

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)
DIRETORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO EDUCACIONAL**

ANGELITA FERNANDA TEIXEIRA LUCAS

**DESAFIOS DO CONSELHO ESCOLAR NA GESTÃO FINANCEIRA E NO
FORTALECIMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA**

Porto Alegre

2025

ANGELITA FERNANDA TEIXEIRA LUCAS

**DESAFIOS DO CONSELHO ESCOLAR NA GESTÃO FINANCEIRA E NO
FORTALECIMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Educacional, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Educacional da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientadora: Prof.^a Dra. Daianny Madalena da Costa

Porto Alegre

2025

L933d Lucas, Angelita Fernanda Teixeira.
Desafios do conselho escolar na gestão financeira e no fortalecimento da democratização da escola / Angelita Fernanda Teixeira Lucas. – 2025.
188 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Educacional, 2025.

“Orientadora: Prof.^a Dra. Daianny Madalena da Costa”.

1. Conselho escolar. 2. Gestão financeira escolar.
3. Gestão democrática escolar. I. Título.

CDU 37

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária: Amanda Schuster Ditbenner – CRB 10/2517)

ANGELITA FERNANDA TEIXEIRA LUCAS

**DESAFIOS DO CONSELHO ESCOLAR NA GESTÃO FINANCEIRA E NO
FORTALECIMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Educacional, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Educacional da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Aprovada em 22/10/2025.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Cristina Ghisleni - UNISINOS

Profa. Dra. Daianny Madalena Costa – Orientadora - UNISINOS

Profa. Dra. Nalú Farenzena – UFRGS

AGRADECIMENTOS

Hoje celebro uma grande conquista, o encontro com o título de Mestra em Educação. Um título repleto de significados diante da minha trajetória, que me constitui como mulher e defensora de uma educação pública capaz de transformar realidades e estabelecer justiça entre os diferentes sujeitos que buscam construir uma sociedade igualitária.

Carrego comigo sonhos e histórias que forjaram minha caminhada e que ainda desafiam os caminhos que estão por vir. Histórias que se entrelaçam nas minhas vivências em sala de aula, no chão da escola, nas ruas e na luta de classes, tremulando bandeiras repletas de cores, afetos e bonitezas. Assim, chego até aqui, nesta ciranda em movimento, onde estudantes, professoras e professores, colegas, companheiras e companheiros, minha família, amigos e amigas, mestres e mestras, compartilham saberes, concepções, ideologias, conceitos, ideias e argumentos, que fundamentaram minhas reflexões, minha palavra e minha escrita.

Agradeço, de forma especial, ao meu companheiro de jornada, Marcelo Schneider, ao meu filho João Marcelo, meu “menino” lutador, e à minha nora, Helen Fagundes, pesquisadora e mulher inspiradora. Eles me impulsionaram nesta caminhada com paciência, afetos e muito amor.

Aos meus estudantes, também pesquisadores, que me acolheram diariamente com seus olhares brilhantes e com a disposição de construir seus processos de aprendizagem.

À minha escola e à sua comunidade, que demonstraram resiliência diante das águas do rio que inundaram nossas memórias e histórias, mas que, de mãos dadas, reconstruímos.

À minha querida diretora, que sempre se colocou com entusiasmo diante de cada proposta, e às conselheiras escolares, que juntas aprenderam, debateram, sorriram e vivenciaram diferentes experiências.

Às colegas de escola, que estiveram ao meu lado em dias de muito sol e calor, nas manhãs geladas, nos encontros virtuais e na luta cotidiana.

Às políticas públicas de financiamento da educação, em especial às de São Leopoldo, que possibilitaram, por meio da Lei nº 9.619/2022, a criação do Programa Bolsa Mestrado Profissional para docentes da Rede Municipal de Ensino, política que visa qualificar o exercício da docência em nossas escolas.

Aos colegas de mestrado, aos professores do PPG do Mestrado Profissional da Unisinos e à banca examinadora deste trabalho, composta pelas professoras doutoras Nalú Farenzena e Ana Cristina Ghisleni. Agradeço a leitura atenta e pelas valiosas contribuições para esta pesquisa.

Por fim, à minha grande mestra, companheira e orientadora, Prof.^a Daianny Madalena Costa, pela sensibilidade, paciência e amorosidade, transformando momentos de incerteza em processos de reflexão essenciais para sedimentar o esperar nas possibilidades de construção de espaços que potencializam a participação cidadã.

É preciso ter esperança, mas ter esperança do verbo esperar; porque tem gente que tem esperança do verbo esperar. E esperança do verbo esperar não é esperança, é espera. Esperançar é se levantar, esperar é ir atrás, esperar é construir, esperar é não desistir! Esperançar é levar adiante, esperar é juntar-se com outros para fazer de outro modo (Freire, 1992).

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar as articulações entre a participação das conselheiras e a materialização das normas legais na gestão financeira, buscando compreender suas contribuições para o fortalecimento do processo de democratização da escola. O campo empírico delimitou-se a partir da experiência da pesquisadora como conselheira escolar e das inquietações acerca das políticas públicas voltadas à democratização da educação, tendo como objeto de estudo o Conselho Escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental Oito Mulheres, localizada em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul. Essa escolha possibilitou refletir sobre os aspectos legais e as vivências de participação no conselho. A partir da contextualização teórica, foi possível dialogar criticamente sobre as relações entre as legislações e as concepções de participação atribuídas ao Conselho Escolar, bem como sobre as formas como estas se materializam diante de uma cultura organizacional ainda marcada por experiências autoritárias. Foram considerados aspectos históricos e legais das políticas de descentralização dos recursos, além dos conceitos de autonomia, descentralização e participação. A pesquisa adotou abordagem qualitativa, tendo como procedimentos metodológicos a análise documental, a observação participante e os círculos de cultura. Esses instrumentos possibilitaram identificar tanto as potencialidades quanto as dificuldades relacionadas à gestão financeira, reconhecida como fator relevante para a atuação do conselho e para a efetivação da democratização escolar. Os dados da pesquisa demonstraram que as políticas públicas educacionais, entre elas descentralização dos recursos, ao assegurarem princípios democráticos, revelam-se essenciais para a gestão escolar, sendo necessário concretizá-las no cotidiano da instituição. Além disso, evidenciou-se a importância da consolidação das normas vigentes, dos vínculos estabelecidos entre conselheiras e escola, assim como das relações interpessoais no processo de participação. A partir dessa confiança, torna-se possível consolidar uma participação mais ativa e corresponsável, que contribua efetivamente para a democratização da escola. Como resultado, elaborou-se uma proposta de intervenção educacional, estruturada em um percurso formativo permanente, com a finalidade de qualificar a atuação do Conselho Escolar diante dos desafios da gestão financeira e do fortalecimento da democracia na escola.

