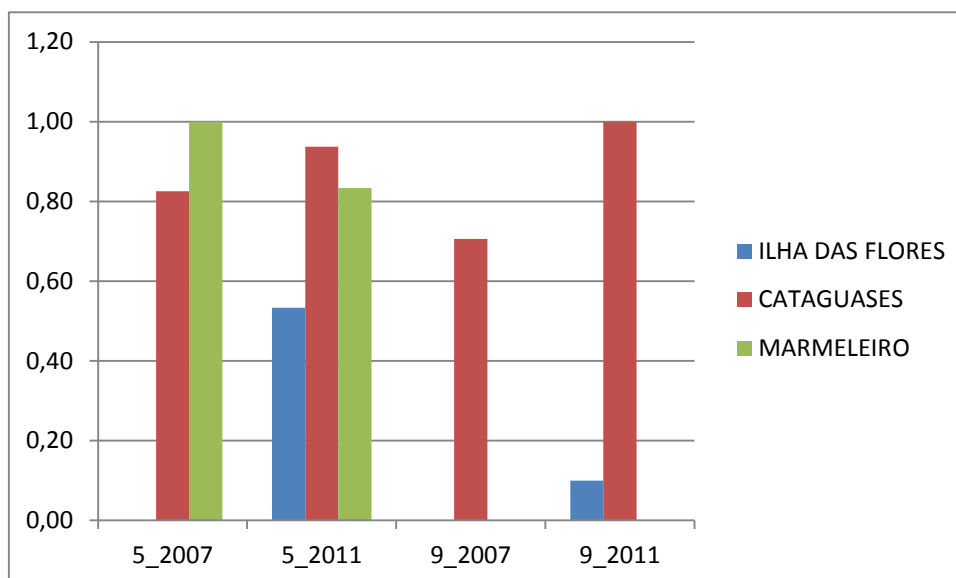


GRÁFICO 6 – INDICADOR REFERENTE À FORMA DE ELABORAÇÃO DE PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 9º ANO – 2007 – 2011 – ILHA DAS FLORES, CATAGUASES E MARMELEIRO.

FONTES: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

A análise dos resultados indica que, no conjunto, as melhores médias estão no ano de 2011, nas escolas que atendem o 5º ano. Há mais participação dos professores na elaboração do Projeto Político Pedagógico, não fica somente na responsabilidade do diretor. Entretanto, ainda há redes que não otimizam ações colaborativas e não firmam o compromisso com os objetivos comuns da educação junto com a comunidade escolar. Essa característica é percebida, também, na rede estadual e nas escolas que atendem o 9º ano, mesmo verificando que há uma constante variação nas médias entre os anos avaliados.

Entre os estados, capitais e municípios analisados, Marmeleiro e Cataguases destacam-se por atingir a maior média deste indicador, mostrando que o papel do PPP, rumo à autonomia, faz-se presente. Contudo, é curioso que isto ocorra em dois municípios menores, permitindo avaliar que existe relação entre os municípios menores e esta variável. A percepção, apontada anteriormente, de que os municípios menores tendem a ser mais eficazes, aqui é confirmada.

#### 4.2 REGULAMENTAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA O PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO NAS REDES ESTADUAIS

É pressuposto da gestão democrática da escola conceber a organização e a gestão das pessoas, do espaço, dos processos e procedimentos que viabilizam o trabalho expresso no PPP, em conformidade com as instâncias colegiadas amparadas pelo diálogo e reflexão sobre a escola que há e a escola pretendida.

Da documentação do estado do Paraná<sup>5</sup>, estão acessíveis, entre outras, a legislação sobre gestão e deliberações sobre o PPP expedidas, em 1999, pelo Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE/PR).

No documento do CNE, a proposta pedagógica é o centro do processo escolar e tem como objetivo nortear os princípios das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, definidas em sentido sociológico e filosófico.

a) sentido sociológico: não há processo educativo que se efetive sem um projeto social condutor (um futuro desejável para a sociedade); mesmo quando não há clareza disto, mesmo quando o neguem, estarão educando ou ajudando a educar-se dentro de uma concepção de homem e sociedade;

b) no sentido filosófico, é o dever ser que precisa ser indicado: todo e qualquer esforço educacional deve propor um futuro humano explícito, a fim de que a proposta oriente todo o trabalho a ser realizado (CNE, 1999).

No entanto, a deliberação não contempla o sentido político do PPP, condição inerente ao exercício democrático, considerando que se trata de um documento de atualização permanente pelas pessoas envolvidas na escola. É utilizado como instrumento para orientar o trabalho educativo e coordenar as ações do cotidiano da escola (cf. indicação n. 04/1999).

Outro documento que estabelece orientações para elaboração do PPP é a Deliberação n. 014/99, do CEE que define: a) indicadores para elaboração da Proposta Pedagógica dos estabelecimentos de ensino da Educação Básica; b) definição dos agentes sociais envolvidos na proposta; c) atribuição para a Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED/PR) no sentido de orientar a elaboração de acordo com as normas nacionais ou do sistema, bem como acompanhar a execução do PPP nos estabelecimentos de ensino.

As competências são reafirmadas pelo CEE, e dizem que não cabe ao Poder Público intervir no conteúdo da proposta ou de aprovar, seja a proposta ou a

---

<sup>5</sup> O Paraná oferece livre informação e acesso a documentos que, em sua grande maioria, estão inseridos no *site* da Secretaria de Estado da Educação.

matriz curricular, uma vez que a legislação determina, apenas, que seja encaminhado para a SEED/PR para verificação da sua legalidade.

A SEED/PR, por meio de instrução específica, orienta os estabelecimentos de ensino da Rede Pública Estadual na construção do Projeto Político Pedagógico, em consonância com o princípio da gestão democrática, como se observa no excerto abaixo:

[...] o projeto deve ser construído de forma coletiva, isto é, com a participação de toda a comunidade escolar: professores, funcionários, alunos, pais ou responsáveis, diretor e professores pedagogos, de acordo com o firmado no artigo 2º da Deliberação n.14/99 – CEE e no artigo 4º da Deliberação n.16/99 - CEE [...] construído coletivamente e aprovado pelo Conselho Escolar (SEED/PR, 2010).

O documento expressa os princípios da autonomia para a concepção da identidade da escola, ancorados nos fundamentos legais, conceituais, filosóficos, ideológicos, metodológicos e operacionais das práticas pedagógicas, de forma a subsidiar as ações a curto, médio e longo prazo, para monitorar e avaliar o processo de ensino aprendizagem e analisar os resultados das ações como um todo. Também é prevista a periodicidade de revisão do PPP, anualmente, frente à necessidade de planejamento periódico das ações para tomada de decisões em âmbito escolar.

Outra orientação é a publicização impressa e digital do documento organizado em ordem cronológica de aprovação a fim de subsidiar as sucessivas reavaliações da prática pedagógica, para posterior revisão do PPP.

O estado do Paraná mantém as normas do CEE/PR em relação às atribuições do Poder Público para o PPP. Cabe aos órgãos públicos fornecer as orientações necessárias para a elaboração desse instrumento de interação social e de planejamento.

Em Minas Gerais, o entendimento do Conselho Estadual de Educação (CEE/MG) é que a Proposta Pedagógica da Escola (Projeto Pedagógico da Escola) é parte do Regimento Escolar, conforme o disposto no Parecer n. 1132/97. No entanto, o Conselho recomenda que ambos sejam pensados como um único documento, coeso, perfeitamente articulado e que defina os ordenamentos básicos da estrutura e do funcionamento da escola, destacando os princípios educacionais e o compromisso formal dos diferentes segmentos da escola para com a comunidade na qual está inserida (cf. Parecer n. 1132/97). Para o conselho “[...] o Regimento Escolar expressará a efetiva autonomia administrativa e pedagógica da escola,

construída coletivamente.” (PARECER n. 1132, p. 12), também determina que o documento seja aprovado pelo colegiado escolar e enviado ao órgão do sistema, ao qual a escola é jurisdicionada, para fins de registro e arquivo

Na organização apresentada por Minas Gerais, a Proposta Pedagógica indica que conste: justificativa, organização pedagógica, currículo, calendário escolar, avaliação de desempenho de aprendizagem e recuperação, procedimentos de avaliação institucional (interna e externa), processos de articulação e integração dos profissionais da escola e participação no processo decisório da escola pública, articulado com a comunidade. (Parecer n. 1132/97).

A SEE/MG, na Resolução n. 2197, de 2012 (art. 5), determina que o projeto político pedagógico e o regimento escolar devem assegurar a participação de todos os segmentos representativos da escola e ser aprovado pelo Colegiado de cada unidade escolar:

§ 1º O Projeto Político-Pedagógico deve expressar, com clareza, os direitos de aprendizagem que devem ser garantidos aos alunos;

§ 2º Faz parte integrante do Projeto Político-Pedagógico o Plano de Intervenção Pedagógica (PIP) elaborado, anualmente, pela Equipe Pedagógica da Escola, a partir dos resultados das avaliações internas e externas, com o objetivo de melhorar o desempenho dos alunos no processo de ensino-aprendizagem e garantir a continuidade de seu percurso escolar (SEE/MG, 2012, Art. 5).

A Resolução também determina que os profissionais da escola reúnam-se, periodicamente, para estudos, avaliação das ações desenvolvidas e redimensionamento do processo pedagógico, conforme previsto no Projeto Político Pedagógico e no Plano de Intervenção Pedagógica (PIP). (Art. 5, inciso III).

A responsabilidade da avaliação é competência dos profissionais, o que se depreende na análise do Conselho Escolar, que apenas aprova a versão revisada. A Resolução cita o PPP e o Regimento não como documentos únicos, mas registros importantes no contexto escolar, e inclui o Plano de Intervenção Pedagógica como parte do PPP, no processo de avaliação.

Quanto ao Projeto Político Pedagógico, a diretora de educação da SEE/MG, informa que já faz parte do contexto escolar e que não há orientações, da secretaria, nos últimos anos. No entanto, acrescenta que é “[...] preciso retomar, mas o foco do trabalho está na reconstrução do regimento escolar. A organização disciplinar e a construção da proposta curricular, ocorreu em 2007 e 2008.” (SEE/MG, 2014).

No estado de Sergipe, a coordenadora do Departamento de Educação da

Secretaria Estadual de Educação (SEED/SE), afirma que as escolas têm o PPP organizado e estruturado, no entanto, diz não saber se o cumprem, porque

O PPP é um instrumento de planejamento ligado à assessoria de planejamento, mas o que a gente quer não é o PPP, é o referencial. Então a assessoria de planejamento trabalha com PPP como instrumento de planejamento e nós trabalhamos com o currículo como instrumento pedagógico (Entrevista. Coordenadora do Departamento de Educação, Sergipe, 2013).

O documento citado como instrumento pedagógico é o Referencial Curricular da Rede Estadual de Ensino de Sergipe, criado com base em um diagnóstico realizado pela SEED/SE, que afirma que a implantação do Currículo Mínimo de Referência possibilita a constituição de conteúdos e métodos que dialogam com as novas exigências contemporâneas, tendo a aprendizagem como objetivo principal da prática educativa, viabilizando o desenvolvimento dos Projetos Pedagógicos (SEED/SE, 2011).

Segundo a coordenadora,

[...] o PPP não é o documento mais importante da escola. Para mim, para esse departamento, que é o departamento pedagógico o que a gente quer é o currículo. Não é aquele documento cheio de teoria, de palavra bonita, pra nós o PPP é isso, é aqui que a escola vai dizer a que veio. A escola fala de metodologia de ensino, de avaliação, o que é interdisciplinaridade, transversalidade (Entrevista. Coordenadora do Departamento de Educação. Sergipe, 2013).

Consta no documento que, por meio dele, há que repensar a prática pedagógica, necessária para a melhoria da escola, e resgatar o planejamento pedagógico como fator importante de discussão interna nas unidades de ensino para, posteriormente, se formalizem propostas curriculares (SEED/SE, 2011). No entanto, mesmo depois de quase cinco anos, a SEED/SE não sabe se as escolas estruturam, ou não, a proposta, porque não há acompanhamento:

[...] não tem equipe para fazer esse acompanhamento, é o que está faltando, e a gente não tem uma equipe para ir lá e dizer: “cadê o currículo de vocês? Vocês estruturaram? Estão aplicando? Estão avaliando a cada ano ou cada mês, a cada bimestre? Vocês avaliam o que foi feito? Pretendem mudar alguma coisa?” Isso é o que falta fazer, por enquanto a gente está apenas no discurso, ainda, da importância (Entrevista. Coordenadora do Departamento de Educação. Sergipe. 2013).

#### 4.3 REGULAMENTAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA O PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO NAS REDES MUNICIPAIS

Os municípios de Curitiba e Marmeleiro (PR) seguem a Deliberação 14/99, do Conselho Estadual de Educação. No entanto, a Secretaria Municipal de Educação de Curitiba (SMEC) também atende às deliberações do Conselho Municipal de Educação de Curitiba (CME/CTBA), que considera o PPP o documento que “[...] apresenta maior consistência e coerência para significar uma concepção que se traduz na construção coletiva, como um dos meios para viabilizar a escola democrática para todos e de qualidade.” (CME, 2011, p.7).

Conforme o documento, a elaboração do PPP da escola é um processo democrático que se expressa nos diferentes momentos do contexto escolar, uma vez que inclui a organização de colegiados, do currículo, da relação escola e comunidade, de formação continuada dos profissionais e de projetos educativos, ações político-pedagógicas. (CME/CTBA, 2011).

O município de Curitiba, pelo Conselho Municipal de Educação, reafirma pontos importantes no contexto da avaliação, enfatizando o cômputo da aprendizagem e o avaliamto institucional, a serem considerados na elaboração do PPP. O último é aferido com participação da comunidade escolar. Não é determinada a periodicidade da avaliação e da reelaboração do PPP. Deduz-se que mantenha a indicação do CEE/PR.

Já em Belo Horizonte o Conselho Municipal de Educação (CME/BH), parte da premissa de que o Regimento Escolar é elaborado a partir da Proposta Pedagógica, indicado no Parecer n. 199/2010, legislação em vigência na rede municipal que determina:

[...] a construção de ambos os documentos é exercício político, baseado no diálogo, reflexão, argumentação, confrontação e definições de ações a serem operacionalizadas, de acordo com as especificidades de cada instituição, com base na legislação nacional e municipal vigentes. Para a concretização dessa tarefa, faz-se necessária a participação ativa de toda a comunidade escolar e a articulação dos gestores escolares com o poder público (CME/BH, 2011, p.4).

O CME/MG enfatiza que a Proposta Pedagógica respalda a elaboração do regimento escolar e facilita a construção participativa. Reafirma o respeito à autonomia da instituição na organização, e assegura o direito do aluno e de toda a comunidade escolar à educação. Não são encontradas orientações sobre a

construção da Proposta Pedagógica. Apenas documentos que fazem referência à legislação.

Em Cataguases não há documentos referentes à legislação que orienta a elaboração do PPP das escolas. Para compreender o processo realizou-se entrevista com a coordenadora do Ensino Fundamental da Secretaria Municipal de Educação, que esclarece sobre a forma de atuação da secretaria na orientação do projeto:

[...] a escola faz a atualização do PPP [...] então a diretora e a supervisora juntas fazem com a comunidade porque têm questões que dependem dos professores, de todo mundo, mas eles atualizam. Quem põe no papel é o diretor e o supervisor, a atualização do PPP e aí a partir do momento que é feito, ele é feito em duas vias e enviado para cá [...] as escolas têm autonomia e geralmente as escolas colocam o histórico da escola, a maneira como funciona, o que atende, qual o atendimento, metodologia. Isso tudo a escola coloca (Entrevista. Coordenadora de Ensino. Cataguases, 2014).

Pela fala da coordenadora, a gestão da escola tem um papel incisivo no processo ao sinalizar que há participação de outros segmentos. No entanto, ressalva que é de competência do diretor e do supervisor registrarem, no papel, o PPP “[...] a gente como supervisora, quando a gente trabalhava numa escola era a gente que participava da atualização desse PPP porque, todo ano, a escola muda porque tem que se atualizar.” (Entrevista. Coordenadora de Ensino. Cataguases, 2014).

Já em Aracaju (SE), nas entrevistas, tanto o coordenador do Ensino Fundamental como o diretor, informam que o foco de ação da Secretaria Municipal é a alfabetização, tendo como parâmetro atitudinal alcançar as metas, nesta esfera de ação, com trabalho junto à gestão escolar e à formação docente.

Apontam ainda dificuldades para a questão da qualidade educacional atrelada à falta de condições de infraestrutura, falta de mais escolas. Comentam, ainda, a violência no espaço escolar e em seu entorno, o pouco acompanhamento ou total ausência da família na escola.

O município de Aracaju conta com assessoria de instituições particulares para auxiliar na orientação e desenvolvimento do sistema escolar do município, tendo como um dos focos no processo a construção pedagógica curricular das escolas. O trabalho se alicerça em projetos de alfabetização e leitura nas séries iniciais e em proposições para a formação dos profissionais da educação (professores e gestores), dando suporte pedagógico para os docentes. Disponibiliza



material (apostilas) para alunos do 1º ao 5º ano, do Ensino Fundamental, principalmente visando melhorar o desempenho no IDEB, a partir do suporte pedagógico direcionado para as áreas do conhecimento de língua portuguesa, matemática e ciência.

No entendimento do Diretor de Ensino, o PPP é parte do pacto firmado entre a SEED/SE e o diretor eleito, e como plano do diretor, percebe-se essa ligação quando o entrevistado afirma:

[...] só toma posse se na verdade agora ele assumir que vai cumprir nosso pacto, as nossas metas da secretaria e as metas da escola dele obviamente [...] ele tem que inclusive cumprir 70% dos quais 30 diz respeito a projeto pedagógico da escola que deve ser cumprido. Então, 30% da meta dele já de imediato é o projeto pedagógico da escola. [...] vai ter que ser cumprido, foi ele que fez o projeto pedagógico dele. É ele que está dizendo que o projeto pedagógico é aquele. Então se está no PPP, ele vai ter que cumprir. Como é que ele pode dar um projeto pedagógico para a escola e não cumprir esse projeto pedagógico? (Entrevista. Diretor de Ensino. Aracaju, 2013).

No município de Ilha das Flores, a entrevista foi realizada com o secretário adjunto da Secretaria Municipal de Educação (SME/IF) que diz:

[...] cada escola tem sua Proposta Política Pedagógica e foi construída dentro da escola. Com os pais de alunos, com os alunos, professores, e todo o pessoal da escola, pessoal da secretaria de educação. (Entrevista. Secretário Adjunto. Ilha das Flores, 2013).

Dos textos legais e discursos conclui-se que PPP está presente nas instituições, no entanto cada escola discorre diferentemente sobre sua importância e sua função no contexto escolar. Com as informações, parte-se para um estudo comparativo entre as redes de ensino.

#### 4.4 PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS REDES DE ENSINO

A escola é um dos espaços privilegiados para a instauração de relações democráticas geradoras de condições efetivas de participação e de emancipação política. Mas ainda há necessidade de ampliar esses espaços e efetivá-los, como compromisso, na prática escolar.

O primeiro passo é trazer a comunidade para debater e elaborar, com os professores, o Projeto Político Pedagógico da escola, no sentido de produção de conhecimentos e de trabalho de emancipação política, capaz de formar uma consciência crítica que mobilize para mudanças sociais efetivas. (SCHLESENER, 2007).

Em Belo Horizonte a proposta pedagógica tem agregado o Plano de Intervenção, parte da proposta no processo de monitoramento e acompanhamento a partir das avaliações internas e externas. Em Sergipe e Aracaju, o PPP existe na escola. No entanto, outros norteadores destacam-se como foco das Secretarias de Educação, a construção dos referenciais curriculares (apontam como parte importante a escolha de conteúdos) ou de ações voltadas para a alfabetização.

Nas falas dos representantes das secretarias (Aracaju e Sergipe), o PPP é de responsabilidade e competência do diretor, caracterizando-se como plano de gestão administrativa que contribui para a gestão pedagógica, reforçando a ideia que as dimensões pedagógica, política e administrativa estão indissociáveis, no PPP.

Concorda-se com Veiga (1998, p. 02), quando afirma que o “[...] político e pedagógico têm significação indissociável.” Político no sentido de compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade e pedagógico concebido como princípio para a definição de ações educativas, que auxiliam as escolas no cumprimento de seus propósitos e de sua intencionalidade educativa. Dito de outra forma: “[...] o Projeto Político Pedagógico da escola, ao se identificar com a comunidade local, busca alternativas que imprimam dimensão política e social à ação pedagógica.” (VEIGA, 2001, p.62).