Palavras-chave: Conselho Escolar; Gestão Financeira escolar; Gestão Democrática escolar.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the links between the participation of counselors and the implementation of legal norms in financial management, seeking to understand their contributions to strengthening the process of democratization in schools. The empirical field was defined based on the researcher's experience as a school board member and concerns about public policies aimed at democratizing education, with the School Board of School João Belchior Marques Goulart, an Elementary School located in São Leopoldo, Rio Grande do Sul, as the object of study. This choice made it possible to reflect on the legal aspects and experiences of participation in the board. Based on the theoretical context, it was possible to critically discuss the relationships between laws and the concepts of participation attributed to the School Board, as well as the ways in which these materialize in the face of an organizational culture still marked by authoritarian experiences. Historical and legal aspects of resource decentralization policies were considered, in addition to the concepts of autonomy, decentralization, and participation. The research adopted a qualitative approach, using documentary analysis, participant observation, and culture circles as methodological procedures. These instruments made it possible to identify both the potentialities and difficulties related to financial management, recognized as a relevant factor for the council's performance and for the implementation of school democratization. The research data showed that public education policies, including resource decentralization, are essential for school management when they ensure democratic principles, and it is necessary to implement them in the institution's daily routine. In addition, the importance of consolidating current regulations, the links established between councilors and the school, as well as interpersonal relationships in the participation process, was highlighted. Based on this trust, it becomes possible to consolidate more active and co-responsible participation, which effectively contributes to the democratization of the school. As a result, an educational intervention proposal was developed, structured as a permanent training program, with the aim of improving the performance of the School Board in the face of the challenges of financial management and strengthening democracy in schools.

Keywords: School Board; Financial Management; Participatory Democracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Atas de registro da reunião do CPM/CE	110
Figura 2 - Registro das assinaturas dos presentes na Assembleia de Pais.....	110
Figura 3 – Círculo de cultura	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Política de vinculação dos recursos da educação	33
Quadro 2 - Repartição do salário-educação	36
Quadro 3 – Custeios PDDE	44
Quadro 4 - Repasses PDDE 2024	45
Quadro 5 - Competências da UEx	46
Quadro 6 - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - BDTD	48
Quadro 7 - Revista FINEDUCA	49
Quadro 8 - Produções acadêmicas significativas	50
Quadro 9 - As legislações municipais que contribuíram na construção da democratização das escolas	78
Quadro 10 - Atribuições do CPM e CE	86
Quadro 11 - Atribuições do CE a partir da Lei nº 9379 (São Leopoldo, 2021)	90
Quadro 12 - Repasses do PDDE, repasses municipais e a contribuição para o CE como UEx	97
Quadro 13 - Percurso metodológico	103
Quadro 14 - Documentos analisados	105
Quadro 15 - Roteiro da observação participante	112
Quadro 16 - Palavras geradoras	117
Quadro 17 - Perfil do Conselho Escolar	121
Quadro 18 - Percurso formativo permanente de responsabilidade da equipe diretiva e conselho escolar	153
Quadro 19 - Planejamento da Gestão Financeira	155

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMV	Associação de Moradores da Vila
APM	Associação de Pais e Mestres
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CA	Conselheiro A
CACS	Conselho de Acompanhamento de Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CB	Conselheiro B
CC	Conselheiro C
CE	Conselho Escolar
CEPROL	Centro de Professores Municipais Leopoldenses – CEPROL Sindicato
CF	Constituição Federal
CME	Conselhos de Municipais de Educação
CME/SL	Conselho Municipal de Educação de São Leopoldo
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMED	Conferência Municipal de Educação
CPERS	Centro de professores do Estado do Rio Grande do Sul
CPM	Círculo de Pais e Mestres
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos

EM	Entidades Mantenedoras
EMEB	Escola Municipal de Educação Básica
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FME/SL	Fórum Municipal de Educação de São Leopoldo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
OMS	Organização Mundial de Saúde
PDAF	Programa de Descentralização Administrativa e Financeira
PDDE	Programa Dinheiro Diretor na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Educação
PPA	Plano Plurianual

PPG	Programa de Pós-Graduação
PPP	Projeto Político Pedagógico
RS	Rio Grande do Sul
SINPRO	Sindicato dos Professores do Ensino Privado
SME	Sistema Municipal de Ensino
SMED	Secretaria Municipal de Educação de Desporto e Lazer
SNE	Sistema Nacional de Educação
TALE	Termo de Assentimento Livre e Esclarecido
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidade Executora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 A CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA	24
2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO ESCOLAR ..	25
2.1.1 O conselho escolar como mecanismo de participação democrática	28
2.2 ASPECTOS LEGAIS E HISTÓRICOS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO	32
2.2.1 Políticas públicas voltadas à autonomia financeira das escolas	40
3 ESTADO DA ARTE	47
3.1 A GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA.....	54
3.1.1 Considerações sobre a gestão financeira da escola a partir das produções acadêmicas	60
3.2 OS DESAFIOS DO CONSELHO ESCOLAR NA GESTÃO DA ESCOLA	62
3.3 O CONSELHO ESCOLAR COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO.....	65
3.4 PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA	67
3.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DESAFIOS DO CONSELHO ESCOLAR COMO MECANISMO DEMOCRÁTICO DE PARTICIPAÇÃO A PARTIR DAS PODUÇÕES ACADÊMICAS.....	69
3.6 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	71
3.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DA PRODUÇÃO ACADÊMICA.....	73
3.8 O ESTADO DA ARTE E SUA RELEVÂNCIA PARA A PESQUISA.....	74
4 A TRAJETÓRIA DEMOCRÁTICA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE SÃO LEOPOLDO	75
4.1 A NOSSA LUTA FAZ A LEI.....	80
4.2 O CONSELHO ESCOLAR COMO MECANISMO DEMOCRÁTICO DE GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA	85
4.3 O CONSELHO ESCOLAR DA EMEF OITO MULHERES	93
5 METODOLOGIA	101
5.1 ANÁLISE DOCUMENTAL	105
5.2 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE	111
5.3 CÍRCULOS DE CULTURA	115
5.4 DELIMITAÇÃO DO CAMPO EMPÍRICO	121

6 ANÁLISE TEXTUAL QUALITATIVA.....	123
6.1. A CULTURA ORGANIZACIONAL DO CONSELHO ESCOLAR.....	124
6.2. A PARTICIPAÇÃO DAS CONSELHEIRAS NA GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA.....	136
6.3. FINALIZANDO OS CÍRCULOS DE CULTURA	146
7 CONSELHO ESCOLAR, UM ESPAÇO DE COMPARTILHAMENTO DE APRENDIZAGENS	150
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
REFERÊNCIAS.....	165
APÊNDICE A – CARTA DE ANUÊNCIA DA INSTITUIÇÃO	179
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE	180
APÊNDICE C – TERMO DE ASSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TALE.....	182
ANEXO A ESTRÉGIAS DA META 19 – PNE (2014-2024)	184
ANEXO B- COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR.....	186
ANEXO C - COMPOSIÇÃO DA DIRETORIA DO CONSELHO ESCOLAR	188

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa situa-se no campo da gestão financeira da escola, em articulação com as normas vigentes e com um dos mecanismos democráticos da instituição, o Conselho Escolar. Esse, em sua organização legal, possui prerrogativas relacionadas ao planejamento e à aplicação dos recursos oriundos das políticas de descentralização financeira, articulando diretamente a descentralização dos recursos financeiros para o fortalecimento da democratização escolar. Tal processo ocorre a partir dos princípios estabelecidos nas legislações e, sobretudo, da forma como as conselheiras se apropriam e participam das decisões relativas à gestão financeira da escola.

O interesse pelo tema está diretamente ligado à minha trajetória docente, marcada por experiências em diferentes espaços, que oportunizaram inúmeras contribuições para a construção e atuação dentro e fora da escola. Todas essas vivências me provocam inquietações sobre a educação, especialmente no que se refere à participação democrática. Como destaca Freire (1996), a educação precisa formar sujeitos críticos e capazes de intervir na realidade, assumindo a palavra e a ação como práticas de liberdade. Nesse sentido, compreendo que a democratização da escola não se restringe a estruturas formais, mas exige o envolvimento consciente e ativo dos sujeitos que a compõem.

Por vezes, questioneei minha escolha de pesquisa, mas as evidências materializam-se no cotidiano da escola, onde percebo a relevância da formação de sujeitos capazes de se movimentar na sociedade de forma crítica, solidária e, principalmente, de colocar sua palavra em defesa de uma educação pública de qualidade. Nesse sentido, a busca por uma educação que respeite as diferenças, assegure financiamento adequado e promova justiça social e equidade, independentemente de a escola estar localizada na periferia ou em áreas centrais da cidade, configura-se como fator que motiva o estudo. Como afirma Paro (2014), pensar o sujeito como objetivo da educação exige, antes de tudo, nitidez sobre sua especificidade histórica.

A educação atravessa a minha vida desde a formação no magistério, ainda na década de 1980. Desde então, muitos percursos foram traçados e diferentes caminhos percorridos. O exercício da docência ganhou meu afeto em 1995, quando iniciei minha atuação na Escola Municipal de Ensino Fundamental Oito Mulheres –

EMEF Oito Mulheres, situada na periferia de São Leopoldo. Trata-se de uma escola grande, marcada pelo acolhimento de sua comunidade, mas que, como tantas outras, enfrenta desafios cotidianos.

Nos últimos anos, vivenciamos situações adversas, como a pandemia de COVID-19 e, mais recentemente, a enchente de 2024, que manteve a escola submersa por mais de vinte dias. Nesse momento em que as águas do Rio dos Sinos atravessavam a minha escrita, as perdas materiais e simbólicas esvaziaram os corações. A lama tomou conta dos espaços da escola e das casas vizinhas, restando-nos apenas abraçar, acolher e unir esforços para reconstruir tanto a escola quanto cada lar atingido.

E assim o fizemos. Reconstruímos, retornamos e, no meio de tudo isso, segui pesquisando. Esse processo representou um alívio para mim e para todos os envolvidos no projeto, pois, ao sentarmo-nos em círculos, olhávamo-nos e afirmávamo-nos como mulheres potentes, portadoras de saberes diferenciados. Foi assim que construímos os nossos Círculos de Cultura, metodologia freireana utilizada nesta pesquisa como caminho formativo e investigativo, que possibilitou a escuta e o diálogo como práticas de emancipação.

Essa trajetória também me conduziu à militância sindical. Em 2003, fui eleita vice-presidenta do Sindicato dos Professores Municipais Leopoldenses - CEPROL Sindicato, licenciando-me das funções docentes para assumir o cargo eletivo. Junto à atuação profissional, busquei consolidar minha formação acadêmica: graduei-me em Pedagogia, com especialização em Alfabetização e Letramento. Posteriormente, ingressei no Mestrado Profissional em Gestão Educacional, percurso que culminou com a presente pesquisa.

A vivência de estar à frente de uma categoria, como presidenta do sindicato de professores, representou desafios e, ao mesmo tempo, um cenário de intensos aprendizados. Diante das adversidades, organizamos a luta docente em defesa da gestão democrática da educação, em um momento em que caminhávamos lentamente em direção à sua efetivação. Um dos principais mecanismos democráticos conquistados até então era a eleição para diretores, mas esse processo foi interrompido por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). Frente a essa perda, articulamos diversas mobilizações para reconquistar o direito da comunidade escolar de escolher seus gestores, uma tarefa difícil em um contexto marcado por práticas autoritárias e por uma categoria cansada e desmotivada.