As redes de ensino, utilizam diferentes nomenclaturas que traduzem, de certa forma, a concepção adotada pelo sistema de ensino, principalmente na definição dos segmentos que participam da elaboração, avaliação e reelaboração do documento e da sua periodicidade.

Casos	Nomenclatura utilizada	Participação	Periodicidade de avaliação e reelaboração
Paraná	Projeto Político Pedagógico	Comunidade escolar	anual
Curitiba	Projeto Político Pedagógico	Comunidade escolar	anual
Marmeleiro	Projeto Político Pedagógico	Comunidade escolar	anual
Minas Gerais	Projeto Político Pedagógico	Comunidade escolar	anual
Belo Horizonte	Proposta Pedagógica	Comunidade escolar	sem informação
Cataguases	Projeto Político Pedagógico	Comunidade escolar	sem informação
Sergipe	Planejamento Pedagógico	Comunidade escolar	sem informação
Aracaju	Proposta Pedagógica	Professores, diretor e supervisor	sem informação
Ilha das Flores	Proposta Político Pedagógica	Comunidade escolar	sem informação

QUADRO 6 – SÍNTESE REFERENTE AO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DOS CASOS ANALISADOS.

FONTE: LEGISLAÇÕES. Dados trabalhados pela autora.

Experimentar autonomia na construção do próprio projeto pedagógico (MENDONÇA, 2000, p. 378) traçar os caminhos com organização educativa, compreende o pensar e o fazer da escola por meio de ações conscientes de definição conjunta da identidade da escola.

O projeto político pedagógico tem a amplitude que permite planejar as dimensões educacionais. Por meio dele é estruturada a gestão democrática, participativa e colaborativa que garante sua legitimidade.

Como afirma Veiga (2003, p. 277) a legitimidade de um projeto político pedagógico está estreitamente ligada ao grau e ao tipo de participação de todos os envolvidos com o processo educativo, o que requer continuidade de ações.

Apesar dessa relevância, a coordenadora do Departamento de Educação da Secretaria Estadual de Educação de Sergipe informa que o PPP “[...] é um instrumento de planejamento ligado à assessoria de planejamento.” A entrevistada diz ainda que não sabe se o PPP é cumprido nas instituições da rede. Levando-se em consideração as afirmativas da entrevistada, pressupõe-se que há tendência de o documento ter existência meramente física. Para a constatação do fato, torna-se necessário um estudo da realidade da escola.

Aracaju não conta com a participação da comunidade escolar na elaboração do documento, o que facilita tornar-se um escrito meramente cartorário, por não ser um projeto de construção democrática.

Em sentido correlato, Marques (2006, p. 21) afirma que

A participação ampla assegura a transparência das decisões, fortalece as pressões para que sejam elas legítimas, garante o controle sobre os

acordos estabelecidos e, sobretudo, contribui para que sejam contempladas questões que de outra forma não entrariam em cogitação.

Esse pressuposto também é evidenciado por Veiga (1998, p.02) que diz ser preciso

[...] resgatar a escola como espaço público, lugar de debate, do diálogo, fundado na reflexão coletiva, visto que a gestão democrática no âmbito da construção do projeto pedagógico da escola inclui, necessariamente, a ampla participação dos representantes dos diferentes segmentos nas decisões e no planejamento das ações administrativas, pedagógicas e políticas desenvolvidas no contexto da escola, como processo de construção da autonomia.

A autonomia na elaboração do PPP é efetivada, visto que a participação da comunidade escolar ocorre em 8 casos. Supera, assim, a tendência centralizadora nos sistemas de ensino e amplia a exigência legal da LDBEN, que define a participação dos professores nesse ato (art. 13).

Nóvoa (1992, p. 26) ressalta que a autonomia é importante para: "[...] a criação de uma identidade da escola, de um *ethos* científico e diferenciador, que facilite a adesão dos diversos atores e a elaboração de um projeto próprio."

O conceito de autonomia liga-se à concepção emancipadora da educação e de sua capacidade de delinear a própria identidade. Para tanto, a participação dos que fazem a escola é medular, fundamenta-se na interação social, para uma ação de racionalidade comunicativa, como ensina Habermas (2007).

A periodicidade de avaliação e reelaboração do PPP há que ser fomentada, pois constata-se que, das redes de ensino, de quatro não há informação quanto à forma de atualização, prática que diz da participação da comunidade e da realidade da escola. A não reelaboração do PPP acentua a característica de escrito meramente físico, contrapondo-se à autonomia da escola pública.

Entretanto, a autonomia não corresponde a independência absoluta.<sup>6</sup> Dourado (2000) cita que a elaboração e execução participativas de um projeto pedagógico relevante para a comunidade é uma das principais expressões da autonomia da escola pública, mas esse destaque não exclui, da organização escolar, as dimensões administrativas e financeiras, realizadas de forma participativa e pelos princípios da legalidade.

---

<sup>6</sup>Dourado (2000, p.284) informa que "[...] muitas instituições não souberam estabelecer uma clara distinção entre autonomia e soberania, instalando processos conflitivos que poucas contribuições trouxeram à consolidação da gestão democrática do ensino público, servindo mais como argumento de resistência para os que são refratários aos processos participativos na escola."

Souza (2003, p.43) afirma que:

A autonomia da escola, a autonomia construída, é uma autonomia relativa, pois sempre acontece em relação, na medida em que a escola autônoma não é aquela com 'possibilidade de agir independentemente daqueles que estão à [sua] volta [...], significa justamente agir levando-os em consideração'. (Grifos no original).

Em sentido análogo, Dourado (2000, p. 380) salienta que:

A escola que se abre à participação de todos para a elaboração do seu projeto pedagógico torna-se um espaço verdadeiramente público de encontro para a busca de seus próprios caminhos e para o estabelecimento de sua própria identidade.

O projeto político pedagógico é um “[...] instrumento para a construção de uma educação de qualidade democrática, um ponto de apoio para todos aqueles que se comprometem com esta causa.” (VASCONCELLOS, 2008, p.54).

A autonomia é um conjunto de possibilidades, desafios e decisões institucionais das escolas para implementação de projetos políticos pedagógicos próprios, vinculados aos anseios da comunidade, articulados às determinações do sistema de ensino e das diretrizes nacionais.

Na metodologia do Índice de Condições de Gestão, tanto a eleição para diretor como a constituição dos conselhos escolares são instrumentos de participação e parte da construção do projeto pedagógico da escola, pois quando há clareza “[...] quanto à relevância de um projeto concebido e assumido colegiadamente pela comunidade educacional, respeitadas as múltiplas diversidades e a pluralidade cultural.” (BRASIL, 2010, Art. 10), torna-se possível a prática da real gestão escolar democrática.

## **CAPÍTULO V**

### **AS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR: O QUE REVELAM AS FORMAS DE PROVIMENTO DO DIRETOR**

A escolha do diretor tem lugar de destaque no entendimento do que se pressupõe ser uma gestão escolar pautada em princípios democráticos, pela ótica das pessoas entrevistadas para esta pesquisa, que consideram esse o principal mecanismo de expressão da democracia, afirmativa presente nas falas dos gestores das secretarias de educação.

Mendonça (2000) afirma que é compreensível a importância desse elemento de gestão pela veiculação do processo eleitoral democrático e pelos espaços que ocupa como bandeira dos movimentos sociais, que defendem a implantação de processos democráticos, em contraposição ao patrimonialismo político, presente nas indicações de diretores.

A escolha do diretor é tema polêmico porque a legislação nacional não normatiza a eleição para o cargo de diretor. Deixa a responsabilidade, em determinar as exigências e a forma de provimento para o cargo, para as redes de ensino, considerando que é mandato determinado.

A LDBEN (BRASIL, 1996) define a participação na gestão escolar, nos colegiados e na construção da proposta política pedagógica. No entanto, o provimento tem papel relevante na condução das relações democráticas com os envolvidos e com os objetivos da escola.

Já o PNE (BRASIL, 2014) define que, para a nomeação dos diretores de escola, sejam estabelecidos critérios técnicos de mérito e desempenho, processo de seleção, seguido da eleição, com a participação da comunidade escolar.

Os aportes de Souza (2007, p.217), no estudo sobre o perfil das formas de provimento da função de diretor escolar, afirmam

Escolher os diretores escolares é uma ação essencialmente política. Seja na adoção das eleições, seja através das indicações, ou seleção, com ou sem concurso público, trata-se sempre de uma ação política. Por quê? Porque sabendo-se que o diretor tem a função de coordenar a escola e que decorrem dessa função consequências pedagógicas, institucionais, sociais e especialmente políticas locais, os administradores do sistema de ensino, quando optam por uma daquelas formas, o fazem politicamente com vista ao que esperam dessas consequências.

A função do gestor não se reduz à dimensão técnica. Também é ato político, pois implica em tomada de decisões dos envolvidos, pais, alunos, professores, funcionários, porque a gestão democrática presume um trabalho conjunto que pressupõe discussão e participação nas tomadas de decisões. Entretanto, como afirma Paro (2008, p.40), “[...] é preciso verificar em que condições essa participação pode tornar-se realidade.”

Em sentido consoante, Dourado (2000, p.198) afirma que o papel do diretor é, cada vez mais, definido em termos de natureza política.

O sistema de regras estabelecidas pela legislação e pela normatização dos sistemas atribuiu ao diretor papéis que estão ligados às qualificações técnico-pedagógicas, à capacidade de liderança e de condução política do grupo por sua coordenação. Num ambiente em que os processos participativos se ampliaram significativamente dando maior significado e alcance aos processos de decisão.

O estudo de Pinzan, Parayba e Lima (2005, p.6) reflete sobre a condução de provimento do cargo de diretor, caracterizando os processos que identificam as condições de participação, ou seja, dentre as formas de provimento, as que são direcionados para: a) um processo centralizado com uma direção também centralizada; b) um processo democrático e uma condução centralizada; c) um processo democrático e uma direção democrática.

O processo centralizador culmina numa direção centralizadora. Esse entendimento baseia-se nos pressupostos defendidos por Lück (2011), que processos centralizadores resultam em práticas burocráticas e que ocorrem quando há a escolha de um administrador, com características na função de cumprir e fazer cumprir as determinações emanadas de um governo centralizador, guiado por uma concepção patrimonialista.

Dourado sinaliza que no provimento por indicação prevalece a pressão ou a força de lideranças políticas, para as quais importa, apenas, a correspondente fidelidade dos que são contemplados com a indicação (DOURADO, 2000, p. 183). Considera, ainda, que não é incluído no rol de medidas democráticas, por apegar a organização social e fortalecer os grupos que dominam o Estado (DOURADO, 2000, p. 187).

As maneiras de provimento do cargo de diretor escolar são reveladoras das concepções de gestão escolar adotadas pelos sistemas de ensino. Pela importância de compreender as concepções que emanam de cada modelo de provimento ao

cargo de diretor escolar é que se analisa a forma de provimento do cargo dos gestores das unidades escolares, no contexto dos nove casos estudados.

### 5.1 DIAGNÓSTICO DAS FORMAS DE PROVIMENTO DO DIRETOR PELO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO

A forma de provimento é outro indicador que compõe o ICG. A variável forma de provimento diversifica-se numa escala de 0 a 1, em que o 0 representa outras formas de escolha do diretor, não caracterizada por meio de eleição, seleção ou indicação e 1 representa que a escolha acontece apenas por eleição. Intervaladamente, ainda há as seguintes possibilidades de respostas com os respectivos pesos: outras formas de indicação (0,1); indicação de técnicos (0,1); indicação de políticos (0,25); seleção (0,5); seleção e eleição (0,75). Os pesos são calibrados pelo cotejamento com o perfil dos resultados escolares, como já descrito, mas também considerando a literatura no que respeita à forma de provimento que melhor reconhece a natureza e especificidade da direção escolar.

Nos dados referentes aos estados, observa-se que a maior média alcançada está na rede estadual do Paraná, no 5º ano, com média de 0,87 em 2007 e 0,82 em 2011. Para as escolas de 9º ano a média, no Paraná, elevou-se de 0,74 em 2007 para 0,90 em 2011, evidenciando que a escolha do diretor acontece por eleição.

A menor média 0,13 em 2007 e 0,22 em 2011 é do estado de Sergipe, no qual se constata que, em geral, os diretores assumem as escolas por meio de indicação política tanto no 5º como no 9º ano do ensino fundamental.

Em Minas Gerais, o maior índice foi em 2007, atingindo 0,72. Indica que a forma de provimento que prevalece é a seleção, seguida de eleição, nas escolas que atendem o 5º ano. Para o 9º ano, também em 2007, a média é de 0,59 indicando a priorização por seleção. Já em 2011, é por seleção e eleição nas escolas que atendem o 9º ano, como mostra o gráfico 4.



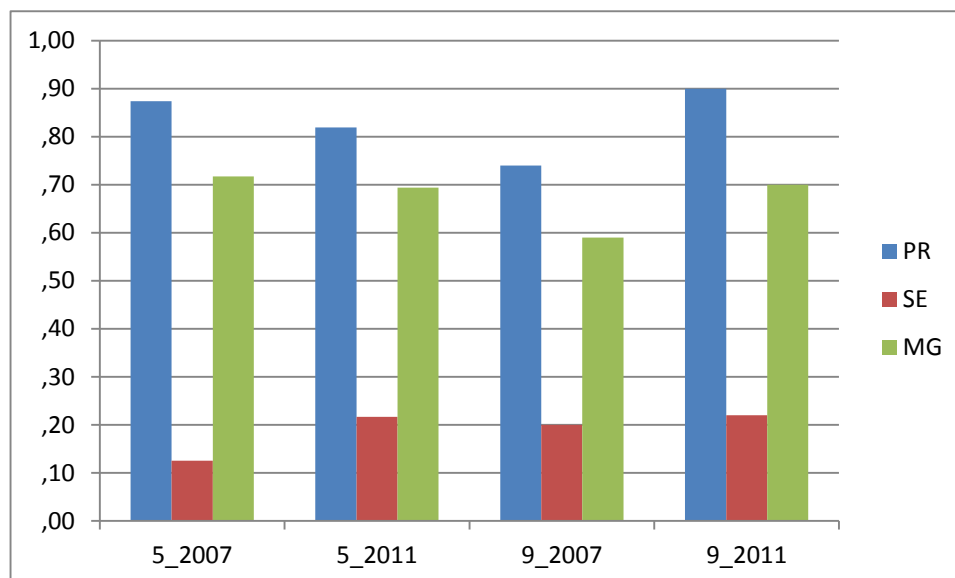


GRÁFICO 7 – INDICADOR REFERENTE À FORMA DE PROVIMENTO DO DIRETOR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE 5º e 9º ANO DO EF – 2007 A 2011.

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados Trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia, e Schneider, 2011.

Nos municípios, observa-se que, em 2007, Belo Horizonte alcança a maior média (0,98) entre as capitais, seguida de Curitiba com média (0,91) e Aracaju média (0,90), o que representa que a escolha dos diretores, em 2007, predominantemente, acontece por eleição. Minas Gerais mantém a média 0,90 demonstrando que a forma de provimento permanece por eleição, como em 2007.

Há o decréscimo no índice de Curitiba, na média de 2007 para 2011, indicando mudança na forma de provimento do diretor em 2011. Do mesmo modo em Aracaju. Esses municípios ou modificaram a forma de escolha, ou ocorrem outras situações que alteram a média, por exemplo, a inauguração de novas escolas, que, por vezes, contam com diretores providos por outras formas distintas daquelas adotadas como padrão, ainda que temporariamente, até que as escolas funcionem regularmente.

Das escolas que atendem o 9º ano, somente Belo Horizonte manteve a escolha por eleição, a média de 2007 é 0,97 em 2011 de 0,90, apresentando um pequeno decréscimo, mas ainda indicando que o provimento, na rede estadual, é por eleição nas escolas que atendem o 9º ano, bem como para as escolas que atendem o 5º ano. A capital Curitiba, em 2007, indica provimento por eleição e, em 2011, por seleção e eleição, tanto para as escolas que atendem o 5º como para as de 9ºano, como é possível verificar no gráfico 5.

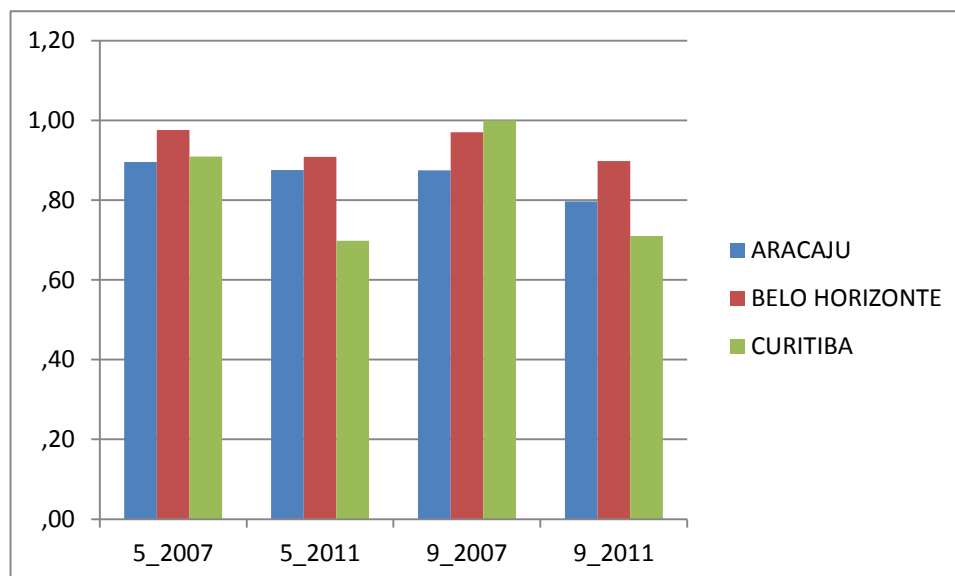


GRÁFICO 8 – INDICADOR REFERENTE À FORMA DE PROVIMENTO DO DIRETOR NAS ESCOLAS DE 5º e 9º ANO DO EF – 2007 A 2011 – ARACAJU, BELO HORIZONTE E CURITIBA.  
 FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados Trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

Nos municípios de menor porte a média mais alta é de 0,49 de Marmeleiro, indicando que a forma de escolha em 2007 é por seleção. No entanto, em 2011, há mudança, de seleção para indicação política. A média mais baixa, 0,25, de Ilha das Flores demonstra que em 2007 e 2011, a forma de provimento do diretor para escolas que atendem o 5º ano, acontece por indicação política. Já Cataguases atinge a média de 0,37 em 2007, nas escolas que atendem o 5º ano demonstrando que é por indicação. Em 2007 e em 2011 a média atinge 0,71 com forma de provimento via seleção e eleição.

Em Cataguases, a média, em 2007, atinge 0,13 nas escolas que atendem o 9º ano, pois é por indicação técnica ou política. Em 2011 a média atinge 0,67 demonstrando o provimento por seleção e eleição (Gráfico 6). O município de Ilha das Flores indica que é por indicação política.

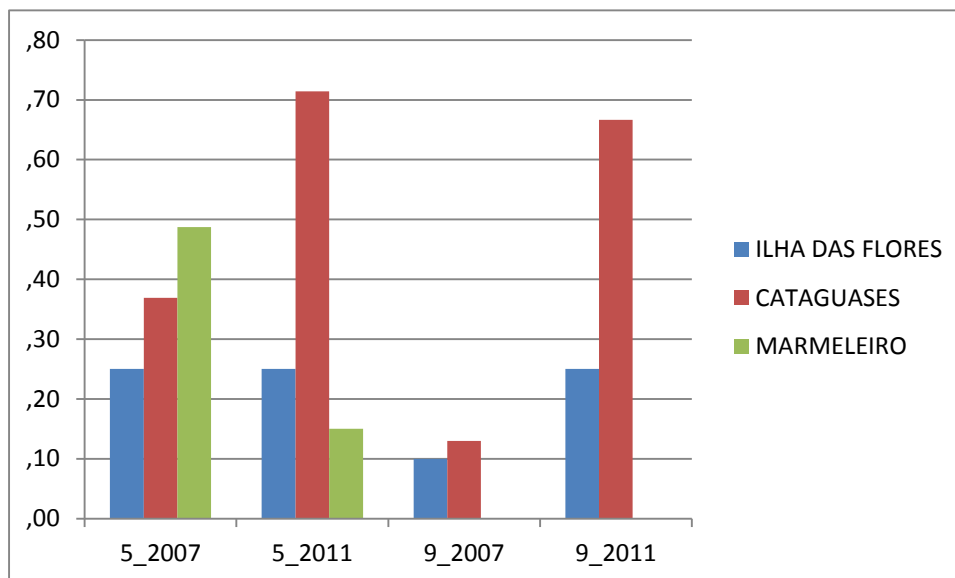


GRÁFICO 9 – INDICADOR REFERENTE À FORMA DE PROVIMENTO DO DIRETOR NAS ESCOLAS DE 5º e 9º ANO DO EF – 2007 A 2011 – ILHA DAS FLORES, CATAGUASES E MARMELEIRO.