Foram tempos de resistência e de busca pela consolidação democrática, em que enfrentamos perseguições aos professores e tentativas de esvaziar os espaços de debate. Apesar disso, mantivemos a mobilização coletiva e, em 2004, reconquistamos o direito de eleger os diretores das escolas municipais. Essa vitória abriu novas frentes de luta, orientadas para a constituição e o fortalecimento de instrumentos democráticos, como os conselhos de educação, os fóruns de debates e as conferências municipais de educação. Essas conquistas, que transcenderam o direito às eleições diretas, contribuíram para organizar os mecanismos democráticos, entre eles os Conselhos Escolares (CE), ainda frágeis, sendo necessário constituir instrumentos para efetivá-los como organizações de participação da comunidade escolar.

Em 2016, após quase quinze anos de atuação sindical e de participação em diferentes espaços de mobilização, retornei à sala de aula na mesma escola onde iniciei minha trajetória docente: a EMEF Oito Mulheres, em São Leopoldo. Assim como a escola havia se transformado, também retornei diferente, trazendo comigo as experiências acumuladas em espaços de luta, pela valorização profissional e pela democratização da educação. Ao reencontrar os estudantes, suas famílias e suas histórias, percebi que a sala de aula se tornaria um espaço de constante construção de conhecimentos, em que docentes e discentes, em conjunto, produzem experiências de ensino e de aprendizagens democráticas. Tornei-me, nesse contexto, gestora da sala de aula.

A gestão em sala de aula possibilitou constituir um espaço de convivência democrática, no qual todos participaram do processo de aprendizagem. Nesse processo, as famílias também assumiram papel central, integrando-se à construção dos saberes. A partir das relações estabelecidas, emergiram estratégias conjuntas que potencializaram a alfabetização, em um movimento em que o diálogo se tornou essencial para a troca de experiências. Essas vivências se incorporaram ao cotidiano escolar e orientaram a prática docente. Assim, a atuação, fundamentada em uma avaliação contínua, permitiu ressignificar aprendizagens, garantindo voz a todos os sujeitos envolvidos. Como professora e gestora, assumi responsabilidades que vão desde a escuta atenta até a análise dos contextos sociais, culturais e políticos, a fim de planejar ações que proporcionem o desenvolvimento do conhecimento, independentemente dos obstáculos (Freire, 1992).

Nessa perspectiva, a compreensão dos sujeitos e do contexto em que estão inseridos torna-se imprescindível para viabilizar o desenvolvimento do conhecimento. Conforme Paro (2014), reconhecer o estudante como ser histórico e social implica compreendê-lo também como ser político, condição essencial para a consolidação de uma educação democrática. Ao longo de minha trajetória, busquei traduzir esse princípio em práticas pedagógicas que valorizassem o diálogo, a participação e a corresponsabilidade.

A contextualização sobre os sujeitos e o local em que trabalho foi imprescindível para compreender a abordagem pedagógica necessária para viabilizar o desenvolvimento do conhecimento. De acordo com Paro (2014), reputar o sujeito como ser histórico, implica considerá-lo como ser social e político, sendo essa condição essencial para a educação democrática. Nesse sentido, considerei meus aprendizados nas relações com os colegas, comunidade e estudantes, buscando oportunizar uma relação dialógica de aprendizagens, orientada por uma concepção em que a participação é essencial para a realização de uma educação democrática. Assim,

Quando se renuncia à concepção da educação do senso comum – que, em seus métodos de ensino, privilegia os “conteúdos” em detrimento dos sujeitos envolvidos – e se opta pela realização de uma educação democrática – que tem no ser humano-histórico sua principal referência – certamente há que se adotar outros parâmetros metodológicos que levem em conta a condição de sujeito tanto do educando quanto do educador (Paro, 2014, p. 30).

Considerando as palavras de Paro (2014) e a bagagem construída em espaços de militância sindical, comecei a refletir sobre as políticas públicas educacionais e sobre como elas se materializam no cotidiano da escola. Essas reflexões atravessaram meu fazer pedagógico e alimentaram a necessidade de investigar os processos de democratização da gestão escolar. Assim, o presente estudo parte das inquietações surgidas ao longo de minha trajetória profissional e busca responder à seguinte questão: como as conselheiras se apropriam das normas vigentes e da gestão financeira, e de que forma contribuem para a democratização da escola?

Possibilitado pelo ambiente escolar, cujas relações educativas permitem sua democratização, este estudo tem como objetivo geral analisar as articulações entre a participação das conselheiras e a materialização das normas legais na gestão financeira da escola, buscando compreender suas contribuições para a consolidação dos processos democráticos na instituição.

Com a finalidade de atingirmos tal objetivo, definimos como objetivos específicos os seguintes:

- a) descrever a história e os aspectos do funcionamento do CE das escolas municipais de São Leopoldo;
- b) apresentar a política pública de descentralização do financiamento educacional no período de 1996-2024;
- c) compreender como as conselheiras escolares se apropriam do processo de gestão financeira e a sua relação com a gestão democrática;
- d) construir uma proposta de intervenção sobre o tema para o território municipal de São Leopoldo.

Diante de um cenário marcado ainda por práticas autoritárias e com o intuito de fomentar o fortalecimento democrático da escola, traçamos o caminho da construção desta pesquisa, que adota uma abordagem qualitativa e que se justifica pela necessidade de compreender os desafios enfrentados pelos Conselhos Escolares na gestão financeira e a forma como as normas legais concretizam-se no cotidiano da escola. Também se justifica pela relevância de analisar os modos de participação das conselheiras e suas contribuições para a democratização escolar, destacando o CE como um dos mecanismos de fortalecimento democrático no espaço educativo.

Outro aspecto fundamental é a compreensão das conselheiras acerca das políticas de descentralização financeira da educação. O financiamento é condição essencial para assegurar a qualidade da educação, cabendo ao CE o papel de fiscalizar e propor formas de aplicação dos recursos em conjunto com a gestão escolar.

Assim, esta pesquisa pretende desenvolver uma análise crítica e fundamentada sobre a atuação do CE como ferramenta de democratização da escola, investigando tanto a forma de participação de seus membros quanto suas percepções sobre as políticas de financiamento educacional. Essa análise poderá contribuir para identificar possibilidades de aprimoramento na atuação do CE e, conseqüentemente, para o fortalecimento da participação da comunidade escolar na gestão.

A mobilização em torno desta temática decorre também da experiência de participação como conselheira escolar, o que permitiu reflexão sobre o papel desse colegiado na gestão da escola. Os Conselhos Escolares são mecanismos essenciais

na democratização, pois trata-se de um espaço de participação da comunidade escolar, em que todos têm a possibilidade de contribuir com igualdade e de intervir nas decisões da escola.

O trabalho organiza-se em oito capítulos. O primeiro apresenta a introdução ao estudo, incluindo a trajetória pessoal, o problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, assim como a justificativa da pesquisa.

O segundo capítulo desenvolve a contextualização teórica, abordando a construção da gestão democrática e da participação no contexto escolar, subdividido em: O Conselho Escolar como Mecanismo de Participação Democrática; Aspectos Legais e Históricos sobre a Descentralização dos Recursos da Educação; e Políticas Públicas Voltadas à Autonomia Financeira das Escolas. Nesse capítulo, é debatida a trajetória histórica a partir das normas legais, como a Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988), marco na consolidação dos princípios democráticos das escolas públicas brasileiras, seguida e fortalecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996). Também são mobilizados autores que contribuem para a análise dos dados da pesquisa, ampliando o referencial crítico sobre o tema.

O terceiro capítulo, denominado Estado da Arte, tem como objetivo aprofundar o estudo sobre a participação democrática na escola, com foco nos Conselhos Escolares e na gestão financeira. Esse capítulo desempenha um papel fundamental no campo teórico, constituindo etapa essencial do processo investigativo, pois transforma o fato social em objeto científico e possibilita identificar o que já foi produzido sobre o tema, promovendo novas percepções sobre a questão investigada. As produções analisadas foram localizadas em bases de dados como a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e a revista da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA).

O quarto capítulo apresenta a trajetória democrática das escolas municipais de São Leopoldo a partir da instituição das legislações locais articuladas à Constituição Federal de 1988, definindo os princípios democráticos da educação municipal. Descreve, ainda, a mobilização docente em defesa da democracia, marcada por intensos processos de enfrentamento ao autoritarismo da gestão. Nesse contexto, o Conselho Escolar é analisado como mecanismo democrático da gestão financeira, com destaque para suas atribuições enquanto Unidade Executora (UEX). O capítulo finaliza com a descrição do Conselho Escolar da EMEF Oito Mulheres, evidenciando a trajetória de participação na construção dessa escola.

O quinto capítulo detalha o percurso metodológico, fundamentado em três técnicas principais: análise documental, observação participante e Círculos de Cultura. Esses procedimentos conduziram a pesquisa e possibilitaram a produção dos dados a analisados.

O sexto capítulo apresenta a análise textual qualitativa, descrevendo e discutindo os dados gerados a partir da observação e dos Círculos de Cultura realizados com as conselheiras, articulando-os com a base teórica e com os documentos examinados. Nesse processo, são destacadas reflexões significativas sobre as articulações entre as conselheiras e as normativas legais, evidenciando desafios e potencialidades da gestão financeira como dimensão estratégica para o fortalecimento da democratização da escola.

O sétimo capítulo, intitulado O Conselho Escolar como Espaço de Compartilhamento de Aprendizagens, apresenta a proposta de intervenção educacional que visa qualificar a participação do CE por meio de um programa formativo permanente. Esse programa, inspirado nos Círculos de Cultura, organiza-se em torno de temas geradores que promovem o debate sobre legislações e políticas públicas de descentralização dos recursos, promovendo o empoderamento do Conselho Escolar na gestão financeira da escola.

O oitavo e último capítulo apresenta as considerações finais e reflete sobre as contribuições da pesquisa para a consolidação da gestão democrática na escola pública. Nele, é traçada uma síntese da trajetória investigativa, evidenciando a necessidade de manter, aprimorar e fortalecer as relações constituídas no espaço escolar, de modo a assegurar os princípios democráticos previstos na CF (Brasil, 1988).

2 A CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo compreende a contextualização teórica que sustenta esta pesquisa, cujo objetivo foi analisar as articulações entre a participação e as normas legais referentes ao CE na gestão financeira da EMEF Oito Mulheres, localizada no município de São Leopoldo, bem como suas contribuições para a democratização da instituição. Para tanto, apresentamos uma síntese das análises realizadas, que envolveu aspectos históricos e legais das políticas de descentralização dos recursos e conceitos sobre autonomia, descentralização, participação e a organização do CE. Trata-se de uma contextualização teórica orientada por uma abordagem crítica, que busca compreender as articulações das políticas de descentralização dos recursos educacionais, os dispositivos legais que embasam a atuação do CE como mecanismo democrático de gestão financeira e as diferentes formas de participação no interior da escola.

A análise partiu do pressuposto de que os conselhos são mecanismos estratégicos de participação coletiva na gestão da escola (Paro, 2007). Para isso, precisam articular práticas de escutas, relações dialógicas e a participação ativa dos sujeitos nas tomadas de decisões que envolvam o planejamento e aplicação dos recursos financeiros em benefício da qualidade da educação pública.

O capítulo está organizado em dois eixos: iniciando pela abordagem sobre a gestão democrática e a participação no contexto escolar, por meio da constituição dos mecanismos de participação democrática, desenvolvendo reflexões acerca das diferentes concepções de participação dos sujeitos; e o segundo eixo aborda os aspectos legais e históricos sobre a descentralização dos recursos da educação, além das políticas públicas voltadas à autonomia financeira das escolas. Essas subdivisões têm como objetivo aprofundar as concepções teóricas que sustentam esta análise, buscando compreender como as normas legais, o CE e os sujeitos da escola se articulam no processo da gestão financeira para o fortalecimento da democratização da instituição pública. Desse modo, destacamos a importância do papel social da escola como organização que promove a interação entre as pessoas, o desenvolvimento e a formação da comunidade e da sociedade em geral (Libâneo, 2013).

2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO ESCOLAR

A gestão democrática constitui-se em um processo de decisão sustentado pela participação e na deliberação pública (Cury, 2002), sendo um princípio político que reconhece o direito de todos os sujeitos envolvidos com a educação de participarem nas tomadas de decisões, tornando-os responsáveis pelas definições coletivas. Nesse sentido, Libâneo (2013) argumenta que a participação é o principal meio que assegura a democratização do espaço escolar, pois permite que diferentes sujeitos compartilhem, de forma equitativa, das decisões que envolvam a organização e o funcionamento da escola. Assim, a gestão democrática participativa estabelece relações entre o projeto da escola, a formação cidadã e a responsabilização de todos os envolvidos nas tomadas de decisões que são importantes para o funcionamento da instituição.