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados Trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

## 5.2 A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS PARA A ESCOLHA DO DIRETOR

Nas legislações e nas normas que regulamentam os processos dos estados e municípios são perceptíveis as várias formas de provimento utilizadas que refletem as ações políticas em termos de qualidade educacional.

No estado do Sergipe, a Lei n. 016, de 1994,<sup>1</sup> no artigo 171, determina a competência do Secretário de Estado da Educação e do Desporto para a designação da equipe diretiva das unidades escolares, composta por Diretor Geral, Diretor Administrativo, Diretor Técnico-Pedagógico e Secretário. Em 1995, a promulgação de uma nova lei<sup>2</sup> ratifica a indicação política para os cargos diretivos, alterando somente a composição da equipe que, então, constitui-se de:

- I - Diretoria, a qual compete dirigir superiormente as atividades e serviços do Estabelecimento ou Unidade, e que é exercida por um (1) Diretor;
- II - Secretaria, que tem por competência precípua secretariar as atividades de ensino, cabendo-lhe, também, promover, coordenar e acompanhar a execução dos serviços administrativos do Estabelecimento ou Unidade,

<sup>1</sup>SERGIPE: Lei Complementar n. 16, de 28 de dezembro de 1994 (Estatuto do Magistério Público do Estado de Sergipe), com as alterações introduzidas pela Lei Complementar n. 23, de 07 de novembro de 1995, enuncia o aperfeiçoamento da qualidade do ensino público estadual.

<sup>2</sup> SERGIPE. Lei complementar n. 023 de 1995.

inclusive nas áreas de pessoal, material, patrimônio e atividades gerais ou auxiliares, e que é dirigida por um (1) Secretário;

III - Comitê Comunitário, com personalidade jurídica de direito privado, eleito diretamente, nos termos de sua própria regulamentação, que funciona como auxiliar no desempenho e desenvolvimento das atividades administrativas, principalmente nas áreas de gestão econômico-financeira e de manutenção do Estabelecimento ou Unidade, de acordo com a legislação em vigor e as regulamentações pertinentes, e que, por ato do Executivo, é composto do Diretor da Escola e dos seguintes representantes: a) Um (1) do Estabelecimento ou Unidade Escolar; b) Um (1) dos Professores; c) Um (1) dos Funcionários; d) Um (1) dos Pais dos Alunos; e) Um (1) do Grêmio Escolar; f) Um (1) de Entidades Sociais.

Somente em 1997, com a aprovação do Decreto n. 16.396, é prevista a democratização da gestão escolar pública estadual, por meio da participação das comunidades interna e externa. O decreto enfatiza a forma representativa nas decisões colegiadas, mediante os seguintes órgãos: diretoria, secretaria, comitê comunitário, comitê pedagógico e coordenação de ensino e altera o processo de provimento do cargo de diretor por meio de concurso público de provas e títulos.

Em 2001, com a aprovação do plano de carreira,<sup>3</sup> o provimento de diretor e vice-diretor depende de seleção, de formação e de apresentação de proposta de gerenciamento, conforme prevê o Artigo 44 da Lei:

Art. 44 - O Diretor Escolar e o Vice-Diretor Escolar ocupam Funções Eletivas Pedagógico-Administrativas a serem exercidas, exclusivamente, por integrantes da Carreira do Magistério Público Estadual, segundo as especificações contidas no Apêndice I, Função III, desta Lei Complementar, submetendo-se à seleção prévia, realizada através de avaliação de conhecimentos específicos que versem sobre legislação de ensino e noções de Direito Administrativo e de Direito Financeiro, e apresentação, à Comunidade Escolar, de proposta de gerenciamento da respectiva Unidade de Ensino, que deva viabilizar a execução do projeto pedagógico aprovado pelo Conselho Escolar.

Até 2012, o cargo de diretor é de indicação política, por nomeação do governo. Somente com o Decreto n. 29.120/2013, o estado dispõe sobre outro processo de seleção para a função de diretor escolar. A investidura<sup>4</sup> na função de diretor escolar depende da participação do candidato nos processos seletivo e consultivo, descrito da seguinte forma:

I - processo seletivo: conclusão, pelo candidato, do curso de aperfeiçoamento em gestão educacional, que tem como finalidade identificar um conjunto de

---

<sup>3</sup>SERGIPE: Lei Complementar n. 061 de 2001, cria o Plano de Carreira do Magistério Público do Estado de Sergipe.

<sup>4</sup>SERGIPE: termo utilizado no Decreto n. 29.120/2013. Significa a posse formal de alguém, num cargo público, neste caso, cargo de diretor.

competências profissionais relacionadas à gestão das unidades de ensino;  
II - processo consultivo: legitimação do candidato perante a comunidade escolar, cujo procedimento de eleição será realizado nas unidades de ensino, em período e calendário a serem definidos mediante portaria do Secretário de Estado da Educação;

Parágrafo único. Entende-se por comunidade escolar, para fins deste decreto, o conjunto formado pelos estudantes matriculados na escola, com frequência comprovada, seus respectivos pais ou responsáveis, professores e demais servidores integrantes do Quadro do Magistério Público Estadual, em efetivo exercício.

A Portaria n. 8.804/2013 institui comissões estadual e regional que coordenam os processos seletivo e consultivo para a escolha dos futuros diretores das escolas da rede pública estadual. A instrução da Secretaria Municipal de Educação especifica que, para participar, o candidato tem que ser integrante da carreira do magistério, ter cumprido três anos de estágio probatório, não ter sofrido sanção em virtude de processo administrativo disciplinar ou em processo criminal.

A seleção requer a participação em curso de aperfeiçoamento em gestão escolar, que tem como finalidade promover a formação do candidato em um conjunto de conhecimentos e competências profissionais relacionadas à gestão das unidades de ensino. Os participantes são avaliados por meio de frequência, atividades e testes de conhecimentos e competências e pela elaboração individual do plano de gestão. São requisitos para a aprovação a frequência de 80% e a média mínima de 6,0.

A consulta é realizada entre a comunidade escolar (estudantes, pais ou responsáveis, professores e pedagogos e demais servidores públicos integrantes do quadro da Rede Pública Estadual), nas unidades de ensino, por eleições diretas, com escrutínio secreto.

Para o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe (SINTESE), esses encaminhamentos são ilegais, pois considera que a condução do processo desrespeita a Lei Complementar n. 61/2001 que cria o Plano de Carreira do Magistério Público do Estado de Sergipe, principalmente no que determinam os Art. de número 41<sup>5</sup>até 44. Defende que a regulamentação da Gestão Democrática deve ser realizada por meio de outra lei complementar e não

---

<sup>5</sup>SERGIPE - Lei complementar n. 61/2001 - Art. 41- A gestão do ensino na Rede Pública Estadual de Sergipe deve ser regulamentada através de Lei Complementar, obedecendo ao princípio de Gestão Democrática previsto nas Constituições Federal e Estadual e aos seguintes princípios gerais: I – Garantia do princípio da representatividade; II – Garantia do princípio da autonomia; III – Garantia do princípio eletivo para escolha do Diretor Escolar.

por decreto e portaria, que institui eleição apenas para diretor, quando a lei complementar n. 61/2001 determina a existência da função de vice-diretor, prevista no dispositivo do Art. 44.

Outra sinalização, na entrevista com a direção do SINTESE, é a criação da função de coordenador pedagógico de ensino, nomeado por indicação política,<sup>6</sup> que figura como controle, dificultando a efetivação dos princípios da gestão democrática.

Em Minas Gerais, as discussões em torno da participação da comunidade escolar no processo de escolha dos diretores de escola, vêm do primeiro Congresso Mineiro de Educação<sup>7</sup>. Entre os assuntos em pauta está a reivindicação de eleição direta para diretores, defendida pelos profissionais da educação como requisito fundamental para a democratização da escola.

Com a promulgação da nova Constituição Estadual de Minas Gerais, em 1989, é estabelecido, no Artigo 196,<sup>8</sup> que o provimento do cargo de diretor e vice-diretor de escola dá-se por meio de uma seleção denominada seleção competitiva interna, com apuração objetiva do mérito dos candidatos, entendido como um concurso.

O concurso é apontado, por Dourado (2000), uma alternativa para a superação do clientelismo advindo das indicações políticas, pois há uma avaliação meritocrática do candidato.

No entanto, para alguns críticos, tal procedimento vincula-se a uma concepção do cargo como carreira efetiva e forma de dominação burocrática. O autor citado elenca outras críticas ao sistema de concurso como forma de provimento:

- o sistema de escolha é visto como democrático somente no momento em que o candidato escolhe a escola de atuação, também sinalizado por Paro (1996);
- a concepção apolítica da educação e a supervalorização da competência técnica, dando ênfase à concepção meritocrática, sinalizada por Gracindo

---

<sup>6</sup>SERGIPE - A indicação política continua para os cargos de coordenador de ensino e secretário escolar, que acontece pela indicação de lista tríplice, pelo diretor eleito. O Secretário de Educação escolhe os nomes, para nomeação.

<sup>7</sup>Esse Congresso foi organizado pela Secretaria Estadual Educação de Minas Gerais, em 1983, com o objetivo de fazer o levantamento e discussão dos problemas no campo da educação e definir as principais linhas de ação da Secretaria. As discussões do encontro subsidiaram a organização do Plano Mineiro de Educação para o período de 1984-1987. SILVA, Marcelo Soares Pereira. Escolha de Dirigentes Escolares em Minas Gerais: Trajetória Histórica, Impasses e Perspectivas. Para informações complementares acessar <http://23reuniao.anped.org.br/textos/0502p.PDF>.

<sup>8</sup>MINAS GERAIS - Constituição Estadual, Art. 196, inciso VIII - seleção competitiva interna para o exercício de cargo comissionado de Diretor e da função de Vice-Diretor de escola pública, para período fixado em lei, prestigiadas, na apuração objetiva do mérito dos candidatos, a experiência profissional, a habilitação legal, a titulação, a aptidão para liderança, a capacidade de gerenciamento, na forma da lei, e a prestação de serviços no estabelecimento por dois anos, pelo menos.

(1995);

- a ocupação do cargo em caráter permanente, como cargo vitalício, o que pode gerar um menor compromisso ou uma falta dele com os objetivos educacionais articulados aos interesses da comunidade, sinalizado por Paro (1996);

- que essa forma não é suficientemente capaz de medir a capacidade prática do diretor, principalmente de sua capacidade de liderança, como destacado por Dourado e Costa (1998).

O processo por concurso não é adequado para avaliar a capacidade de liderança para a condução política, pedagógica e administrativa. Essa qualidade é avaliada por um instrumento de prova, relegando os liderados a um papel irrelevante (DOURADO, 2000).

Em 1991, com a aprovação da Lei n. 10.486/1991, o Artigo 196, da Constituição do Estado de Minas Gerais, é regulamentado pelo Decreto n. 32.855/1991, que define as fases do processo de seleção em duas etapas: a primeira por meio de provas, escritas e de títulos e a segunda por meio de apuração, pela comunidade escolar, da aptidão para a liderança. A comunidade é descrita pela legislação constituindo-se dos servidores públicos, dos alunos, dos responsáveis pelos alunos.

No entanto, a lei e o decreto sofrem Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) contra as eleições de diretores, inconstitucionalidade declarada em 1997.<sup>9</sup> A seleção competitiva interna ainda ocorre em 1993 e 1996 nos mesmos moldes do processo definido em 1991. Em 1999,<sup>10</sup> com a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de realizar a seleção competitiva interna para o exercício de cargo de Diretor e da função de Vice-Diretor, a Secretaria Estadual de Educação adota a escolha por meio do voto, contornando os entraves legais interpostos à escolha dos diretores, nomeados pelo governador.

A Constituição Federal determina, como regra geral, que a investidura em cargo ou emprego público ocorre por concurso público, e apenas ressalva as

---

<sup>9</sup>MINAS GERAIS. Proferida por ocasião do julgamento de Ação de Inconstitucionalidade n. 640-1MG, declarando a inconstitucionalidade, referindo-se à eleição dos candidatos, forma não explicitada no texto da Constituição de Minas Gerais. A ADI n. 640 / MG dispõe na ementa sobre: Provimento dos Cargos de Direção de Unidades Estaduais de Ensino por Eleição: Art. 196, VIII, da Constituição Estadual, Lei n. 10.486, de 24.07.91, e Decreto n. 32.855, de 27.08.91. Inconstitucionalidade: Art. 37, II, In Fine, da Constituição Federal, definindo que: 1. Cabe ao Poder Executivo fazer as nomeações para os cargos em comissão de diretor de escola pública (CF, art. 37, II, in fine). 2. É inconstitucional a norma legal que subtrai esta prerrogativa do Executivo, ao determinar a realização de processo eleitoral para o preenchimento destes cargos. 3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 196, VIII, da Constituição Estadual, da Lei n. 10.486/91 e do Decreto n. 32.855/91. Para informações complementares acessar <http://www.stf.jus.br>.

<sup>10</sup>MINAS GERAIS - Resolução n. 154 de 15 de outubro de 1999 da Secretaria de Estado da Educação (SEE).

nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Art.37, inciso II). Alicerçado no texto legal, o Supremo Tribunal Federal, afirma inconstitucional o dispositivo que estabelece o sistema eletivo, mediante voto direto e secreto, para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino, porque os cargos públicos são providos conforme determina a legislação.

Em 2003, o processo de indicação sofre alterações com a Resolução n. 452/2003<sup>11</sup> que inclui Teste de Conhecimentos Específicos (TCE)<sup>12</sup> e uma segunda etapa, com o voto da comunidade escolar (professores, especialistas da educação, servidores do quadro da escola, alunos das séries finais do fundamental e ensino médio e pais de alunos das séries iniciais e educação infantil), para as chapas constituídas por candidatos ao cargo de diretor e à função de vice-diretor. Os candidatos indicados para o cargo de diretor são nomeados pelo governador e a designação dos vice-diretores é de competência da Secretaria Estadual de Educação.

Novas alterações ocorrem em 2006, conforme Resolução SEE n. 852/06<sup>13</sup> que estabelece os critérios e os pré-requisitos para a realização da eleição dos diretores de escola. A cada eleição há modificações nas regras, principalmente, no que tange à indicação e à participação da comunidade escolar. Na resolução, a comunidade escolar inclui alunos de todas as séries do ensino médio, os alunos do EJA, e todos os pais de alunos do ensino fundamental. A indicação, sofre as maiores alterações: não há mais referência ao teste TCE, mas no Art. 8º,<sup>14</sup> entre outros itens,

---

<sup>11</sup> MINAS GERAIS - Resolução SEE n. 452 de 2003 - Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais.

<sup>12</sup>MINAS GERAIS - Resolução SEE n. 452 de 2003 - Art. 5º A indicação de servidor ao cargo em comissão de Diretor de Escola e à função de Vice-diretor dar-se-á em processo próprio, por aferição de conhecimentos específicos, aptidão para a liderança e habilidades gerenciais necessárias ao exercício do cargo e da função e Art. 6º O processo referido no artigo anterior será realizado em 2 (duas) etapas:

I – a primeira etapa constará de Teste de Conhecimentos Específicos–TCE;

II – a segunda etapa constará de indicação pela Comunidade Escolar da chapa constituída por candidatos ao cargo de Diretor de Escola e à função de Vice-diretor.

<sup>13</sup>MINAS GERAIS - Resolução n. 852/06 - Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais. Definindo normas regulamentares pertinentes e a necessidade de promover o gerenciamento competente das escolas estaduais e ampliar a participação da Comunidade Escolar na gestão democrática dessas unidades de ensino.

<sup>14</sup>MINAS GERAIS – Resolução n. 852/06 - Art. 8º Poderá participar do processo de indicação de Diretor e de Vice-diretor servidor que comprove:

I – ser detentor de função pública estável ou de cargo das carreiras de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica, ou ser designado para o exercício de função pública de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica;



figura o exame de Certificação Ocupacional de Dirigente Escolar da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, no caso de Diretor e a pontuação na Avaliação de Desempenho Individual – ADI ou a Avaliação Especial de Desempenho – AED, no caso de servidor efetivo.

Novas alterações ocorrem em 2011, com a Resolução n. 1812, nos mesmos itens da resolução de 2006, referente ao processo de indicação (Art. 7º), considerando somente a pontuação na Avaliação de Desempenho e na categoria comunidade atendida pela escola (Art. 10), apta a participar do processo de indicação: a) o segmento de aluno regularmente matriculado e frequente no ensino médio e aluno de qualquer nível de ensino com idade igual ou superior a 14 (quatorze) anos; b) segmento de pai ou responsável por aluno menor de 14 (quatorze) anos regularmente matriculado e frequente no ensino fundamental.

Na entrevista com a representante da SEE/MG aparece uma síntese dos critérios para participar da indicação ao cargo de diretor:

Tem, que ser efetivo, tem que ter habilitação em nível superior, tem que ter, como é que fala? Tempo de serviço na escola onde está pleiteando o cargo pelo menos de dois anos, aí ele passa por uma avaliação de conhecimentos, de título e aí a apreciação da comunidade. É aí que a gente chama de eleição. E aí o governador então nomeia (Entrevista. Gerente da Educação Básica. Minas Gerais, 2014).

Permanece, no provimento por indicação, a decisão do Governador do Estado para a nomeação ao cargo de diretor de escola e a designação para exercer a função de vice-diretor feita pelo titular da Secretaria de Estado de Educação.

- 
- II - ter sido aprovado no exame de Certificação Ocupacional de Dirigente Escolar da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, no caso de Diretor;
  - III - possuir formação para o magistério, conforme especificado:
    - a) curso de pedagogia ou licenciatura plena ou graduação acrescida de formação pedagógica docente, para atuar em escola que ministre a educação básica;
    - b) curso de licenciatura curta para atuar em escola que ministre até os quatro últimos anos do ensino fundamental;
    - c) curso normal de nível médio, para atuar em escola que ministre apenas a educação infantil ou os anos iniciais do ensino fundamental;
  - IV - estar em exercício na Escola Estadual para a qual pretende candidatar-se na data de inscrição ao processo de indicação;
  - V - ter obtido pontuação igual ou superior a 70 (setenta) pontos no último período da Avaliação de Desempenho Individual – ADI ou na última etapa em que foi submetido à Avaliação Especial de Desempenho – AED, no caso de servidor efetivo;
  - VI - estar apto a exercer plenamente a presidência da Caixa Escolar, em especial a movimentação financeira e bancária;
  - VII - não estar respondendo a processo administrativo, civil e penal nem ter sido punido disciplinarmente nos 05 (cinco) anos anteriores à data da indicação para o cargo ou função.

O estado do Paraná é considerado um dos pioneiros nas eleições para o cargo de diretor. Desde 1984, está previsto na Lei n. 7961<sup>15</sup> e, posteriormente, na Constituição Estadual de 1989, no Art. 178,<sup>16</sup> revogada pela Emenda Constitucional de 2000, em atendimento a decisão do Supremo Tribunal Federal,<sup>17</sup> que declara a inconstitucionalidade da redação "[...] adotando-se sistema eletivo, direto e secreto, na escolha dos dirigentes, na forma da lei", contida na Constituição e na Lei, ação impetrada pelo governador do Estado. Na sequência, é determinada, por Decreto,<sup>18</sup> a substituição do procedimento anterior por consulta, com a participação dos professores, funcionários, alunos maiores de 16 anos e pais.

As proposições para a forma de provimento dos diretores escolares via eleição, pelo voto direto e universal de pais, alunos, professores e demais servidores da escola, continuam nos anos subsequentes<sup>19</sup>, regulamentadas por meio de decretos e resoluções. Em 2001 há a inclusão de uma prova escrita regulamentada no Decreto n. 4313,<sup>20</sup> modificando o processo para seleção e eleição.

---

<sup>15</sup> PARANÁ: Lei 7961 - 21 de novembro de 1984 - Dispõe sobre escolha, mediante eleição direta, de diretores de estabelecimentos de ensino de 1º e 2º Grau e dá outras providências. Art. 1º. A escolha dos diretores de estabelecimentos de ensino público de 1º e 2º graus regular, supletivo e especial, da rede estadual de ensino, inclusive o que goza de autonomia administrativa, será efetuada mediante eleição direta organizada na forma desta Lei.

<sup>16</sup> PARANÁ: Constituição Estadual de 1989 - Art. 178, inciso VII - gestão democrática e colegiada das instituições de ensino mantidas pelo Poder Público estadual, adotando-se sistema eletivo, direto e secreto, na escolha dos dirigentes, na forma da lei.