Considerando a escola pública como um bem comum, a gestão democrática representa uma abertura para as relações de diálogo estabelecidas no interior do ambiente escolar como um caminho para a efetivação da democratização nesse espaço (Cury, 2007). O autor também destaca a articulação que se faz necessária entre a democratização da escola e as legislações brasileiras que estabelecem os princípios da gestão democrática nas escolas públicas do país. A gestão democrática na educação é um princípio constitucional estabelecido nos artigos de números 205 e 206 da CF (Brasil, 1988), regulamentada pela LDB (Brasil, 1996) em seus artigos 3º e 14º, que definem as normas da gestão democrática da educação pública.

Além disso, Cury (2007) resgatou a etimologia do verbo gestar, de origem latina, que significa criar, brotar, germinar, dar origem, um ato que inaugura o novo e o diferente, podendo ser compreendido como uma abordagem metodológica com diversos interlocutores na construção de novas possibilidades para a organização da escola. Essa organização deve considerar a participação dos sujeitos nas tomadas de decisões.

Nesse contexto, Libâneo (2013) ressalta que o conceito de participação se relaciona diretamente com a concepção de autonomia, sendo essa a capacidade das pessoas e grupos de conduzirem seus processos e definirem os caminhos percorridos. A gestão democrática participativa contrapõe-se a formas autoritárias de administração escolar, tendo na autonomia um de seus mais importantes princípios, implicando a livre escolha de objetivos e processos de trabalho, fundamentada na

construção coletiva. Essa participação ativa requer organização, avaliação permanente, responsabilidades compartilhadas e compromisso com cumprimento das metas elaboradas coletivamente (Libâneo, 2013).

A participação ativa na sociedade é fortalecida por meio do engajamento político, e a escola, quando comprometida com a formação cidadã, torna-se um lugar essencial para promover essa participação (Bordignon, 2009). O autor reforça a importância que a legislação tem em relação à democratização da educação. Contudo, Bordignon (2009) aponta para o prejuízo de quando as normas legais, que deveriam ser políticas de incentivo à participação, acabam por se transformar em diretrizes legais que limitam o exercício da cidadania, principalmente no chão da escola. É preciso, portanto, refletir criticamente sobre como a própria natureza da lei pode tanto fomentar quanto limitar a prática cidadã, criando, por vezes, um hiato entre a norma jurídica e a realidade das práticas escolares.

Nesse sentido, conceitos como descentralização tornam-se fundamentais para a reflexão em torno da democratização da escola. A descentralização, compreendida como redistribuição do poder decisório, implica profundas modificações nas estruturas administrativas das escolas, conforme prevê o Art. 15 da LDB (Brasil, 1996),

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

Essas diretrizes contribuem para a ampliação do exercício de direitos da autonomia pedagógica, administrativa e financeira, assegurando a descentralização do poder para as escolas. De acordo com Paro (2014), o poder compreende a capacidade de agir e produzir efeitos. Ele está presente em todas as relações sociais, políticas e educativas. Para o autor, o processo educativo é atravessado pelas relações de poder entre aqueles que ensinam e aqueles que aprendem, sendo o exercício da cidadania essencial para que essas relações se constituam a partir do diálogo, da crítica e da construção da autonomia dos sujeitos.

A escola não tem o poder de determinar o tipo de sociedade em que vivemos por meio da formação dos alunos. Todavia, nem por isso podemos menosprezar a importância da apropriação de valores e hábitos que favoreçam condutas democráticas por parte dos cidadãos (Paro, 2014, p.63)

As reflexões de Paro (2014) reforçam a importância da formação da cidadania no cotidiano escolar, evidenciando a necessidade de superação de práticas autoritárias que ainda persistem nesse ambiente. Essa perspectiva articula-se com a crítica de Freire (1992) à educação bancária, que anula a autonomia e a experiência dos sujeitos na construção dos conhecimentos. Para Freire (1992), é possível promover as aprendizagens por meio de uma prática democrática, fundamentada nas relações dialógicas entre sujeitos diversos.

Essas relações rompem com concepções pedagógicas que desconsideram as singularidades dos sujeitos e possibilitam a construção de muitas aprendizagens, reconhecendo os contextos sociais e históricos, individuais e coletivos, de todos os sujeitos envolvidos no processo educativo. Nesse sentido, a escola torna-se um espaço importante para a formação de sujeitos críticos, autônomos e capazes de forjar suas próprias histórias.

A construção da autonomia e o fortalecimento da cidadania passam pela criação de práticas que valorizam a escuta, a acolhida e a participação ativa da comunidade escolar nas decisões do cotidiano. Trata-se de uma cidadania ativa, que ultrapassa as barreiras burocráticas e institui, no interior da escola, espaços de construção coletiva, diálogo e corresponsabilidade. O cidadão ativo não se limita ao exercício formal do voto, ele participa de forma consciente da vida política, escolhe seus representantes, avalia propostas de governo, opina, propõe e se apresenta como sujeito qualificado para intervir nos rumos de sua comunidade, de sua cidade, de seu estado e de seu país (Antunes, 1997). Como ressaltou Freire (1992), a educação emancipadora não apenas ensina conteúdos, mas forma sujeitos capazes de transformar o mundo.

Assim, a autonomia manifesta-se como uma forma de descentralizar o poder do Estado em relação às tomadas de decisões, sem lhe tirar a responsabilidade pelas tarefas, mas sim o controle das decisões. Nesse contexto, Antunes (1997) argumenta que, ao falar em descentralização, participação, cidadania e autonomia no universo educacional, está se falando em criar condições de ampliar a esfera pública, já que, no capitalismo, a intenção é diminuir o papel do Estado. Para a autora, o CE é um dos mecanismos possíveis de democratização da gestão e deve ser organizado com o propósito de fortalecimento de um espaço de participação ativa, de deliberação coletiva e autônoma e de envolvimento de todos os sujeitos nas tomadas de decisões.