<sup>17</sup> PARANÁ: ADI 606 - Ação Direta de Inconstitucionalidade - Direito Constitucional e Administrativo. Estabelecimento de Ensino Público. Cargos de Direção: Eleição. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Expressões Constantes do Inciso VII do Art. 178, da Constituição do Estado do Paraná. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em várias oportunidades, tem declarado a Inconstitucionalidade de Leis Estaduais que tratam de Eleições para os cargos de direção dos estabelecimentos de Ensino Público. Para informações complementares acessar em <http://www.stf.jus.br> e <http://www.legislacao.pr.gov.br>.

<sup>18</sup> PARANÁ: Decreto n. 849/91, de 31/10/1991. Designação dos Diretores de Estabelecimentos de Ensino Público Fundamental e Médio da Rede Estadual. Art. 1º. A designação dos Diretores de estabelecimentos de ensino público fundamental e médio da rede estadual será precedida de consulta segundo procedimento previsto neste Decreto. Art. 2º. A consulta será promovida pelo Conselho Escolar e supervisionada pela Secretaria de Estado da Educação. Art. 11. O Conselho Escolar encaminhará o nome do escolhido ao Secretário de Estado da Educação para designação, iniciando-se o exercício das funções no primeiro dia útil do ano civil subsequente.

<sup>19</sup> PARANÁ: em 1993 (Decreto Governamental n. 2.099/91 e Resolução n. 957/93); em 1995 (Resolução n. 3.174/95); em 1997 (Resolução n. 2.800/97 e 2.974/97). Informações complementares, sobre as legislações, estão disponíveis no Sistema Estadual de Legislação da Casa Civil (<http://www.legislacao.pr.gov.br>) e no site da Secretaria Estadual de Educação (<http://www.educacao.pr.gov.br>).

<sup>20</sup> PARANÁ: Decreto n. 4313/01 - Art. 3º – incisos I - A primeira fase se constitui em uma nova prova escrita de conhecimentos gerais, inclusive sobre gestão pedagógica e administrativa, de caráter eliminatório e inciso II - A segunda fase se constitui em realização de votação direta e secreta pela comunidade escolar, só podendo dela participar os candidatos considerados aptos na primeira fase. § 1º. Compreende-se por comunidade escolar: a) o segmento família, compreendido pelos pais dos alunos e pelos alunos maiores de 16 anos; b) o segmento profissional da escola compreendido pelos professores e funcionários da escola; e c) o segmento profissionais dos órgãos regionais da rede

No entanto, é revogada em 2003,<sup>21</sup> retomando o provimento por eleição pela Lei n. 14.231/2003, que define critérios de escolha, mediante consulta à comunidade escolar, para designação de Diretores e Diretores Auxiliares da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná. A lei sofre modificações na redação em 2006 e 2010. Em 2006,<sup>22</sup> a Lei n. 15.329 altera alguns dispositivos nos seguintes artigos:

Art. 3º - sobre o intervalo de consulta para designação de diretores e diretores auxiliares: de 2 (dois) em 2 anos, para 3 (três) em 3 (três) anos.

Art. 4º - sobre os que estão aptos a votar: altera o inciso I, definindo professores e retirando da redação especialistas de educação;

Art. 5º - sobre a comissão eleitoral: altera a participação de dois professores e dois especialistas da educação para quatro professores, sendo dois da equipe pedagógica e dois docentes;

Art. 8º - sobre os requisitos para o registro da chapa: a nova redação determina que o candidato deve pertencer ao Quadro Próprio do Magistério, ao Quadro Único de Pessoal ou ao Quadro Próprio do Poder Executivo retirando a redação “[...] vínculo com o Estado sob a sigla TF57, TF58 e CLAD”;

Art. 15 - sobre a gestão do Diretor e Diretor Auxiliar: de 2 (dois) anos para 3 (três anos).

Em 2010, a Lei n. 16.538 dá nova redação para o Art. n. 1 de 2003, incluindo, pela primeira vez, a consulta ao cargo de diretor para o Colégio Estadual do Paraná. No período que a pesquisa abrange, de 2007 a 2011, a forma de provimento para escolha dos diretores escolares, atende aos dispositivos das leis, acontecendo via eleição, pelo voto direto e universal de pais, alunos, professores e demais servidores da escola. O último processo ocorre em 2011, regulamentado pela Resolução n. 4122/2011,<sup>23</sup> nos termos da Lei Estadual de 2003.

### 5.3 A ORGANIZAÇÃO DAS REDES MUNICIPAIS PARA ESCOLHA DO DIRETOR

Com relação às redes municipais, no município de Aracaju (SE), há

---

estadual, compreendido pelos profissionais dos Núcleos Regionais de Educação (NRE).

<sup>21</sup>PARANÁ: Decreto n. 450 de 03 de fevereiro de 2003.

<sup>22</sup>PARANÁ: Lei n. 15 329 de 15 de dezembro de 2006.

<sup>23</sup>PARANÁ: Resolução n. 4.122 de 2011 - Art. 1.º Estabelecer normas complementares para o Processo de Consulta à comunidade escolar para designação de Diretores e Diretores Auxiliares dos Estabelecimentos de Ensino da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná.

proximidade na legitimação do provimento ao cargo de diretor escolar com as legislações adotadas na rede estadual.

Até 2002, o mecanismo é por eleição direta para as funções de coordenações da unidade escolar, constituída por um coordenador geral, um coordenador administrativo e um coordenador pedagógico, conforme a Lei n. 3.075/2002.

Em entrevista com o diretor de ensino, ele informa que houve “[...] necessidade de criar um novo modelo de gestão, principalmente um novo processo de provimento do diretor” para atender o aprovado pelo legislativo do município, por meio da Lei é constituída por diretor e diretor adjunto, conforme o porte da unidade.

A partir da lei, a escolha dos dirigentes passa a ser por eleição indireta, via conselho escolar, de representação reduzida, conforme prevê o Artigo 10<sup>24</sup> da Lei Complementar. Nas palavras do diretor de ensino esta questão torna-se mais elucidativa:

[...] o conselho teve essa diminuição, o que flexibiliza e propulsiona a comunicação, as decisões, enfim, e que o nome de coordenador agora sai e ele recebe o nome de diretor, porque a escola é uma unidade executiva, em que deve coordenar, decidir e dirigir (Entrevista. Diretor de ensino, Aracaju. 2013).

A escolha da direção escolar compreende três fases: certificação, eleição e designação. A fase de certificação acontece pela participação em Curso de Formação em Gestão Escolar, requisito obrigatório para os professores candidatos aos cargos de diretor e diretor adjunto das escolas da rede.

A fase da eleição do candidato considerado apto para o cargo é de competência do conselho escolar e homologada pelo Secretário Municipal de Educação, mediante formalização e celebração de um Pacto de Gestão,<sup>25</sup> entre os diretores eleitos e a Secretaria Municipal de Educação.

A característica de indicação política permanece na designação dos

---

<sup>24</sup>ARACAJU - A Lei determina que o Conselho Escolar seja de composição igualitária para todas as escolas, constituído por seis membros, sendo um representante de cada segmento (comunidade, pais ou aluno acima de 14 anos, profissional da educação, servidor, diretor e um representada da SME) e desta forma, retirou-se a participação direta da comunidade na eleição dos gestores da escola e definiu-se como competência do Conselho Escolar a escolha do diretor (artigo 9º, Lei complementar 121/13).

<sup>25</sup>ARACAJU - O pacto de gestão é definido no artigo 33, como condição essencial para o início das atividades do diretor escolar, considerado como um documento alinhador dos projetos político-pedagógicos das escolas com as diretrizes e com os índices de desempenho educacional auferidos em âmbito municipal e/ou federal. A lei também define um sistema de premiação, após a assinatura do pacto de gestão, chamado de Prêmio pela valorização da gestão (Capítulo VI).

coordenadores pedagógicos e secretários de escola considerados como órgãos de suporte à direção escolar, conforme determina o Artigo 5º da Lei e a nomeação é de competência do Secretário Municipal da Educação.

Essa prática torna os cargos de livre indicação e é defendida pelo diretor de ensino quando afirma que a principal função do coordenador pedagógico é de cumprir com as metas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Ensino:

[...] o coordenador pedagógico vai ter que cumprir as metas que nós queremos seriamente que sejam cumpridas. O que ocorria antes? Entravam tanto coordenadores gerais, o coordenador pedagógico no processo de eleição [...] e o pedagógico ele não pode passar por isso, o pedagógico ele está acima do processo de regência da escola, ele tem que cumprir as metas juntamente com os programas que vão suprir as expectativas em benefício do aluno (Entrevista. Diretor de ensino, Aracaju. 2013).

No formato da nova proposta, tanto o coordenador pedagógico, quanto o diretor escolar têm metas para cumprir no período de mandato, que são definidas em duas linhas: corporativas, institucionais e individuais, vinculadas a um incentivo financeiro condicionado ao cumprimento das metas. Observa-se que a organização do Projeto Político Pedagógico na escola está vinculada ao plano de ação do gestor escolar, elaborado e aprovado a cada pleito eleitoral, tornando-se um pacto de gestão.

As propostas têm algumas aproximações que se revelam nas etapas que compõem a escolha. O município de Aracaju cria o pacto de gestão, pré-determinando metas para os gestores, em consonância com as metas do governo municipal.

No município de Ilha das Flores (SE), a escolha do diretor acontece por meio de indicação política, como afirma o secretário adjunto e a coordenadora pedagógica. A indicação é feita pelo prefeito e o critério é escolha de “[...] pessoas que já estão na educação durante anos, pessoas que tenham nível de formação e pessoas que tenham certo elo com a comunidade, experiência.” O cargo de diretor é de indicação política, com nomeação, por portaria, pelo Prefeito.

No entanto, a Lei Orgânica Municipal no Artigo 137<sup>26</sup> prevê que o ensino público municipal é ministrado com base no princípio da gestão participativa e democrática do ensino público municipal na forma da lei e determina no Art. 142:

---

<sup>26</sup>ILHA DAS FLORES. Lei Orgânica Municipal de 1990 e Emenda à Lei Orgânica Municipal de 2011.

Participação na gestão do ensino público municipal e eleição direta aos cargos de direção dos estabelecimentos de ensino com participação obrigatória de funcionários e alunos e facultativa dos pais de alunos no processo eleitoral, com mandato de dois anos.

O Conselho Municipal de Educação (CME)<sup>27</sup> instituído em 2009 instrui, pela resolução,<sup>28</sup> que os estabelecimentos apresentem, entre os documentos obrigatórios, a indicação do diretor acompanhada de prova de qualificação profissional (diploma), determinando os critérios no quadro de requisitos para o cargo de diretor, vice-diretor e coordenador de ensino. Determina a comprovação de formação em nível de graduação e especialização, nas áreas de administração escolar. É uma concordância na forma de provimento de diretor, já que em nenhum documento do CME encontra-se indicação para o cumprimento do que determina a Lei Orgânica Municipal.

O que acontece em Ilha das Flores é uma forma de organização em que há o privilégio do poder e formas de controle, como pondera Paro (2010, p.776), que enfatiza a peculiaridade da função e sinaliza para os pontos de superação nas formas de provimento ao cargo de diretor, afirmando que:

[...] pela peculiaridade democrática e pública de sua função, o dirigente escolar precisa ser democrático no sentido pleno desse conceito, ou seja, sua legitimidade advém precipuamente da vontade livre e do consentimento daqueles que se submetem à sua direção. Nesse sentido, há que se pensar em formas de escolhas democráticas que superem o anacrônico processo burocrático de provimento por concurso, bem como a clientelística nomeação político-partidária, as quais costumam, ambas, impingir aos trabalhadores e usuários da escola uma figura estranha à sua unidade escolar e a seus interesses mais legítimos.

Outros fatores identificados confirmam a existência dessa prática, no Brasil. É o caso da permanência da pergunta<sup>29</sup> sobre o acesso ao cargo de direção, constante no questionário de contexto aplicado ao diretor, na Prova Brasil, desde seu início, e demonstrado nas pesquisas de Paro (1996), Mendonça (2000), Souza (2007) que apontam ser este, ainda, um mecanismo utilizado para prover o cargo de diretor.

---

<sup>27</sup>ILHA DAS FLORES. Institui o Conselho Municipal de Educação em 2008, pela Lei n. 11 de 25 de novembro de 2008.

<sup>28</sup>ILHA DAS FLORES. Resolução n. 001 de 2009. Fixa normas para autorização de funcionamento e reconhecimento de estabelecimentos de ensino pertencente ao Sistema Municipal de ensino de Ilha das Flores e dá outras providências.

<sup>29</sup>BRASIL, 2007. PROVA BRASIL - Questionário do diretor - questão sobre a forma de provimento ao cargo de diretor "você assumiu a direção desta escola por meio de: seleção, eleição apenas, seleção e eleição, indicação de técnicos, indicação de políticos, outras indicações, outras formas."

O município de Cataguases (MG) segue modelo próximo do adotado pelo estado de Minas Gerais. A Coordenadora do Ensino Fundamental afirma que o provimento se dá por eleição pela comunidade escolar. No entanto, o candidato realiza uma prova, cuja validade “[...] tem quatro anos, termina agora, foi em 2011 [...] então todas as pessoas que fizeram essa prova tiveram direito a concorrer a eleição”. A coordenadora exemplifica dizendo que:

[...] por exemplo, na escola onde eu fui vice-diretora, eu saí para vir para cá, eu fui eleita pelo voto. Lá, por exemplo, não entrou ninguém no meu lugar porque o número de alunos caiu e não permitiu ao diretor porque a gente tem isso também o vice-diretor a partir de 250 alunos pode ter um vice-diretor de quatro horas, 500 alunos podem ter dois vices de quatro ou um de oito. Então, tem um esquema assim também que está tudo dentro do plano de carreira. Então, por exemplo, todos os que foram eleitos, estão eleitos até esse ano de 2014 [...] quatro anos, eleito pela comunidade escolar (Entrevista. Coordenadora de Ensino. Cataguases, 2014).

Quanto aos critérios para participar do processo, a coordenadora ressalta que: “[...] tem que ser estável no município [...] ser efetivo no município e aí teve uma certidão negativa, eram alguns quesitos assim para poder fazer essa prova, para poder candidatar. Para fazer a prova não, só teria que ser efetivo”. (Entrevista. Coordenadora de Ensino. Cataguases, 2014).

Nenhum documento oficial sobre o provimento ao cargo de diretor é catalogado em Cataguases. Não há informações disponibilizadas no *site* da secretaria e não se encontrou nenhum título legal, durante a visita ao município.

Já as formas de provimento por eleição da direção escolar da rede municipal de Belo Horizonte demonstram ser um avanço, no sentido da garantia legal da participação dos diversos segmentos da comunidade no cotidiano escolar, marcado pelas primeiras eleições diretas oficiais para diretores e vice-diretores das escolas municipais em 1989, quando o método adotado é por eleições diretas e delega a cada comunidade escolar a responsabilidade de escolha dos profissionais.

Desde 1989, os critérios de escolha são os votos da comunidade escolar (pais, alunos acima de 16 anos, professores e funcionários), em regime universal, ou seja, todos os votos contam com o mesmo peso ou valor. As chapas são formadas, desde que os integrantes tenham um mínimo de dez anos de serviços prestados na escola em que se candidatam, com o mandato de dois anos. Após este pleito, é permitida uma recondução, por mais dois anos.

A partir de 1990, sob a égide da Lei Orgânica do Município, Artigo 158,

define-se que um dos princípios a ser observado é o da Gestão Democrática do Ensino Público, defendido necessário à democratização da gestão. A consumação da propositura se efetiva com a instituição de Assembleia<sup>30</sup>Escolar, como legitimadora da ação. A Lei n. 7.169/96 estabelece as atribuições e competências da direção escolar. Já o Decreto n. 6688/90, regulamenta o provimento de eleição de diretor e vice-diretor, por meio de eleição direta e secreta, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.

Observa-se que o Conselho Municipal de Educação, no período entre 2000 e 2004, realiza Audiências Públicas Regionalizadas para coletar propostas e subsídios norteadores da construção e normatização da gestão democrática na Rede Municipal, no que trata da eleição de direção, de colegiado e de assembleia escolar. Os conselheiros, pais de estudantes, discentes, trabalhadores em educação e demais interessados no processo, enviam contribuições, opiniões, desejos e reivindicações de cada comunidade escolar.

Dos debates é elaborado o Parecer CME/BH n. 052/2002, que aponta indicações para nortear documentos legais que tratam da assembleia escolar e da eleição de diretores. Os conselheiros expressam o que pensam sobre a criação de espaços democráticos:

[...] esse Conselho acredita na coerência de uma prática de GESTÃO DEMOCRÁTICA na qual sujeito de vivências e origens diferentes tenham direito à manifestação de seus saberes diferenciados. Portanto, entendemos que o direito de cidadania e a construção dos espaços de GESTÃO DEMOCRÁTICA exigem uma participação que somente se efetiva quando a posição de cada sujeito participante dessa construção é igualmente respeitada e valorizada. Somos, dessa forma, pelo voto universal, com peso igual e igual valor, para as votações e eleições em Assembleias Escolares, Eleição para Direção de Escola e todas as outras instâncias e situações em que houver necessidade de se aferir posições (CME, 2002, grifos no original).

A partir de 2006, o processo eleitoral inclui a escolha de um vice-diretor de unidades municipais de educação Infantil. Desde 2009, o mandato desses profissionais é de três anos, com a possibilidade de uma reeleição. A comunidade eleitoral escolar é composta por docentes e funcionários concursados, alunos com a idade de 14 anos ou mais. O voto continua universal, com o mesmo peso ou valor.

Em entrevista, a diretora de educação da SME aponta que a gestão da

---

<sup>30</sup>“É competência da Assembleia Escolar: planejar, organizar e presidir as eleições, bem como, dar posse aos eleitos.” (MINAS GERAIS, Lei Orgânica de Belo Horizonte, 1990)



escola é um fator importante na organização escolar e que a escolha do diretor, precisa outros procedimentos de avaliação

[...] é um processo que está precisando ser repensado, precisa ser melhorado porque é um cargo que exige muito do profissional e que algumas competências, algumas habilidades ele já precisaria ter, você já precisaria ter um pouco mais, um nível maior de exigência (Entrevista. Diretora de Educação. Belo Horizonte, 2013).

Nessa linha, a SME oferece formação e orientação para os diretores, realizada antes do dia oficial da posse, em encontros que abordam os princípios da Gestão Escolar, a análise dos resultados da Rede Municipal nas avaliações institucionais e definem as estratégias e prioridades para o ano letivo.

Na rede municipal de Curitiba (PR), a gestão das escolas, principalmente a escolha de diretores, ancora-se em duas legislações<sup>31</sup> municipais que normatizam a escolha dos dirigentes das unidades escolares. Conforme previsto nessas leis, a direção da unidade escolar é exercida pelo diretor e vice-diretor, escolhidos mediante eleição direta. Ao gestor cabe a função de coordenar o processo político pedagógico e administrativo, observando as diretrizes emanadas da SME.

A candidatura está, obrigatoriamente, vinculada à apresentação de proposta de trabalho, abordando a gestão financeira, pedagógica, administrativa e de articulação com o colegiado e a comunidade, e é apresentada à comunidade escolar, em assembleia, como prevê o Art. 3º, da Lei n. 8.280/93. Na entrevista, a diretora do departamento de ensino fundamental afirma que a apresentação do plano de gestão é um elemento positivo na escola, alegando que:

[...] isso traz um movimento de participação um pouco maior, no interior da escola [...] tenho que fazer um diagnóstico das necessidades da escola daquela comunidade, pensar num planejamento. Então, acho que isso também é um elemento positivo, acho que aí a questão dessa gestão democrática do ponto de vista da educação, do procedimento ela é um elemento interessante e um aspecto positivo na definição da educação do município (CURITIBA. Diretora do Departamento de Educação, 2013).

Em Marmeleiro, até 2011 o diretor é cargo de indicação política. Segundo o Diretor de Educação e Cultura, acontecia “[...] até uns 4 anos atrás, era por indicação. Agora foi mudado, hoje é por eleição, votam os pais, votam os professores. Alunos não. Pais e professores.”

---

<sup>31</sup>CURITIBA: Lei n. 8.280/93 e Lei ordinária n. 9.717/99.

A forma de provimento é regulamentada pela Lei n. 1923/2012 que determina no Art. 33:

A função de direção nas instituições educacionais será exercida por profissional eleito pelo princípio da gestão democrática, através da comunidade escolar ou colegiado e nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, nos termos de regulamento específico.

O Decreto n. 2.307/2012<sup>32</sup>, determina que tal forma implante a gestão democrática e participativa e, ao mesmo tempo, regulamente o provimento de consulta à comunidade escolar para a escolha de diretores das instituições escolares da rede pública municipal, para um mandato de dois anos.

A consulta acontece por voto secreto e direto, com proporcionalidade de 50% do universo de votos dos pais ou responsáveis e 50 % dos profissionais efetivos do estabelecimento, no ato da votação (Art.8).

A legislação determina que, para registro da candidatura, seja apresentado um plano de ação, com metas semestrais (objetivos, metas, projetos e cronograma), considerando a legislação nacional e estadual vigente. A apresentação do plano, para a comunidade escolar, é obrigatória, em reunião ou assembleia, conforme preceitua o Art. 10.

#### 5.4 FORMAS DE PROVIMENTO: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS REDES DE ENSINO

As análises apresentadas acima, bem como a variável forma de provimento do diretor que compõe o índice de condições de gestão demonstram que ainda não existe um consenso sobre a forma de provimento dos diretores nas diversas redes de ensino. No entanto, sinalizam uma visão mais democrática, especialmente nos estados do Sul e Sudeste.

As legislações consultadas e as entrevistas realizadas com dirigentes da educação revelam, conforme tabela abaixo, que apenas o município de Ilha das Flores (SE) mantém a indicação política para o cargo de diretor na escola pública. E

---

<sup>32</sup>MARMELEIRO: Decreto n. 2307 de 17 de maio de 2012. Dispõe sobre a regulamentação do processo de consulta à comunidade escolar para escolha de Diretores das instituições escolares municipais e dá outras providências.

é, justamente, no município com o menor número de matrículas e com uma população pequena que isso ocorre. Um processo mais centralizador culmina em práticas mais burocráticas. Paro (1996) afirma que intervenções, movidas por interesses clientelistas, quando praticadas por agentes políticos na nomeação dos diretores escolares, influenciam na forma de provimento de eleição que se dá na unidade escolar. Nesse contexto centralizador só a prática da democracia e o exercício autônomo da cidadania supera o desafio.

Dourado (2000) também sinaliza que, no provimento por indicação, prevalece a pressão ou a força de lideranças políticas, para as quais importa, apenas, a correspondente fidelidade dos que são contemplados com a designação. Procedimento não incluído no rol de medidas democráticas, por apear a organização social e fortalecer os grupos que dominam o Estado. (DOURADO, 2000, p. 187).

No quadro 7 constam as formas de provimento do diretor.

Forma de Escolha	Casos selecionados		
	Estado	Capital	Município
Seleção e eleição por colegiado escolar	Sergipe	Aracaju	
Eleição pela comunidade escolar	Paraná	Curitiba	Marmeleiro
		Belo Horizonte	
Exame de seleção e eleição pela comunidade escolar	Minas Gerais		Cataguases
Indicação			Ilha das Flores

QUADRO 7 – SÍNTESE REFERENTE ÀS FORMAS DE PROVIMENTO DOS DIRETORES DOS CASOS SELECIONADOS.

FONTE: LEGISLAÇÕES DOS CASOS. Dados trabalhados pela autora.

Pelo quadro acima, o estado de Sergipe e a capital Aracaju utilizam processo misto, seleção e eleição. Limitam a participação pelo voto apenas aos membros do colegiado. Já o estado de Minas Gerais e o município de Cataguases mantêm o provimento por seleção e eleição, e na eleição há a participação da comunidade escolar (pais, professores, funcionários e alunos), próximo do que determina a meta do PNE (BRASIL, 2014). Nos dois últimos casos, o provimento do cargo de diretor é mais democrático que em Sergipe e Aracaju.

Para Dourado (2000) o provimento por eleição e seleção, compreende duas etapas, processo eliminatório e processo competitivo. Está aí, inerente, a pretensão

de avaliar o conhecimento e a capacidade gerencial dos candidatos, por prova de conhecimento e de títulos. Na segunda etapa, o objetivo é aferir a capacidade de liderança estabelecendo provimento por indicação do diretor, por votação da comunidade ou do conselho escolar. Em muitos casos, a etapa de eleição está vinculada à apresentação e debate dos planos de trabalho, antes do procedimento propriamente dito.

O autor também critica o modelo pois a comunidade escolar é impedida de manifestar-se sobre aqueles que são eliminados nas provas da primeira fase (DOURADO, 2000, p. 255). Esta crítica baseia-se no fato de que o candidato já foi selecionado em concurso público para entrar no sistema de ensino. É, portanto, competente para o exercício das atividades da carreira, com a formação acadêmica e a vinculação permanente ao sistema de ensino.

Paraná, Curitiba, Marmeleiro e Belo Horizonte fazem o provimento por eleição pelo voto da comunidade escolar o que denota melhor entendimento da importância do cargo do diretor enquanto uma função política e, principalmente, da maior abertura à participação da comunidade escolar na gestão escolar, haja vista que o diretor eleito é o seu representante direto.

O provimento por eleição, para o cargo de diretor, democratiza o exercício e evidencia a interação social. Mas a participação se funde no diálogo entre as partes, por meio da abertura de novos caminhos para relações emancipatórias, em favor de instâncias coletivas de decisão, no sentido apontado por Dourado ao afirmar que

[...] faz-se necessário vislumbrar a eleição como um instrumento a ser associado a outros mecanismos na luta pela democratização possível da escola e das relações sociais mais amplas, como os canais de participação da comunidade. (2001, p. 92).

Somente a eleição de diretores não determina a efetivação de processos mais democráticos. Há que acontecer abertura para participação da comunidade na tomada de decisões.

Como corolário, a eleição para diretores e a participação das instâncias colegiadas favorecem o exercício da democracia na escola e contribuem nas definições e construção de uma escola de qualidade por meio do Projeto Político Pedagógico. Essas maneiras favorecem o diálogo democrático na escola, pelos vínculos que se estabelecem com a comunidade escolar.

Habermas (1997) salienta que o diálogo mediado liberta os sujeitos e os

capacita à emancipação. Ressalta ainda a carência de ações democráticas que agucem o pensamento comunicativo, crítico e reflexivo, instrumentos de suma importância no contexto escolar, legitimando as relações que se estabelecem em seu interior.

Trabalhos como dos autores citados apresentam pontos de convergência na explanação das características e concepções sobre as formas de provimento do cargo de diretor e na indicação de que a questão se manifesta em contínuas mudanças nos sistemas de ensino, mas ainda pouco significativas. Também apontam para a necessidade de aperfeiçoamento das formas de provimento, uma vez que é importante perspectiva de contribuição para efetivar a gestão escolar ancorada em princípios democráticos e em prol da qualidade da educação.

O modo de provimento utilizado para a escolha do cargo de diretor, sustenta-se em diferentes concepções, tanto do papel do diretor, como da gestão.

## CAPÍTULO VI

### AS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR: ANALISANDO A QUESTÃO SALARIAL

A qualidade educacional é um desafio pois há que acontecer maior valorização da carreira do magistério,<sup>1</sup> o que inclui o diretor escolar, elemento importante na melhoria da educação, condições dignas de trabalho para os profissionais do magistério e financiamento<sup>2</sup> do sistema educacional.

O profissional que assume a direção da escola, nos nove casos, é um professor. É, pois, indispensável abordar a formação e valorização deste profissional e a gratificação da função de diretor.

A questão salarial, para além de ser um direito do trabalhador, quiçá o mais fundamental deles, interfere na qualidade da educação e na gestão. Profissionais valorizados, em geral, se dedicam mais ao trabalho e se engajam nas questões da escola, essencial para a participação.

Vários são os fatores relacionados que interferem no pleno desenvolvimento do trabalho docente tais como a formação permanente e continuada, as condições de infraestrutura da escola, a adequação do número de alunos por professor nas salas de aula, qualidade de vida, segurança funcional, progressão na carreira e remuneração.

A partir da década de 1990, há significativos avanços e conquistas no financiamento dos sistemas de ensino, com a criação da política de fundos (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb).

Assim, para sustentar os avanços e assegurar o necessário ordenamento da carreira do magistério é prevista, nas legislações vigentes, a obrigatoriedade de

---

<sup>1</sup> Profissionais do magistério são aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas em unidades escolares de Educação Básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima, de acordo com a Lei n. 11.738/2008, parágrafo 2º.

<sup>2</sup>Gatti (2011b) afirma que “[...] um dos insumos de maior impacto no custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é o referente ao pagamento dos profissionais da educação, correspondendo à cerca de 75% do custo total.”

criação dos planos de carreira,<sup>3</sup> como disposto na Constituição Federal, no artigo 206, na LDBEN no artigo 67 e no PNE. O plano de carreira valoriza os profissionais da área e assegura as condições adequadas de trabalho e de remuneração condigna do magistério, promovendo a melhoria da qualidade no ensino.

O plano de carreira é um instrumento de valorização do magistério quando contempla o contexto e a singularidade de cada sistema de ensino. Para tanto, em sua elaboração e no acompanhamento é importante a participação dos profissionais da educação para garantia do exercício democrático.

Há que se buscar consensos pois, os vencimentos dos profissionais da educação são definidos em cada nível de governo, Estado, Distrito Federal ou Município, nos respectivos planos de carreira e remuneração, a partir dos recursos disponíveis e critérios determinados pelas normas federais, estaduais e municipais.

Todavia, a despeito das normas estaduais ou municipais, desde 2008 o país tem um regramento para o piso salarial docente, com a aprovação da Lei n. 11.738/2008, que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e o determina referência para o vencimento inicial da carreira, em todos os entes federados.

As normatizações assentadas pelas leis garantem, aos professores, regulamentação nacional. No entanto, não asseguram ganhos econômicos importantes e condignos para a categoria.

Pesquisadores como Alves e Pinto (2011)<sup>4</sup> e Barbosa (2014)<sup>5</sup> abordam os desafios do trabalho docente no Brasil, principalmente relacionados com a remuneração condigna do magistério, e comparam sua remuneração à de outros profissionais com o mesmo nível de formação e concluem que os dados evidenciam, em geral, que os professores recebem um rendimento equivalente ao de profissionais com um nível de formação inferior.

---

<sup>3</sup>BRASIL. CNE Resolução n. 3/1997 Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>4</sup>Pesquisa que aborda as características do trabalho docente e compara a remuneração dos professores à de outros profissionais com o mesmo nível de formação, utilizando os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e do Censo Escolar de 2009.

<sup>5</sup>Pesquisa bibliográfica documental que teve como *corpus* de análise pesquisas da área da educação e economia e documentos relacionados à remuneração docente produzido por organismos internacionais, como o Banco Mundial e a UNESCO.

Alves e Pinto indicam dois componentes a serem equacionados para que haja uma melhoria significativa de qualidade na educação, referente à valorização do magistério,

[...] o da remuneração adequada e estrutura básica da jornada de trabalho que contemple hora de trabalho extraclasse a ser cumprida na escola e estimule a dedicação exclusiva à docência e, preferencialmente, em uma única escola, acreditamos que as condições necessárias, embora não suficientes, para um salto de qualidade na educação básica estarão dadas. (ALVES e PINTO, 2011, p.633).

Essas constatações também são defendidas por Barbosa (2014, p. 528) ao afirmar que os baixos salários trazem impactos negativos para o trabalho docente e, conseqüentemente, para a qualidade da educação. Mesmo com o aumento nos ganhos reais, o professor ainda recebe menos em comparação a outras profissões de nível superior.

A autora também lista, entre os fatores que complicam a comparação dos salários dos professores com o de outras categorias profissionais, a dificuldade de se precisar a quantidade de horas efetivamente trabalhadas pelos professores, que excede a carga horária de ensino. Muitas vezes, no cotejamento, consideram-se apenas as horas de ensino ou, quando muito, as horas-atividade que integram a jornada remunerada do professor, desconsiderando, assim, todo o tempo extra empregado na preparação das atividades e correções de trabalhos.

Barbosa também destaca outro fator de comparação, o nível de exigência de formação dos professores e dos demais profissionais, ou seja, salário de professor com salário de profissionais com Educação Superior, com qualificações e jornada de trabalho equivalentes.

Essas discussões impactam, de forma decisiva, na atratividade da profissão docente. Nessa direção Gatti, afirma que:

[...] a carreira e a remuneração dos professores da educação básica são um tema que merece atenção, na medida em que, além de tratar-se de um trabalho que exige alto grau de especialização e subjetividade – sem garantia de seus resultados –, os modos de contratação e a distribuição de sua jornada diária de trabalho fazem que essa profissão tenha tensão maior do que outras (2011b, p.12).

Entre a letra da lei e a realidade há uma grande distância. Ainda falta uma grande caminhada para a valorização dos profissionais do magistério, equiparando seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.



De resto, é o que aponta o Plano Nacional de Educação, na meta 17 ao determinar que “[...] valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.” (BRASIL, 2014).

É fundamental a atenção dos dirigentes, dos políticos e dos profissionais da educação, sobre quatro pilares que contribuem para a qualidade educacional: formação, remuneração, melhoria das condições de trabalho e carreira.

Outro assunto, em pauta, que causa polêmica no tema carreira profissional é o trabalho do diretor da instituição escolar, evidenciado por ser uma função de representação do poder instituído na escola, que envolve interesses dos governantes, e que é ferramenta de controle político.

A Lei n. 11.738/2008 define que o diretor é um profissional do magistério que desempenha as atividades de suporte pedagógico à docência. Portanto, a função é ocupada por um profissional da educação, concursado, que assume o cargo de diretor escolar por meio de concurso, eleição ou indicação, definidos pelos estados e municípios.

A direção escolar é concerne à gestão escolar e se caracteriza por ações políticas, pedagógicas e técnico-administrativas.

Diante da importância do tema, quando se trata de educação de qualidade, o ICG contribui para identificar as condições de gestão a partir do elemento salário, por meio do qual é possível analisar as políticas estabelecidas da gestão.

A questão salarial do diretor tem relação com outros dois elementos importantes na avaliação da política educacional, no que concerne à gestão. O primeiro conecta-se com a valorização profissional propriamente dita, que pressupõe que a boa remuneração do diretor ocasiona maior dedicação e mais afinco ao ofício. Ademais, como a diferença salarial, média, dos diretores para os demais professores, no Brasil, é de 30% a mais, representa também condição salarial geral melhor, pelo menos em tese.

O segundo aspecto está relacionado à função gratificada que é paga ao ocupante do cargo de diretor. Aparentemente há, no Brasil (e na absoluta maioria das instituições burocráticas, como a escola), a ideia de que o chefe (diretor) deve ser melhor remunerado que o subordinado (demais profissionais da escola). Isto relaciona-se com a centralidade do poder na figura do diretor (SOUZA, 2007), mas,

ao mesmo tempo, com a compreensão de que ele é o responsável maior pela instituição e a gratificação é compensação pela responsabilidade. O reconhecimento monetário presta-se a um segundo papel, o da fidelização do diretor à gestão, ou seja, há conotação política.

Assim, ainda que a questão salarial não seja um elemento diretamente relacionado à gestão democrática ela implica no reconhecimento do cargo de diretor escolar superior à valorização do professor que está em sala de aula.

## 6.1 DIAGNÓSTICO DO SALÁRIO DO DIRETOR PELO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE GESTÃO

O componente salário no ICG consolida-se o maior indicador, dentre os analisados, porque apresenta grande correlação com o IDEB. As variáveis que compõem o ICG têm diferenciação de pesos e, na composição, o salário apresenta o peso 5 (cinco). A variável salário representa salário bruto e adicionais que o diretor recebe.

A variável salário muda numa escala de 0 a 1, em que o 0 (zero) representa que o diretor recebe até um salário mínimo e o 1 representa o maior salário aferido na amostra toda.<sup>6</sup> O gráfico abaixo, registra o indicador de referência do salário de diretores das séries iniciais dos estados do Sergipe, Paraná e Minas Gerais.

---

<sup>6</sup> Ver Quadro 1: variáveis e recodificação para composição do ICG, no Capítulo I, Seção 2.1.



GRÁFICO 10 – INDICADOR REFERENTE AO SALÁRIO DO DIRETOR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE 5º E 9º ANO – 2007 – 2011.

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

A maior média alcançada está na rede estadual do Paraná no 5º ano, em 2007. Há diminuição da média em 2011 (de 0,82 para 0,73).

Na escala da variável salário, a média entre 0,60 e 0,85 representa que os diretores recebem entre 5 e 10 salários mínimos, nos anos analisados.

Nesta média encontra-se também o estado de Sergipe, no 5º e 9º ano. É o estado com a média mais constante, significando que há um avanço salarial mais linear.

O estado de Minas Gerais apresenta a menor média salarial para o diretor nas escolas que atendem alunos do 5º e 9º ano. Os diretores recebem, em 2007 entre 5 e 10 salários mínimos e, em 2011, há diferença significativa na média, baixando de 0,60 para 0,52 e os diretores recebem entre 04 e 05 salários mínimos. No estado de Minas Gerais ocorrem os menores reajustes salariais no período, decorrente da política de remuneração e de carreira adotada no estado.

Também são analisadas as médias salariais dos diretores das cidades capitais Curitiba, Aracajú e Belo Horizonte.

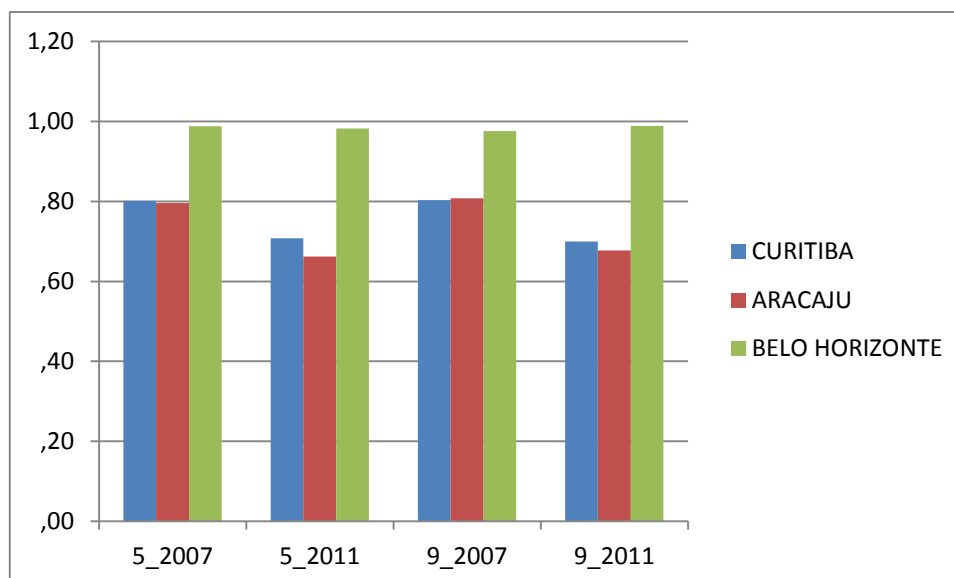


GRÁFICO 11 – INDICADOR REFERENTE AO SALÁRIO DO DIRETOR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º e 9º ANO – 2007 E 2011. CURITIBA, ARACAJU E BELO HORIZONTE.

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

O gráfico 11, registra as médias de salário dos municípios capitais. A capital Belo Horizonte apresenta a maior média salarial, no 5º e 9º anos. Portanto, os diretores receberam entre 07 a 10 salários mínimos.

Já em Curitiba os diretores recebem entre 05 a 07 salários mínimos, com diminuição na média de 2007 para 2011, no 5º e no 9º ano.

Para o comparativo, foram analisadas as médias salariais dos diretores dos municípios de pequeno porte desses estados, as cidades de Marmeleiro, Ilha das Flores e Cataguases.

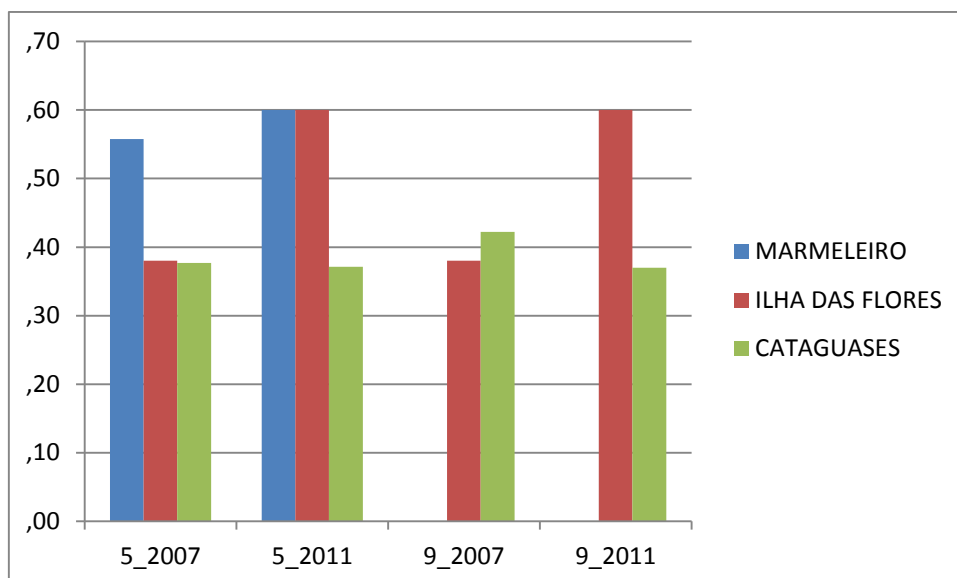


GRÁFICO 12 – INDICADOR REFERENTE AO SALÁRIO DO DIRETOR NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE 5º e 9º ANO – 2007 E 2011. MARMELEIRO, ILHA DAS FLORES E CATAGUASES.