Para que a democratização seja real, é preciso que haja, por parte do poder público, vontade política de democratizar o poder e, por parte da população, a existência de uma cidadania ativa. Essas pré-condições da participação são conquistas, não doações. Quando ocorrem, elas se expressam de diversas maneiras (Antunes, 1997, p.36).

A democratização da escola, no entanto, não se limita à gestão administrativa ou à aplicação dos dispositivos legais (Antunes, 1997). Ela é estabelecida a partir das relações cotidianas do processo de aprendizagem, nas práticas pedagógicas, na escolha dos conteúdos, nas possibilidades de reflexões, no respeito à diversidade e no processo de escuta e de acolhida da comunidade. Para Freire (1992), os diferentes saberes que os sujeitos carregam possibilitam processos de aprendizagem e sustentam uma concepção de educação emancipadora, baseada no diálogo e na prática libertadora. Nessa mesma linha, Antunes (1997) reafirmou o papel do CE como espaço de escuta, deliberação e construção coletiva, podendo ser compreendido como um ambiente formativo de sujeitos autônomos e politicamente comprometidos com a transformação da escola e da sociedade.

2.1.1 O conselho escolar como mecanismo de participação democrática

A cultura organizacional da escola é marcada por uma complexidade específica, pois nela compartilham-se interesses distintos de grupos e pessoas, além de carregar, em seu histórico, práticas de centralidade de poder e autoritarismo (Libâneo, 2013). O autor enfatiza a necessidade de romper com essa cultura, o que exige diversos movimentos que possibilitem práticas descentralizadas que favoreçam as relações de diálogo entre a escola e a comunidade.

Para tanto, torna-se necessário constituir espaços que promovam ações coletivas de participação ativa. Nesse sentido, a autonomia torna-se uma tarefa fundamental para o ato de educar (Freire, 1996), que exige reconhecer a história dos sujeitos como tempo de possibilidades. A autonomia, portanto, configura-se como um processo de formação que exige reflexão crítica permanente sobre a prática pedagógica e institucional. Os pressupostos de uma educação democrática preveem a participação ativa dos sujeitos, não como uma colaboração subalterna, limitada por regras e preceitos legais que ignoram os contextos do cotidiano escolar, mas, sim,

como agentes que assumem a corresponsabilidade nas decisões coletivas (Freire, 1996).

Assim, decidir, debater, argumentar, propor, correr riscos, são práticas indispensáveis à mudança da cultura organizativa da escola, processo esse que se concretiza por meio da atuação do CE. Trata-se de um mecanismo estratégico de constituição da gestão democrática, cuja estruturação está assegurada pelas legislações. A CF (Brasil, 1998) em seu artigo 206, inciso VI, prevê a gestão democrática na forma da lei, sendo regulamentada pela LDB (Brasil, 1996) e, mais recentemente, alterada pela Lei 14.664/2023 (Brasil, 2023), que fortalece a instituição de CE e de seus fóruns.

Art.14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

II - Participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.

§ 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias:

I – Professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares;

II – Demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola;

III – estudantes;

IV – Pais ou responsáveis;

V – Membros da comunidade local.

§ 2º O Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação, norteados pelos seguintes princípios:

I – Democratização da gestão;

II – Democratização do acesso e permanência;

III – qualidade social da educação.

§ 3º O Fórum dos Conselhos Escolares será composto de:

I – 2 (dois) representantes do órgão responsável pelo sistema de ensino;

II – 2 (dois) representantes de cada Conselho Escolar da circunscrição de atuação do Fórum dos Conselhos Escolares.” (NR)

[...] Art. 90 - Até a entrada em vigor da lei de que trata o art. 14, os Conselhos Escolares e os Fóruns dos Conselhos Escolares já instituídos continuarão a observar as normas expedidas pelos respectivos sistemas de ensino (Brasil, 2023).

O CE, portanto, constitui-se como um órgão colegiado de natureza deliberativa, composto por representantes com a prerrogativa de tomar decisões administrativas, financeiras e político-pedagógicas condizentes com as necessidades e potencialidades da escola (Brasil, 2004). No contexto da gestão democrática, o CE exerce um papel fundamental na articulação entre os diferentes segmentos da

comunidade, promovendo a corresponsabilidade na construção de uma escola voltada para o desenvolvimento integral das aprendizagens dos estudantes (Paro, 2014). O papel do CE não se restringe às questões administrativa, mas, sim, estende-se à dimensão pedagógica e financeira, configurando-se como um espaço privilegiado de mobilização e participação social. O autor também destaca que a democracia na escola se refere à utilização de mecanismos como o CE na gestão escolar.

O desenvolvimento da democracia participativa constitui um exercício contínuo e necessário, sobretudo no interior da escola, cuja cultura organizacional é atravessada por fatores sociais, históricos, econômicos e culturais que influenciam diretamente o comportamento dos sujeitos (Libâneo, 2013). Essas condições estruturam as práticas e contribuem para a permanência de padrões autoritários, os quais dificultam a participação democrática na escola.

Para além das diretrizes e normas legais, é imprescindível que o ambiente escolar seja planejado e organizado para potencializar as capacidades culturais dos sujeitos, favorecendo sua atuação na gestão da escola e promovendo o exercício de poder através das relações de diálogo (Paro, 2014). O autor também afirma que o autoritarismo da escola tradicional ocasiona um prejuízo na formação política dos sujeitos, tornando visíveis as dificuldades para a formação democrática, pois deixa de formar cidadãos predispostos a agir democraticamente. Dessa forma, a democratização deve perpassar todos os espaços escolares, sendo assumida como um projeto coletivo e intencional, capaz de estimular o protagonismo e a corresponsabilidade dos sujeitos escolares (Paro, 2014).

Nesse contexto, a escola pública apresenta-se como espaço estratégico para o desenvolvimento da democracia participativa, pois favorece o exercício cotidiano da cidadania e pode atuar como mediadora no processo de construção de uma sociedade mais justa e democrática. Como destaca Libâneo (2014), a gestão democrática torna-se efetiva quando a escola promove a participação direta dos sujeitos escolares nos processos de tomada de decisão, assegurando o envolvimento real da comunidade na definição dos rumos da instituição.