FONTE: INEP. Prova Brasil, 2007 e 2011. Dados trabalhados pela autora com base em Souza, Gouveia e Schneider, 2011.

No gráfico 12, está a média dos municípios de pequeno porte em relação à variável salário do diretor. O município de Marmeleiro tem a maior média referente ao salário de diretor nas escolas de 5º ano. Os diretores recebem entre 04 e 05 salários mínimos em 2007. Em 2011, subiu a média para 0,60, pois o rendimento passa para 05 a 07 salários mínimos.

O município de Ilha das Flores tem média de 0,38 em 2007, com 3,5 a 04 salários mínimos. Posteriormente, passa para uma média de 0,60, com rendimento na faixa de 05 a 07 salários mínimos. A mesma evolução dá-se para as escolas de 9º ano.

O município de Cataguases mantém a média entre 0,37 e 0,38 para as escolas do 5ºano e médias de 0,42 e 0,38 para o 9ºano. Os diretores recebem rendimentos na faixa 3,5 até 04 salários mínimos, nos anos de 2007 e 2011.

Conforme as orientações do Ministério da Educação, cada municipalidade é analisada e tratada em função de sua realidade específica:

[...] no Fundeb cada Município e o governo estadual, localizados em um mesmo Estado, contam com um mesmo valor por aluno/ano, para efeito de repasses dos recursos do Fundo. Esse critério, entretanto, por si só, não modifica as variáveis de cada um desses governos (n. de alunos, n. de professores, n. de alunos por professor, n. de escolas, n. de diretores, etc.), ou seja, de acordo com a receita recebida do Fundo, o número de alunos matriculados na rede de ensino fundamental e de educação infantil, quantidade de profissionais do magistério, dentre outras. (MEC, 2007).

A questão salarial depende da política salarial e do que determina cada plano de carreira e remuneração do magistério em cada instância estadual ou municipal, isto é, o salário do professor de um município pode ser diferente de um professor de outro município, localizado no mesmo estado (MEC, 2007). Dessa forma, não é possível a comparação de salários entre municípios, pois esses aspectos são considerados na fixação dos salários.

## 6.2 A LEGISLAÇÃO QUE REGULAMENTA A FUNÇÃO E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PARA O CARGO DE DIRETOR NO ESTADO

Os planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação são elementos fundamentais para a política de valorização do magistério. Dessa forma, analisa-se, nos textos legais, a categoria remuneração da função do diretor escolar.

O quadro 8 apresenta as legislações dos estados analisados. No estado do Paraná, o plano de carreira foi instituído pela Lei Complementar n. 103/2004, que considera integrantes da carreira os profissionais docentes e os que oferecem suporte pedagógico direto à atividade docente nos estabelecimentos de ensino, como a função de direção escolar, à qual é concedida gratificação de 50% sobre o vencimento inicial da carreira do professor (Art. 27).

Em Sergipe, o plano de carreira do magistério público do estado é criado pela Lei n. 61/2001. Em 2005, a Lei n. 106/2005 altera os dispositivos sobre vencimento dos cargos do magistério público estadual, determinando que a função de diretor escolar é cargo de confiança, agregando aos vencimentos as gratificações por dedicação exclusiva, por atividade pedagógica e adicional pela função de confiança.<sup>7</sup> Nomeação para cargo em comissão é declarada em lei, e é de livre nomeação e exoneração.

Em Minas Gerais, Diretor de Escola é cargo comissionado, com jornada de trabalho de 40 horas, definida pela Lei n. 15.293/2004. Em 2010, a Lei n. 18.975 promove alterações na política salarial e fixa a remuneração dos profissionais da

---

<sup>7</sup>SERGIPE. Consta na tabela de remuneração dos Servidores Públicos, da Administração Direta, Autarquias e Fundações de março/2012, na Tabela III, sobre funções de confiança, que o maior valor de remuneração por função de confiança é o símbolo FCO 12 - valor de R\$ 117,71. Disponível em [http://sintrase.com.br/site/images/stories/Arquivos/1\\_tabela\\_remuneracao\\_n\\_7\\_marco\\_2012.pdf](http://sintrase.com.br/site/images/stories/Arquivos/1_tabela_remuneracao_n_7_marco_2012.pdf). Acesso em 05 de janeiro de 2014.

educação básica sob a política do subsídio.<sup>8</sup> Em 2011, a Lei n 19.837/11, no artigo 10, altera, novamente, o Art. 29 da Lei n. 15.293/04, estabelecendo que a remuneração do Diretor de Escola é por subsídio, com a incorporação da dedicação exclusiva. Assim, a função de diretor é cargo comissionado, agregando aos vencimentos básicos a gratificação de dedicação exclusiva.

Paraná Lei n. 103/2004	Sergipe Lei n. 106/2005	Minas Gerais Lei n. 19.837/2011
Art. 27. Serão concedidas gratificações proporcionais à jornada de trabalho de 20 (vinte) horas semanais, de acordo com as condições especificadas a seguir: III - Gratificação <sup>9</sup> de 50% (cinquenta por cento) sobre o vencimento inicial da Carreira do Professor, correspondente ao Nível I, Classe 1, para o exercício da função de Diretor de Estabelecimento de Ensino.	Art. 172 - § 4º. Enquanto investidos nas respectivas funções de confiança, o Diretor e o Secretário, de Estabelecimento ou Unidade Escolar, designados na forma deste artigo, perceberão mensalmente, além da retribuição referente à carga de 200 (duzentas) horas, a Gratificação por Dedicção Exclusiva, a Gratificação por Atividade Pedagógica, e o correspondente adicional pelo exercício da Função de Confiança do Magistério.	Art. 12. Os servidores ocupantes dos cargos de provimento em comissão de Diretor de Escola [...] serão remunerados por subsídio, fixado em parcela única, no qual ficam incorporadas as seguintes parcelas: I – vencimento básico ou provento básico; II – gratificação de dedicação exclusiva de que trata o caput do art. 5º da Lei n. 10.797, de 1992. Art. 7 - A tabela de subsídio do cargo de provimento em comissão de Diretor de Escola [...] passa a vigorar na forma do Anexo II <sup>10</sup> desta Lei.

QUADRO 8 - DEFINIÇÃO DA FORMA DE REMUNERAÇÃO DA FUNÇÃO DO DIRETOR: PARANÁ, SERGIPE E MINAS GERAIS.

FONTE: LEGISLAÇÕES DOS CASOS. Dados trabalhados pela autora.

### 6.3 A LEGISLAÇÃO QUE REGULAMENTA A FUNÇÃO E REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO PARA O CARGO DE DIRETOR NOS MÚNICÍPIOS

<sup>8</sup>Segundo Brito (2012, p. 119), subsídio é uma remuneração “[...] em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.” Essa espécie de remuneração está prevista no § 4º do art. 39 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), possibilitada aos servidores públicos em carreira. O subsídio incorpora, para o cargo de Professor da Educação Básica, do regime remuneratório anterior, o vencimento básico, a gratificação de incentivo à docência, a gratificação de educação especial, as gratificações por cursos de pós-graduação e a gratificação por regime especial de trabalho.

<sup>9</sup>PARANÁ. Tabela de remuneração SEED/PR – maio 2014 – Nível I – classe I – cargo gratificação diretor por 20 horas - R\$ 618,31.

<sup>10</sup>MINAS GERAIS. Anexo II da Lei n. 19.837/2011 - Art. 7º A tabela de subsídio do cargo de provimento em comissão de Diretor de Escola, definida por porte de escola (número de alunos matriculados), valores dos subsídios de R\$ 2.640,00 até R\$ 4.130,00.

No quadro 9, constam as legislações dos municípios capitais. Na capital do Paraná, Curitiba, a aprovação do plano de carreira ocorre por meio da Lei n. 10.190/2001 e sofre alterações com a Lei n. 14.544/2014, que estabelece que profissional do magistério é o servidor investido no cargo, que exerce atividades de Docência, Pedagogia Escolar e Assistência Pedagógica, incluídas a administração escolar e a gestão do processo pedagógico (Art. 1º) e, no artigo 14, define que a remuneração desses profissionais corresponde aos vencimentos relativos com a classe e referência em que se encontra no plano, acrescida de vantagens a que faça jus, como as gratificações por exercício de função diretiva. A gratificação para os profissionais que exercem as funções gratificadas na direção das unidades escolares está respaldada pelo Decreto n. 1.388, de 12 de dezembro de 2014, no Art. 1.º.<sup>11</sup>

Em Aracaju, o plano é aprovado pela Lei n. 51, de 2001, definindo que a função de coordenação das unidades escolares (diretor) perceberá gratificação atribuída ao cargo e por dedicação exclusiva.

Em 2002, a Lei n. 059 altera o dispositivo, determinando a inclusão de gratificação por dedicação exclusiva ao profissional do magistério público municipal somente se requerida anteriormente à indicação para o exercício da coordenação de unidade escolar.

Em 2013, é definido, na Lei n. 121, que o diretor escolar exerce função gratificada em regime de dedicação exclusiva, correspondente a 40 horas semanais (Art. 3º, §1º e 2º), conforme valores estabelecidos no anexo da Lei.<sup>12</sup>

No município de Belo Horizonte, o primeiro plano de carreira é instituído em 1996, pela Lei n. 7235, denominada Plano de Carreira dos Servidores da Educação, que organiza o quadro do magistério da seguinte forma: professor e auxiliar (de biblioteca e de escola), técnico superior e cargos de provimento em comissão, diretor de escola, secretário e coordenador.

Em 2006, há alterações na forma de remuneração, pela Lei n. 9.232, determinando que os cargos públicos de provimento em comissão de Diretor e de Secretário de Estabelecimento de Ensino são segmentados nas classes I, II, III, IV e

---

<sup>11</sup>CURITIBA. Anexo Único do Decreto n. 1.388/2014 – função gratificada de diretor – símbolo FG-ED com referência de R\$ 1.753,18.

<sup>12</sup>ARACAJU. Anexo Único da Lei n. 121 de 2013 – funções gratificadas do magistério conforme porte I, II e III (conforme número de alunos matriculados na escola) da unidade escolar – valores R\$ 2.000,00 até R\$ 3.000,00 – gratificação eletiva função diretor escolar.



V, nos termos desta Lei (art. 3º).<sup>13</sup>

Curitiba Lei n. 14.544/2014	Aracaju Lei n. 051/2001	Belo Horizonte Lei n. 7235/1996
Art. 15 – Além do vencimento e demais vantagens já previstas em lei, o Profissional do Magistério pode fazer jus a: I - 50% (cinquenta por cento) sobre o vencimento básico inicial da área de atuação, pelo exercício de efetiva docência, suporte técnico pedagógico ou função diretiva em Escolas de Educação Especial, integrantes da Rede Municipal de Ensino, de acordo com a regulamentação da presente lei; [...]	Art. 25 - A coordenação das unidades escolares será exercida através de profissionais de magistério, com atribuições de coordenação geral, coordenação administrativa e coordenação pedagógica, pelas quais perceberão gratificações, de acordo com o que consta no Anexo V (grade de gratificação). <sup>14</sup>	Art. 2º - Os cargos de provimento efetivo, cargos de provimento em comissão e função pública da área de Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte são os constantes do Anexo I. Art. 12 - O cargo de provimento em comissão de Diretor [...] terão sua remuneração equivalente à do cargo comissionado de Diretor classe C, e à da função pública de Vice-Diretor classe C, respectivamente.

QUADRO 9 - DEFINIÇÃO DA FORMA DE REMUNERAÇÃO DA FUNÇÃO DO DIRETOR: CURITIBA, ARACAJU E BELO HORIZONTE.

FONTE: LEGISLAÇÕES DOS CASOS. Dados trabalhados pela autora.

Assim como efetuado no quadro anterior, com as capitais dos estados do Sergipe, Minas Gerais e Paraná, realiza-se, também, a análise dos planos de carreira das cidades de pequeno porte desses estados. No município de Marmeleiro, o plano de carreira é aprovado pela Lei n. 1.923/2012 que define a gratificação para a função de direção nas instituições educacionais. Elas são calculadas sobre o valor do vencimento inicial da carreira para cada jornada de vinte horas semanais de trabalho, sendo 10% correspondente ao exercício da função de direção, nas instituições educacionais (Art. 83).

Em Ilha das Flores, a Lei n. 09/2005, dispõe sobre o plano de carreira e define que a função de diretor escolar é eletiva, pedagógica e administrativa com regime de trabalho de 40 horas. O plano não prevê gratificação para o cargo.

Por fim, no município de Cataguases, a Lei Complementar n. 3024/2001 dispõe sobre a instituição, implantação e gestão do plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Ensino Público Municipal de Cataguases. A

<sup>13</sup>BELO HORIZONTE. Lei n. 9.232/2006 – Tabela de vencimentos-base e de gratificação de dedicação exclusiva dos cargos públicos em comissão – valores salário base nível I R\$ 1.296,00 gratificação de R\$ 1.944,00. Lei n. 10.252/2011 - Tabela de vencimentos-base e de gratificação de dedicação exclusiva dos cargos públicos em comissão – valores salário base nível I R\$ 2.135,37 gratificação de R\$ 1.571,00.

<sup>14</sup>ARACAJU - ANEXO V da Lei n. 051/2001. Na grade de gratificação está definido como atribuição ao cargo de coordenação de unidade o valor de R\$ 800,00 referência ano 2001 e gratificação por dedicação exclusiva entre os valores de R\$ 188,00 até R\$ 376,00, dependendo do nível.

função de diretor<sup>15</sup> é um suporte à docência. Em 2009, a lei sofre alterações em alguns dispositivos pela Lei n. 3.800/2009, mas mantém o mesmo texto para os cargos de provimento em comissão de caráter pedagógico, como é o caso da função de diretor, que é de designação e exoneração do Chefe do Poder Executivo Municipal, com recrutamento limitado aos integrantes da carreira do magistério (art. 22).

Marmeleiro Lei n. 1.923/2012	Ilha das Flores Lei complementar n. 09/2005	Cataguases Lei n. 3.800/2009
Art. 82. Os profissionais do magistério farão jus às seguintes gratificações: I – pelo exercício da função de direção nas instituições educacionais;[...]	Art. 46 – O Diretor Escolar e/ou Professor Administrativo ocupam funções eletivas pedagógicas-administrativas, a serem exercidas exclusivamente, por integrantes da carreira do magistério público municipal, segundo as especificações contidas no apêndice III, desta lei complementar. Apêndice III – Especificações dos cargos.	Art.11. O quantitativo e a remuneração dos cargos de provimento efetivo do Sistema Municipal de Educação estão previstos no Anexo V, devendo ser atualizados conforme legislação vigente e os cargos de provimento em comissão, conforme Anexo IV, de Diretor I e Diretor II e Vice-Diretor de Estabelecimento de Educação Municipal serão preenchidos baseados nos princípios da gestão democrática, de acordo com a legislação vigente.

QUADRO 10 - DEFINIÇÃO DA FORMA DE REMUNERAÇÃO DA FUNÇÃO DE DIRETOR: MARMELEIRO, ILHA DAS FLORES E CATAGUASES.

FONTE: LEGISLAÇÕES DOS CASOS. Dados trabalhados pela autora.

#### 6.4 SALÁRIO DO DIRETOR: ANÁLISE SOBRE A REMUNERAÇÃO DA FUNÇÃO

Os casos analisados atendem aos dispositivos legais, elaboram e aprovam planos de carreira, referentes à remuneração e ao cargo de diretor. Os documentos definem a função de diretor como função gratificada ou como cargo comissionado e não como carreira no magistério. Dessa forma, há planos de carreira que não definem o percentual sobre os vencimentos e se é incorporado aos proventos de aposentaria. Isto, de certa maneira, é positivo, pois, na prática, a direção escolar é encarada mais como função a ser desempenhada por um professor ou pedagogo, do que como cargo. Por outro lado, dificulta o processo de controle social e o

<sup>15</sup>CATAGUASES. Lei Complementar n. 3024/2001 – Art. 2º Além da função da direção ou administração, outros profissionais na função de planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais com a formação de nível superior na área educacional: Orientadores, Supervisores.

potencial uso e abuso de concessões de aumentos isolados para os diretores em ações mais políticas, por exemplo.

Há diferença na política remuneratória, principalmente quanto aos reajustes salariais, ilustrados na variável salário do ICG apresentado nos gráficos 10, 11 e 12, que demonstram esses diferenciais, de um período para outro, mesmo que o piso nacional seja igual para todos.

Nos índices apresentados pelo ICG nos estados, capitais e municípios, não há relação na forma de provimento com a questão salarial, pois há variação entre os casos. Nesse sentido, são necessários outros estudos para examinar a relação existente entre as variáveis encontradas.

No caso das gratificações, cada município e estado estabelece modos próprios de controle do pagamento da gratificação e de sua exclusão, quando cessam as condições que deram causa à sua concessão, o que é um ponto negativo nos avanços da carreira de magistério e de aposentaria.

Gouveia e Souza (2010, p.177) fazem ressalva sobre a função de diretor, lembrando que ela é constituída, historicamente, para cumprir a responsabilidade de chefia de uma repartição pública, a escola. Nesse caso, cabe a esse profissional, desde há muito tempo, o recebimento de uma gratificação pelo cargo que desempenha. A gratificação resulta de uma “[...] tradição burocrática de verticalização das responsabilidades/poder com recompensa salarial proporcional.” Quanto mais alto está um trabalhador na escala burocrática de divisão do trabalho, maior sua remuneração.

A função de diretor torna-se um cargo atrativo levando em consideração o contexto sociopolítico e a gratificação, um estímulo à ocupação. No entanto, o cargo, muitas vezes, deixa de priorizar a função pedagógica e, nesse sentido, os autores sinalizam que há necessidade de ampliar as discussões, na sociedade e no poder público, sobre a natureza desse trabalho, argumentando que:

[...] se funções de comando/direção como essa devem ser mais bem remuneradas (na forma de gratificações) pelo simples fato de que o sujeito que ocupa a função tem responsabilidades de chefia. Trata-se de elemento complexo, uma vez que, em particular na educação escolar, os profissionais que estão sob maior pressão são os docentes, cuja responsabilidade é alta e progressivamente têm sido mais e mais cobrados. (GOUVEIA e SOUZA, 2010, p. 177).

Em uma perspectiva ensaística, tomando o argumento de Gouveia e Souza

(2010) de que a profissão docente sofre maior pressão e a partir da compreensão das responsabilidades inerentes à profissão, entende-se que todos têm as mesmas responsabilidades e compromissos, portanto, a explicitação da identidade do cargo de diretor é tão significativa quanto a identidade de cada um dos sujeitos sociais individuais que compõem o grupo dos trabalhadores em educação (professores, pedagogos). Dessa forma, vêm à tona os seguintes questionamentos: os detentores em função de confiança ou direção devem receber salário maior pela representatividade da função? Qual a atratividade do cargo de diretor?

Souza (2007, p.224) ensina que há uma regra geral estabelecendo que diretores recebam maiores salários do que os professores, principalmente pelo reconhecimento da função que engloba poder de mando, é chefia de uma repartição pública e possui liderança local.

Além do exercício do poder, o diferencial salarial/gratificação ao cargo é um ponto forte e convidativo para que os professores concorram à função. A questão que surge é: se a função gratificada não é política salarial, qual a intencionalidade desta prática? Ela infere controle ou incentivo? Considerando o já exposto, a resposta a essa questão é que esta gratificação, exclusiva para o detentor do cargo, resulta em três grandes categorias explicativas: a) pelo reconhecimento público do cargo; b) por mecanismo de controle, do representante do poder público, como ampliação do poder do governo por meio do diretor escolar e c) por competência técnica administrativa.

As alternativas envolvem uma variedade de temas que merecem ser examinados no atual contexto. Em suma, concorda-se com Paro (2010, p.770) quando evidencia a importância de se considerar os determinantes que interferem no comportamento do diretor da escola pública.

Com isso, sinaliza-se para a necessidade de maiores análises do tema testado e investigado, pois fica evidente que a remuneração é condição de qualidade. A relação entre jornada, hora-atividade, piso salarial e qualidade do ensino se diferenciam nos estados e municípios. Portanto, a diversidade de legislações encontradas explicita a necessidade de aprofundamento do tema, para encaminhamentos e definições nacionais mais condignos, tendo em vista os impactos nas condições de qualidade do ensino.

## CONCLUSÃO

A gestão democrática do ensino caracteriza-se em seus aspectos históricos, desde a Constituição Federal de 1988, como uma conquista, ao ser definida um princípio a ser adotado.

Construída no contexto educacional, a gestão é uma ferramenta que leva a pensar a qualidade da educação, na medida em que respeita a pluralidade de pensamento, concepções e o direito à participação de todos, sem nenhum tipo de cerceamento, envolvendo diferentes espaços de aprendizado e de participação da comunidade.

Uma questão norteou esta pesquisa: em que proporção a política educacional, de cada um dos casos estudados, proposta e implementada, tem repercussões na operacionalidade da gestão escolar?

A investigação iniciou com a contextualização das legislações brasileiras na definição e institucionalização da gestão no ensino democrática, em que a participação é o fundamento. Não mais se admite uma visão tutelar e centralizadora, para entender se a prática aproxima-se dos ideais democráticos e é condição para a melhoria da qualidade da educação.

Atitudes dialógicas são necessárias na efetivação da gestão participativa, com a abertura de espaços e tempos, para que a interação e o diálogo ocorram em torno dos interesses educativos e de ações pautadas pela qualidade do fazer educacional.

A apresentação do arcabouço pretendeu indicar as diversas representações e interpretações de gestão democrática existentes no funcionamento dos sistemas, analisando-as à luz dos apontamentos dos teóricos e dos marcos legais estudados, cotejando com os indicadores do Índice de Condições de Gestão, com entrevistas e documentos legais.

Ao refletir sobre a gestão da escola, pensou-se em ações que contribuem com a legitimidade democrática, visando alcançar a qualidade do ensino. Para essa análise, utilizou-se o ICG, que é uma forma de diagnóstico dos mecanismos, uma aproximação da área aos métodos quantitativos e que possibilita fazer comparações numa interpretação global da realidade. Os testes com o ICG mostraram que existem características diferentes no funcionamento da gestão. Considerou-se, para

fins de análise, que o melhor perfil de gestão é o que conta com maior participação dos segmentos que constituem a comunidade escolar (CE, provimento do diretor e PPP), e valoriza o magistério para a função de diretor escolar.

A partir dessas dimensões, foram apresentadas, para os nove estudos de caso, a organização legal e funcional dos sistemas de ensino para implantar os mecanismos que fortalecem a democracia, a constituição de ações por meio da participação.

O diagnóstico do ICG, cotejado com os textos legais ajudou a entender como se consolida a gestão da escola por meio do conselho escolar na participação para elaboração do PPP e no processo de escolha do dirigente escolar. Desta forma, discutir o ICG das escolas implica, além de definir o perfil da gestão escolar, verificar como se efetiva a organização, baseada em uma dinâmica que favorece os processos plurais e participativos de decisão.

As redes pesquisadas têm implementado o conselho de escola ou equivalente, elaborado o Projeto Político Pedagógico, além de adotarem diferentes formas de provimento e valorização do cargo de diretor. Mas nem todos os procedimentos são respaldados pela participação, incorporados nos marcos legais e reconhecidos princípios da gestão democrática. Foram encontradas diversas concepções sobre cada um dos modos de democratização, implementados na operacionalização da gestão escolar.

Percebeu-se pela análise do ICG, que o melhor perfil de gestão escolar encontra-se na rede estadual do Paraná, nas escolas que atendem 5º e 9º ano. E, no caso das redes municipais, em Curitiba e Belo Horizonte, nas escolas que atendem os anos iniciais e finais. Cataguases, entre os municípios de pequeno porte, é o que tem o melhor perfil de gestão.

As características capturadas pelas variáveis do ICG demonstram que as redes de ensino, estadual e municipal, dos estados do Paraná e Minas Gerais são as redes com melhores condições de gestão. Essas redes realizam a gestão da escola próxima dos ideais democráticos.

A eleição é considerada, pelos teóricos citados e pela autora desta dissertação, a forma mais democrática, pois materializa o caráter democrático e de descentralização da gestão.

As formas de provimento do cargo de diretor revelam as concepções democráticas adotadas por cada um dos sistemas. Entretanto, as limitações do

processo mostram instrumentos legais de diferentes naturezas, com características clientelistas fortemente partidárias, como no caso de provimento por indicação política e os que tendem a privilegiar a competência técnica em detrimento da capacidade de liderança. Para alguns, essa forma de provimento é justificada e praticada com o fito de eliminar a interferência política na indicação, mas dificulta a participação da comunidade e, principalmente, o exercício do direito de opinar sobre quem a comunidade considera mais capacitado.

Pela análise da variável salário, observou-se que o estado de Sergipe tem maior remuneração para o cargo de diretor escolar. O estado e a capital adotam critérios mais técnicos para escolha do diretor escolar, prevalecendo a meritocracia. Fica um ponto para reflexão: quanto mais próximo de privilégios políticos, maior o valor remuneratório?

Quanto à existência dos conselhos de escola, nas redes estaduais e municipais indica maior participação dos segmentos da comunidade. O conselho escolar no estado do Paraná e nos municípios de Curitiba e Marmeleiro, além da comunidade escolar, envolve representantes de movimentos sociais organizados, em sua composição, atendendo aos dispositivos legais.

Pelas análises, ainda há necessidade de melhor articulação entre comunidade local e escolar. Percorreu-se até aqui um caminho que assegura a constituição dos conselhos, entretanto, ainda há outra parte a ser percorrido, o da conscientização dos conselheiros sobre a importância de legitimar o poder exercido pela comunidade por meio dos conselhos, de promover, articular e envolver a participação de todos no processo da gestão democrática.

As características capturadas da rede de ensino estadual e municipal de Sergipe apontaram para uma cultura política mais centralizadora e pouco propícia à participação, principalmente no provimento do diretor, e a pouca valorização na elaboração e acompanhamento do PPP. São relações que ocorrem no exercício do poder, decorrentes dos critérios políticos estabelecidos nas legislações e do reflexo que as ações produzem no contexto educacional e que ficam evidentes tanto no ICG como nos documentos e nas entrevistas realizadas.

A participação na elaboração e avaliação do projeto político pedagógico é uma das ações que mais favorece a autonomia escolar, visto que nesse documento norteador, materializam-se as diretrizes e os objetivos almejados para sua identidade. Concorde-se, então, com as palavras de Mendonça (2000) ao salientar

que a produção conjunta do PPP oferece uma experiência mais consequente do que dos outros mecanismos (formas de provimento e na constituição dos colegiados), na medida em que concretiza os objetivos comuns e expressa a autonomia escolar.

Entretanto, não se pode dizer, pelos documentos, que os sistemas reconhecem essa importância ou, se a falta de textos normativos sobre a redação do PPP e de orientações emitidas significa o contrário, isto é, maior possibilidade para a construção autônoma, pela escola, do projeto. Apesar da relevância do documento, a concretização do PPP ainda carece de entendimento, principalmente da percepção do projeto como contínuo e não pontual.

O diagnóstico do ICG mostrou que os estados e municípios analisados envolvem a comunidade escolar na elaboração do Projeto Político Pedagógico. No entanto, é preciso pesquisa, no contexto escolar, para determinar o tipo de participação, como acontece e qual a periodicidade da avaliação e realimentação do PPP.

É preciso ampliar espaços de participação para maior envolvimento da sociedade local e comunidade escolar, assumindo o papel de agente político que asseguram o exercício da democracia, e principalmente, direcionam o destino da escola pública.

Apesar das limitações dos documentos legais, os modos de compartilhamento das decisões e encaminhamentos, promovem a legitimidade democrática.

A gestão democrática dos sistemas educacionais, por oportuno, necessita ultrapassar as instituições escolares prevendo novas relações de poder entre estado, sistemas de ensino e comunidade escolar. O processo de democratização propicia autonomia às instituições escolares, realidade ainda distante dos estabelecimentos de educação básica.

É imprescindível a efetivação de mecanismos que a tornem democrática e legítima no espaço escolar. Assim, pais, alunos, professores e diretores deliberam em conjunto, o perfil da escola de hoje para atender as reais necessidades emergentes no ensino público. O cumprimento do princípio democrático na gestão escolar é um caminho, um instrumento para a consolidação da qualidade educacional.

A educação brasileira é respaldada por leis que estruturam o ensino, em seus níveis e modalidades educacionais, definem metas e estratégias por meio do PNE, um avanço significativo na pauta das discussões educacionais. No entanto, é



preciso assegurar a participação, a soma de esforços, para dar conta de ações práticas coerentes no enfrentamento dos desafios e do limite das legislações respeitando as peculiaridades e os valores culturais de cada comunidade na qual a escola está inserida, sem, contudo, deixar de cumprir com a função social e política na sociedade.

Desse modo, concorda-se com Habermas (2003) quando afirma que os sujeitos não podem estar subjugados a interesses dominantes, pois se trata de um processo emancipador de discussão social, de legitimidade do direito, pelo princípio da democracia.

À guisa da conclusão, retoma-se a problematização: em que proporção a política educacional, de cada um dos casos estudados, proposta e implementada, tem repercussões na operacionalidade da gestão escolar? Como os gestores dessas redes analisam e avaliam a democratização da gestão escolar? Em que medida o Índice de Condições de Gestão consegue capturar a realidade do processo de gestão dos sistemas de ensino?

Os documentos legais, das redes de ensino, sinalizam para materialização de modelos de gestão escolar que consolidam a concepção de gestão democrática. Entrementes, expressa faces importantes a serem efetivadas no cotidiano escolar.

Os limites postos pelas legislações mostram que ainda são reproduzidas, de um lado proposições excessivamente normatizadoras e, de outro, atores razoavelmente vulneráveis às trocas políticas administrativas e às mudanças constantes das propostas que se sucedem ou se sobrepõem. Ou, ao contrário, falta conscientização da importância da democracia participativa, e não tão somente a democracia representativa, como nos casos dos colegiados, ou até mesmo dos limites da inegável e legítima autonomia política, pedagógica e administrativa.

Os resultados dos subcomponentes do ICG evidenciaram que o índice captura o movimento das políticas educacionais na materialização dos mecanismos de gestão escolar. Há um reconhecimento positivo das ações no campo da gestão, mostrando-se uma ferramenta importante e significativa na avaliação dos resultados educacionais.

As análises dos documentos comparados com os resultados do ICG mostram que as legislações incrementam lentamente as condições de gestão democrática, nas redes de ensino, verificando que a gestão democrática está prevista desde a CF/88. Há vinte e sete anos que o princípio consta na lei brasileira. As condições do

exercício democrático participativo ainda precisam ser mais estáveis e constantes, para legitimar a ação social e política dos sujeitos no fortalecimento da educação.

As políticas educacionais, voltadas para a efetivação da gestão democrática na escola, repercutem sobre atores envolvidos na operacionalização das medidas legais e normativas que as concretizam. Entretanto, ainda não se pode afirmar que são compreendidas, nem que são dissimuladas, ante a sua materialização como prática democrática participativa no âmbito escolar.

Essas ações, em que pese alguns limites estruturais e de concepção, margeiam o pensar e o fazer das políticas educacionais e expressam, concomitantemente, o que concerne à discussão acerca da participação e da partilha de poder. O fazer democrático é processual e exige compromisso compartilhado e assumido em conjunto frente aos desafios da prática da gestão democrática no ensino, especialmente, na gestão da escola.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Thiago; PINTO; José Marcelino de Rezende. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 41, n.143, ago. 2011. Disponível em

<[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742011000200014&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000200014&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 09 fev. 2015.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisa Survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

BANCO MUNDIAL. Relatório de avaliação prévia. **Staff appraisal report**. Brasília, Banco Mundial, 1993.

BARBOSA, Andreza. Salários docentes, financiamento e qualidade da educação no Brasil. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 511-532, abr./jun. 2014.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Disponível em: <https://onedrive.live.com/view.aspx?cid=94C074DDA4D0BFED&resid=94C074DDA4D0BFED%212383&app=WordPdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORDIGNON, Genuíno. Natureza dos conselhos de educação. **Revista Educação Brasileira**. Brasília, v. 22, n. 45, jul./dez. 2000.

BRASIL. **Censo escolar**. Brasília: INEP, 2007. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Censo escolar**. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília, DF: MEC, 2004.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição Federal. **Lex**. São Paulo: 1988.

\_\_\_\_\_. INEP. MICRODADOS DA PROVA BRASIL 2007 e 2011. **Dados de contexto**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>. Acesso em: 10 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: DF. Congresso Nacional, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Legislações**. Disponível em [www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt). Acesso em: 3 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE 2007. Disponível em [portal.mec.gov.br/fundeb/remuneracao-do-magisterio.pdf](http://portal.mec.gov.br/fundeb/remuneracao-do-magisterio.pdf). Acesso em: nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Sistema Nacional da Educação Básica. 2010. ANEB e ANRESC (SAEB). Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2013

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Câmara, 2014.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. Plano de carreira profissional da educação básica em Minas Gerais: valorização profissional. **Educação em Foco**. Ano 15, n. 19, jun. 2012. p.103-128. Disponível em: <http://www.uemg.br/openjournal/index.php/educacaoemfoco/issue/view/18/showToc>. Acesso em: 8 nov. 2014.

CAMARGO, Rubens B. **Gestão democrática e nova qualidade de ensino**: o conselho de escola e o projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992). Tese de doutorado (Educação). São Paulo: USP, 1997.

CARVALHO, Fernanda. 25 anos da Constituição Federal: **o sistema penal brasileiro no Estado Democrático de Direito**. Disponível em: [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br). Acesso em: 29 ago. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da Administração. **3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, Campos, 2004**.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. - v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19144/11145>. Acesso em: 15 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Periódico científico editado pela Anpae, v. 18, n. 2, 2002.

\_\_\_\_\_. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 134, ago. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742008000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 19 dez. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000200002>.

\_\_\_\_\_. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo: v. 41, n. 144, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742011000300008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000300008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 19 fev. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742011000300008>.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares política e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2007.

\_\_\_\_\_. **Gestão escolar democrática - a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de Goiânia**. Goiânia: Alternativa, 2002.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2006.

\_\_\_\_\_. (coord.). **A Qualidade da educação: conceitos e definições**. 2008. Disponível em: [http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/qualidade\\_da\\_educacao.pdf](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/qualidade_da_educacao.pdf). Acesso em: 20 de fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. (org.). **Plano Nacional da educação (2011 – 2020) avaliação e perspectivas**. Goiânia: UFG, Autêntica, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**. Campinas, v. 29, n. 78, ago. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622009000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 09 nov. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, C. A. **A Qualidade da educação: conceitos e definições**. Série Documental: textos para discussão. Brasília, DF, v.24, n.22, p. 5-34, 2007.

DRABACH, Nadia Pedrotti. **As mudanças na concepção de gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil. 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

FELIX, Maria de Fátima. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1986.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, M.A. **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Eliza; OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

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

GATTI, Bernadete Angelina. **Implicações e perspectivas da pesquisa educacional no Brasil contemporâneo**. 2011a. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/n113/a04n113.pdf>. Acesso em: 04 maio 2014.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio de Afonso. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília: UNESCO, 2011b.

GADOTTI, Moacir. Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. **CONAE**, 2014. Disponível em: [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo\\_moacir\\_gadotti.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf). Acesso em: 15 jun. 2014.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998. Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/manualusuario.html>. Acesso em: 09 set. 2013.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Efetividade da política para o ensino fundamental em municípios brasileiros. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 43, n. 150, dez. 2013. Disponível em: <[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742013000300006&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000300006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 18 dez. 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, Vol I e II.

\_\_\_\_\_. **A ética da discussão e a questão da verdade**. Org. e introd. Patrick

Savidan. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. **Teoria de la acción comunicativa I** - Racionalidad de la acción y racionalización social. Madri: Taurus, 1987.

HADDAD, Sergio. **Educação como direito humano**. Disponível em: [http://nsae.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/acaonajustica/educacaocomo\\_direito.pdf](http://nsae.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/acaonajustica/educacaocomo_direito.pdf). Acesso em: 02 jan. 2014.

IBGE. Censo democrático 2010. Características da população e dos domicílios: resultado do número da população. IBGE, 2014. Disponível em: [www.ibge.gov.br/estatisticapopulacao](http://www.ibge.gov.br/estatisticapopulacao). Acesso em: maio 2014.

KUENZER, Acacia Zeneida. **Exclusão includente e inclusão excludente**: a nova forma de dualidade, estrutura que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. Disponível em: [http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem\\_pedagogica/fev\\_2009/exclusao\\_includente\\_acacia\\_kuenzer.pdf](http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2009/exclusao_includente_acacia_kuenzer.pdf). Acesso em: 01 jul.2014.

LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2002.

\_\_\_\_\_. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. Um estudo da escola secundária em Portugal. 1. ed. Minho: Instituto de Educação da Universidade do Minho, 1992.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **A pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 2004.

LÜCK, Heloísa. Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares. Relatório final 2011. Fundação Victor Civita. Disponível em: [www.fvc.org.br/pdf/selecaocapacitacao.diretores-relatorio-final.pdf](http://www.fvc.org.br/pdf/selecaocapacitacao.diretores-relatorio-final.pdf). Acesso em: 5 jun. 2014.

MARQUES, Luciana Rosa. Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar. **Ensaio**: avaliação das políticas públicas educacionais. Rio de Janeiro, v.14, n. 53, p. 507-526, out./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n53/a07v1453.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

MARTINS, Angela Maria; SOUZA, Sandra Zákia. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 74 p. 9-26, jan./jun. 2012.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MENDONÇA, Erasto. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: Unicamp, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos de gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

NÓVOA, Antônio. Para uma análise das instituições escolares. In: \_\_\_\_\_ (org.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1992.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 28, p. 5-24, jan./fev./mar./abr. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Plano Nacional de Educação: algumas questões para debate. **Jornal de Políticas Educacionais/Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR** v.5, n.9, jan./jun. de 2011.

\_\_\_\_\_. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In: GRACIANO, Mariângela (org.). **Em questão 4**: o plano de desenvolvimento da educação. São Paulo: Ação Educativa, 2007. p.32-34.

OLIVEIRA, João Ferreira de; CAMARGO, Rubens Barbosa de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; CRUZ, Rosana Evangelista da. Gestão democrática e qualidade de ensino em escolas de educação básica. **Revista Retratos da Escola**. Brasília: v.3, n.4, p.149-162, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 05 jun.2014.

PAIVA, Vanilda (org.). **Transformação produtiva e equidade**: a questão do ensino básico. São Paulo: Papirus, 1994.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1996.

\_\_\_\_\_. **Eleições de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. Campinas: Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã. 2001.

\_\_\_\_\_. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

\_\_\_\_\_. Por dentro da escola pública. São Paulo: Xamã. 1995.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDBEN interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PINTO, José Marcelino R. **Administração e liberdade**: um estudo do conselho de escola à luz da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Tese de Doutorado (Educação). Campinas: UNICAMP, 1994.



PINZAN, Leni Terezinha Marcelo; PARAHYBA, Jane Aparecida; LIMA, Antônio Bosco. **Democratização da escola desvelando o processo de eleições de diretores.** Disponível em: [http://www.portalanpedsul.com.br/05\\_13\\_05\\_DEMOCRATIZACAO\\_DA\\_ESCOLA\\_DESVELANDO\\_O\\_PROCESSO\\_D\\_E\\_ELEICOES\\_D.pdf](http://www.portalanpedsul.com.br/05_13_05_DEMOCRATIZACAO_DA_ESCOLA_DESVELANDO_O_PROCESSO_D_E_ELEICOES_D.pdf). Acesso em: 05 jun.2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Disponível em: [www.pnud.org.br/atlas](http://www.pnud.org.br/atlas). Acesso em: 15 mar. 2015.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento.** São Paulo: Autores Associados, 1995. Disponível em: <http://www.bennosander.com>. Acesso em: 20 de mar. 2014.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade.** Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 11 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação – LDB: trajetória, limite e perspectivas.** Campinas: Autores Associados, 1997; 2006.

SCHLESENER, Anita Helena. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação.** Brasília: Líber Livro, 2007.

SCHNEIDER, Gabriela. **As ações do Governo Federal no âmbito das condições materiais e estruturais da escola: uma problematização a partir do conceito de justiça social.** 2014. Tese Doutorado em Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Paraná.

\_\_\_\_\_. **Relação do gasto aluno, condições de qualidade e IDEB nos municípios paranaenses.** Curitiba: UFPR/NUPE 2013.

\_\_\_\_\_. **Política educacional e instrumentos de avaliação: pensando um índice de condições materiais da escola.** Curitiba: Appris, 2011.

SERGIPE. **Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe (SINTESE).** Acesso <http://www.sintese.org.br>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2014.

SILVA, Elizabeth Bortolaia. Pós-fordismo no Brasil. **Revista de Economia Política,** v. 14, n. 3, p. 55, 1994.

SILVA, Marcelo Soares Pereira. **Escolha de Dirigentes Escolares em Minas**

**Gerais:** Trajetória Histórica, Impasses e Perspectivas.  
<http://23reuniao.anped.org.br/textos/0502p.PDF>

SILVA, Renato de Almeida Vieira. Os ideais de igualdade, fraternidade, e liberdade na prática democrática: entre Rousseau e Habermas. **Revista Lumen et Virtus**. Vol.II, n. 4, p.121-133, maio 2011.

SILVA, Sidney Reinaldo. A gestão da educação nos anos 90: equidade e conservadorismo. In FERREIRA, Naura Silva Carapeto (org.) **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2007.

SILVA JR., João dos Reis, SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do estado e mudanças na produção**. 2. ed. rev. Bragança Paulista: Cortez, 2001.

SILVEIRA, Adriana Dragone; TAVARES, Taís Moura; SOARES, Marcos Aurélio Silva. **Produção acadêmica nacional sobre qualidade no ensino fundamental: mapeamento da concepção e seus indicadores**. Curitiba: UFPR/NUPE 2011.

SOARES, Maria Victória de Mesquita Benevides. **Cidadania e direitos humanos**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2014.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2007. 302 f. Tese Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade. Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**. Belo Horizonte: v. 25, n. 3, p.123-140, dez. 2009a.

\_\_\_\_\_. Conselho de escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 27, n.1, p.273-294, jan./jun. 2009b.

\_\_\_\_\_. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar em revista**. Curitiba, n. 22, p. 17- 49, 2003.

\_\_\_\_\_. A produção do conhecimento e o ensino da gestão educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Periódico científico editado pela Anpae, v. 24, n. 1, 2008.

SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andréa Barbosa. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. **Educar em Revista**, Curitiba, n. especial 1, p. 173-190, 2010. UFPR.

SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andréa Barbosa; SCHNEIDER, Gabriela. Índice de Condições de Qualidade Educacional: metodologia e indícios. **Estudos em Avaliação Educacional**, Curitiba, v. 11, p. 115-135, 2011.

SOUZA, Silvana Aparecida. Políticas públicas educacionais do Paraná e a gestão escolar compartilhada (1995-2002). In: LIMA, Antonio Bosco de (org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo. Xamã, 2004.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). **Os sentidos da democracia e de participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. Disponível em: [www.polis.org.br/uploads/1006/1006.pdf](http://www.polis.org.br/uploads/1006/1006.pdf). Acesso em 05 maio 2015.

UNESCO. **Conferência mundial de educação para todos**. Declaração mundial de educação para todos. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Disponível em: [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br). Acesso em: 10 maio 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ –UFPR. NuPE. **Relatório**. 2010/2011. (Acesso restrito).

\_\_\_\_\_. NuPE. **Relatório**. 2012/2013. (Acesso restrito).

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico**. São Paulo: Libertad, 2008.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. Campinas: Papyrus, 1998.

\_\_\_\_\_. Inovações e projeto-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? **Caderno Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, dez, 2003

\_\_\_\_\_. (org.). **Projeto Político Pedagógico: Uma construção possível**. 16. ed. Cortez, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política (s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão educacional e resultados no IDEB: um estudo de caso em dez municípios cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional**, Curitiba, v. 22, n. 50, p. 419-434, 2013.

WALZER, Michael. **As esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

## APÊNDICE I

### QUESTIONÁRIO SECRETÁRIO MUNICIPAL/ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

#### Perfil Pessoal

Nome

Formação

Tempo na função

Experiências anteriores de gestão educacional

Trajatória política

#### Questões gerais

- 1 Elenque os pontos positivos da educação em seu município/estado (O que você avalia que mais se destaca na organização da educação?)
- 2 E o que ainda precisa melhorar? (Quais são os principais problemas?)
- 3 Você conhece o IDEB? Como você avalia o indicador? Como está variando o IDEB no município/estado?
- 4 O que você considera que tem influenciado nos resultados positivos do IDEB no município/estado nos últimos anos?
- 5 Há alguma política em execução ou que foi executada, recentemente, com vista à melhoria do IDEB? Se sim, quais?
- 6 Em sua opinião, quais fatores afetam o desempenho escolar?
- 7 Que políticas de melhorias da qualidade a Secretaria tem desenvolvido nos últimos anos?
- 8 Há parcerias com o governo federal em programas e projetos? Quais?
- 9 Há alguma característica própria do município/estado no que tange à organização e gestão da educação que deseje compartilhar?

#### Questões ICQ

- 10 Como você considera a estrutura da rede de ensino quanto às condições de trabalho docente:
  - a. Formação do pessoal (exigência de formação inicial e política de formação continuada)?
  - b. Salário inicial e médio?
  - c. Carga Horária?
  - d. Hora atividade?
  - e. Plano de carreira?
  - f. Política curricular própria?
- 11 Os professores são estáveis na rede de ensino? Quando foi o último concurso? Que outros tipos de contratos existem?
- 12 Como é a estrutura física das escolas da sua rede de ensino?
  - a. Houve mudanças significativas nos últimos anos (se sim, quais?)?

- b. Como é a estrutura pedagógica das escolas da sua rede de ensino?
  - c. Houve mudanças significativas nos últimos anos (se sim, quais?)?
- 13 Quanto à gestão das escolas: relate como está organizada:
- a. Como é a forma de provimento dos diretores? (Pré-requisitos e critérios para escolha do diretor) Como avalia esta forma que adota?
  - b. Conselho Escolar e Projeto Político-Pedagógico: a rede tem alguma política para sua organização e funcionamento?
  - c. Relação escola/comunidade: há ações intencionais na melhoria desta relação?
  - d. Tem política de formação continuada para diretores escolares? Como se dá?

### **Informações gerais complementares**

- 14 Caracterização da equipe da secretaria municipal/estadual – organização da secretaria, composição da equipe, acompanhamento do desempenho das escolas, capacitação da equipe gestora.
- 15 Política municipal e planejamento.
- 16 Como a secretaria participa da organização do orçamento anual municipal/estadual?
- 17 Quais são as condições de investimento em educação no município/estado? Descentralização de recursos (a escola recebe alguma verba do município/estado?).

## APÊNDICE II

### DOCUMENTOS LEGAIS - SERGIPE, ARACAJU E ILHA DAS FLORES (PLANILHA 1 DE 2)

<b>SERGIPE - REDE ESTADUAL</b>	
Temática: Conselho de Escola – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Lei complementar n. 23/95	Cria os conselhos comunitários nas escolas da rede estadual.
Temática: Forma de Provimento – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Lei Complementar n.16/94	Regulamenta o Estatuto do Magistério Público do Estado de Sergipe, com as alterações inseridas pela Lei Complementar n. 23/95.
Lei Complementar n. 061/01	Lei Complementar n. 061/01: Cria o Plano de Carreira do Magistério Público do Estado de Sergipe.
Portaria n. 8.804/13	Regulamenta o processo seletivo e consultivo e define as atribuições das comissões responsáveis pela realização da escolha de diretores das unidades da Rede Pública Estadual.
Decreto n. 29.120/13	Dispõe sobre um novo processo de seleção para a função de diretor escolar.
Decreto n. 16.396/97	Prevê a democratização da gestão escolar pública estadual, por meio da participação das comunidades interna e externa.
Temática: Projeto Político Pedagógico – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Referencial Curricular	Referencial Curricular da Rede Estadual de Ensino de Sergipe.
Temática: Salário – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Lei n. 106/05	Plano de Carreira do Magistério Público do Estado

FONTE: SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO: SERGIPE, ARACAJU E ILHA DAS FLORES.  
Dados catalogados pela autora.

**DOCUMENTOS LEGAIS - SERGIPE, ARACAJU E ILHA DAS FLORES  
(PLANILHA 2 DE 2)**

<b>REDE MUNICIPAL - ARACAJU E ILHA DAS FLORES</b>		
Temática: Forma de Provimento – Rede Municipal		
Estado/ Cidade	Tipo de Documento	Descrição
Aracaju	Lei Complementar n. 121/13	Define a administração das unidades escolares constituída por diretor e diretor adjunto.
	Lei n. 3075/02	Regulamenta eleição direta da coordenação das unidades escolares, constituída por um coordenador geral, um coordenador administrativo e um coordenador pedagógico.
Ilha das flores	Lei n. 11/08	Institui o Conselho Municipal de Educação
	Lei Orgânica Municipal - 1990	Institui a gestão democrática e participativa do ensino público municipal. Fixa normas para autorização de funcionamento e reconhecimento de estabelecimentos de ensino pertencente ao Sistema Municipal de ensino de Ilha das Flores.
	Lei Orgânica Municipal - 2011	Prevê que o ensino público municipal seja ministrado com base no princípio da gestão participativa e democrática do ensino público municipal na forma da lei.
Temática: Conselho da Escola – Rede Municipal		
Estado/ Cidade	Tipo de Documento	Descrição
Aracaju	Lei n. 3074/02	Delibera a criação dos Conselhos Escolares, como um órgão colegiado, com as funções consultivas, deliberativas e fiscalizadores nas questões administrativas, financeiras e pedagógicas.
	Lei Complementar n. 121/13	Lei complementar nº 121/2013, define a administração das unidades escolares será constituída de diretor e diretor adjunto, conforme o porte da unidade.
	Lei n. 3451/07	Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
Ilha das Flores	Lei Orgânica Municipal-1990	Institui a gestão democrática e participativa do ensino público municipal.
	Lei Orgânica Municipal - 2011	Prevê que o ensino público municipal seja ministrado com base no princípio da gestão participativa e democrática do ensino público municipal na forma da lei.
Temática: Salário – Rede Municipal		
Estado/ Cidade	Documento	Descrição
Aracaju	Lei n. 051/01	Plano de Carreira do Magistério Público da rede Municipal de Aracaju
Ilha das Flores	Lei complementar n. 09/05	Plano de Carreira do Magistério Público da rede Municipal de Ilha das Flores

FONTE: SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO: SERGIPE, ARACAJU E ILHA DAS FLORES.

Dados catalogados pela autora.

### APÊNDICE III

#### DOCUMENTOS LEGAIS - MINAS GERAIS, BELO HORIZONTE E CATAGUASES (PLANILHA 1 E 2)

<b>MINAS GERAIS- REDE ESTADUAL</b>	
Temática: Conselho de Escola – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Resolução n. 3119/79	Regulamenta a estrutura e funcionamento do colegiado na rede estadual de ensino.
Resolução SEE n. 2554/14	Regulamenta a estrutura e funcionamento do colegiado na rede estadual de ensino.
Decreto n. 43602/03	Dispõe sobre o colegiado escolar
Lei n. 7109/77	Estatuto do Magistério Público de Minas Gerais
Temática: Projeto Político Pedagógico - Rede Estadual	
Documento	Descrição
Parecer n. 1132/97 CEE	Regulamenta e orienta a estrutura do PPP como parte do Regimento Escolar.
Resolução n. 2197/12 SEE/MG	Regulamento e orienta à elaboração do Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar, como documentos que devem assegurar a participação de todos os segmentos representativos da Escola e ser aprovado pelo Colegiado de cada unidade escolar:
Temática: Forma de Provimento – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Lei n. 10486/91	Constituição Estadual
Constituição Estadual de 1989	Art. 178, inciso VII - gestão democrática e colegiada das instituições de ensino mantidas pelo Poder Público estadual, adotando-se sistema eletivo, direto e secreto, na escolha dos dirigentes, na forma da lei.
Lei n. 7109/77	Estatuto do Magistério Público do Estado de Minas Gerais
Decreto n. 32855/91	Regulamenta a Lei 10.486/1991 e define as fases do processo de escolar, da aptidão para a liderança.
Resolução n.154/99	A Secretaria de Estado da Educação (SEE). Dispõe sobre a escolha de diretores mediante voto da comunidade e do Secretário SEE.
Resolução SEE n. 452/03	Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais.
Resolução n. 852/06	Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais.
Resolução n.1812/06	Referenda o processo de indicação de diretores com base na Avaliação de desempenho
Resolução n. 2197/12	Refere-se a elaboração do Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar, como documentos devem assegurar a participação de todos os segmentos representativos da Escola e deve ser aprovado pelo Colegiado de cada unidade escolar
Temática: Salário – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Lei n. 15293/04	Plano de Carreira do Magistério Público do Estado

FONTE: SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO: MINAS GERAIS, BELO HORIZONTE E CATAGUASES.  
Dados catalogados pela autora.



**DOCUMENTOS LEGAIS - MINAS GERAIS, BELO HORIZONTE E CATAGUASES  
(PLANILHA 2 E 2)**

<b>REDE MUNICIPAL - MINAS GERAIS E CATAGUASES</b>		
Temática: Forma de Provimento – Rede Municipal		
Estado/ Cidade	Tipo de Documento	Descrição
Minas Gerais	Lei Orgânica do Município	Artigo 158, define os princípios a serem observados para Gestão Democrática do Ensino Público
	Lei n. 7169/96	Estabelece as atribuições e competências da direção escolar.
	Decreto n. 6688/90	Regulamenta o provimento de eleição de diretor e vice-diretor, por meio de eleição direta e secreta, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.
	CME/BH n. 052/02	Aponta mecanismos para nortear a elaboração de documentos legais que tratavam da Assembleia Escolar e da Eleição de Diretores.
	Lei n. 8280/93	Art. 3º - Orienta a gestão financeira, pedagógica, administrativa e de articulação com o colegiado e a comunidade.
	Lei n. 1923/12	Regulamenta a forma de provimento ao cargo de diretor
	Decreto n. 2307/12	Determina a implantação da gestão democrática e participativa e, ao mesmo tempo, regulamentar o provimento de consulta à comunidade escolar para a escolha de diretores.
Temática: Conselho da Escola – Rede Municipal		
Estado/ Cidade	Tipo de Documento	Descrição
Belo Horizonte	Resolução n. 01/05	Regulamenta o funcionamento colegiado de escola nas unidades de ensino da Rede Municipal
	Decreto n. 6274/89	Institui o colegiado de escola nas unidades de ensino da Rede Municipal e dispõe sobre sua organização
	Parecer n. 052/02 - CME	Normatiza a Gestão democrática na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte, trata sobre eleição para direção escolar, de Colegiado e de Assembleia Escolar.
	Lei Orgânica do Município	Estabelece a Assembleia Escolar como órgão máximo de decisão da escola
Temática: Salário – Rede Municipal		
Estado/ Cidade	Documento	Descrição
Belo Horizonte	Lei n. 7235/96	Plano de Carreira do Magistério Público da rede Municipal de Belo Horizonte
Cataguases	Lei n. 3800/09	Plano de Carreira do Magistério Público da rede Municipal de Cataguases

FONTE: SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO: MINAS GERAIS, BELO HORIZONTE E CATAGUASES.  
Dados catalogados pela autora.

## APÊNDICE IV

### DOCUMENTOS LEGAIS - PARANÁ, CURITIBA E MARMELEIRO

<b>PARANÁ - REDE ESTADUAL</b>	
Temática: Conselho de Escola – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Resolução n. 2000/91	Estabelece Regimento Escolar Único para os estabelecimentos da rede pública estadual de ensino.
Deliberação n. 020/91- CEE	Veda a elaboração de Regimentos Únicos e instituiu a criação de órgão colegiado de gestão.
Resolução n. 2122/00 – SEED	Revoga a determinação do Regimento Escolar Único.
Resolução n. 2124/05	Orienta o estatuto do Conselho Escolar.
Minuta do Estatuto do conselho escolar	Material de apoio para subsidiar a elaboração dos Estatutos do Conselho Escolar/SEED 2004
Resolução n. 2124/05	Dá competência aos NREs para análise e a aprovação do Estatuto do Conselho Escolar para a Rede Pública Estadual
Resolução n. 4649/08	Amplia competência dos NREs para aprovarem os Estatutos do Conselho Escolar dos estabelecimentos de ensino de educação básica do Paraná.
Temática: Projeto Político Pedagógico – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Cf. Indicação n. 04/99CEE	Indica a proposta pedagógica como sendo o centro do processo escolar
Deliberação n. 014/99 do CEE	Define indicadores para elaboração da Proposta Pedagógica dos estabelecimentos de ensino da Educação Básica
Documento orientador - SEED	Orienta os Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Estadual na construção do Projeto Político Pedagógico
Temática: Forma de Provimento – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Lei n. 7961/84	Dispõe sobre escolha de diretores de estabelecimentos de ensino de 1º e 2º Graus e dá outras providencias.
Lei n. 15329/06	Define critérios para a consulta da comunidade escolar para eleição de diretores
Lei n. 16538/10	Regulamenta o processo de eleição de diretores e auxiliares da rede de educação básica
Constituição Estadual 1989	Art. 178, inciso VII - gestão democrática e colegiada das instituições de ensino mantidas pelo Poder Público estadual, adotando-se sistema eletivo, direto e secreto, na escolha dos dirigentes, na forma da lei.
Decreto n. 849/91	Designação dos diretores de estabelecimentos de ensino público fundamental e médio da rede estadual
Decreto n. 4313/01	Regulamenta a eleição direta para gestores escolares.
Decreto n. 2099/91	Regulamenta a eleição de diretores mediante consulta a comunidade escolar.
Resolução n. 957/93	Conforme o Decreto n.º 2.099/91 Regulamenta a eleição de diretores mediante consulta a comunidade escolar
Res. n. 3174/95	Regulamenta o período de eleições de dois em dois anos.
Res. n. 2800/97	Regulariza a formação de chapas para eleição de diretores e vice-diretores.
Res. n. 2974/97	Legitima a eleição de diretores e vice-diretores.
Res. n. 4122/11	Regulamenta o processo de eleição de diretores do ano de 2011.

Lei n. 14231/03	Define critérios de escolha, mediante consulta à comunidade escolar, para designação de Diretores e Diretores Auxiliares da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná.
Temática: Salário – Rede Estadual	
Documento	Descrição
Lei Complementar n. 103/04	Plano de Carreira do Magistério Público do Estado

FONTE: SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO: PARANÁ, CURITIBA E MARMELEIRO. Dados catalogados pela autora.

<b>REDE MUNICIPAL - CURITIBA E MARMELEIRO</b>		
Temática: Conselho da Escola – Rede Municipal		
Estado/ Cidade	Tipo de Documento	Descrição
Curitiba	Lei n. 1290/06	Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino – SIMEN
Temática: Projeto Político Pedagógico – Rede Municipal		
Estado/ Cidade	Documento	Descrição
Curitiba	Deliberação n. 014/99 do CEE	Define indicadores para elaboração da Proposta Pedagógica dos estabelecimentos de ensino da Educação Básica;
Marmealeiro	Deliberação n. 014/99 do CEE	Define indicadores para elaboração da Proposta Pedagógica dos estabelecimentos de ensino da Educação Básica;
Temática: Forma de Provimento – Rede Municipal		
Estado/ Cidade	Tipo de Documento	Descrição
Curitiba	Lei n. 8280/93	Dispõe sobre a escolha, mediante eleição direta, de diretores e vice-diretores das unidades escolares da rede municipal de ensino e dá outras providências.
	Lei Ordinária n. 9717/99	Dispõe sobre a escolha, mediante eleição direta, de diretores e vice-diretores das unidades escolares da rede municipal de ensino e dá outras providências.
	Deliberação n. 014/99	Indicadores para elaboração da proposta pedagógica dos estabelecimentos de ensino da Educação Básica em suas diferentes modalidades.
Marmealeiro	Lei n. 1923/12	Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal o Município de Marmealeiro Estado do Paraná.
	Decreto n. 2307/12	Dispõe sobre a regulamentação do processo de consulta à comunidade escolar para escolha de diretores das instituições escolares
Temática: Salário – Rede Municipal		
Estado/ Cidade	Documento	Descrição
Curitiba	Lei n. 14544/14	Plano de Carreira do Magistério Público da rede Municipal de Curitiba
Marmealeiro	Lei n. 1923/12	Plano de Carreira do Magistério Público da rede Municipal de Marmealeiro