Dessa forma, a organização e o fortalecimento dos CE são fundamentais para garantir a efetividade da gestão democrática. Esses espaços coletivos possibilitam o diálogo entre os diferentes segmentos da comunidade escolar, ampliando a escuta, a deliberação e a corresponsabilidade na construção de políticas pedagógicas, administrativas e financeiras (Brasil, 2004). Quando utilizados de forma crítica e

comprometida, os conselhos tornam-se instrumentos decisivos para a construção de uma escola verdadeiramente cidadã (Antunes, 1997).

Nessa direção, a legislação também reconhece sua importância, garantindo que a composição, as atribuições e o funcionamento dos conselhos devem ser definidos pelos sistemas de ensino e adequados à realidade de cada escola, de modo a assegurar sua natureza essencialmente político-educativa, conforme estabelecido na LDB (Brasil, 1996). Para Bordignon (2009), os conselhos devem ser espaços de representação democrática, mas também de formação política, onde a vivência provoque a compreensão da escola como um bem público e da educação como direito social.

O Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) estabeleceu, na meta 19, o prazo de dois anos para a efetivação da gestão democrática da educação, vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como à consulta pública à comunidade escolar no âmbito das instituições públicas de ensino. Para viabilizar tal objetivo, a meta prevê a destinação de recursos e apoio técnico da União, além da definição de oito estratégias voltadas ao fortalecimento de práticas participativas, as quais ultrapassam a dimensão da gestão escolar e alcançam a democratização dos próprios sistemas de ensino (Brasil, 2014).

A estratégia 19.4 estimula, 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, fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares por meio das respectivas representações (BRASIL, 2014). Por outro lado, a estratégia 19.5 estimula 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 (Brasil, 2014). Essas estratégias explicitam a centralidade da participação social no processo de democratização da gestão educacional ao reconhecerem os diferentes sujeitos, estudantes, pais, conselheiros e comunidade, como protagonistas na definição das políticas e no acompanhamento das ações escolares. Nesse sentido, a Meta 19 não se limita a estabelecer diretrizes normativas, mas propõe um conjunto de ações que visam consolidar uma cultura de participação efetiva, em consonância com os princípios de uma educação democrática e inclusiva.

Como lembra Paro (2014), a democratização da escola somente se concretiza quando os sujeitos envolvidos assumem papel ativo na tomada de decisões, superando práticas centralizadoras que ainda marcam a cultura institucional. A participação não pode se restringir ao caráter formal, mas precisa configurar-se como prática cidadã capaz de gerar pertencimento e compromisso coletivo. Bordignon (2009), por sua vez, reforça que os conselhos e instâncias participativas devem atuar não apenas como mecanismos de fiscalização, mas como espaços de diálogo, deliberação e construção de consensos, condições fundamentais para que a gestão democrática materialize-se no cotidiano escolar. Assim, ao articular estratégias que estimulam a constituição de grêmios, associações de pais e conselhos escolares e municipais, a meta 19 reafirma a necessidade de transformar a escola em um espaço de participação social efetiva, fortalecendo o vínculo entre comunidade e instituição e garantindo que a gestão democrática não se limite a uma formalização legal, mas se torne prática concreta no processo educativo.

2.2 ASPECTOS LEGAIS E HISTÓRICOS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO

A história da educação brasileira é marcada por consecutivas tentativas de enfrentamento de problemas estruturais, como o analfabetismo e a universalização do acesso à educação básica, uma trajetória de implementação de diferentes políticas educacionais, que traduziram as decisões dos governos em relação ao papel da educação. No entanto, conforme analisou Saviani (2008), tais iniciativas ocorreram de forma descontinuada. Refletindo os interesses de quem estava no poder, essas interrupções deixaram metas prioritárias sem a devida resolução. Esse cenário revelou a ausência de uma política educacional estável e contínua, comprometendo metas fundamentais para a democratização da educação.

Nessa caminhada educacional brasileira, as políticas de descentralização e centralização do poder se alternaram, resultando em reformas com orientações muitas vezes divergentes, em um momento voltadas à ampliação da autonomia dos entes federados, ora marcada pelo controle e centralização das decisões. Como ressaltou Saviani (2008), a história da educação no país evidencia essas oscilações entre a

liberdade e o controle do ensino, inclusive no campo do financiamento, mecanismo importante para a garantia da qualidade da educação pública.

Um exemplo disso é a trajetória das definições legais para a aplicação dos recursos em educação entre os entes federados. A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 156, determinou que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% e os estados 20% da arrecadação de impostos na manutenção e no desenvolvimento dos Sistemas Educacionais. No entanto, essa vinculação orçamentária foi retirada na CF de 1937, durante o Estado Novo, sendo posteriormente restabelecida pela Carta de 1946, que fixou os percentuais mínimos de 20% para estados e municípios e 10% da União. Em 1955, os dados indicavam a seguinte destinação de recursos: União 5,7%, estados com 13,5% e municípios 11,4%. Com a promulgação da Constituição de 1967, durante o regime militar, e a Emenda Constitucional (EC) de 1969, a vinculação orçamentária foi novamente excluída, resultando em queda significativa nos investimentos em educação, de 9% para 6% em 1965 e 4,31% em 1975 dos gastos públicos com educação e cultura (Saviani, 2008). O quadro 1 apresenta o resumo desses dados.

Quadro 1 - Política de vinculação dos recursos da educação

Ano	Disposição legal	Vinculação		
		União	Estados	Municípios
1934	CF 1934	10%	20%	10%
1937	CF 1937	-----	-----	-----
1942	Decreto Lei 4958	-----	15 a 20%	10 a 15%
1946	CF 1946	10%	20%	10%
1961	Lei Federal 4024	12%	20%	20%
1967	CF 1967	----	----	-----
1969	Emenda Constitucional - EC I	----	-----	20%
1971	Lei Federal 5692	-----	-----	20%
1983	EC – 24	13%	25%	25%
1988	CF 1988	18%	25%	25%

Fonte: Pinto (2006).

Os períodos da história do país a partir da promulgação CF de 1934 (Brasil, 1934) reforçam o que já foi apresentado por Saviani (2008) sobre as instabilidades no financiamento da educação provocadas pelas supressões e retomadas das vinculações constitucionais dos recursos. Essa vinculação foi reestabelecida através

da EC nº 24 (Brasil, 1983), sendo consolidada na CF 1988 (Brasil, 1988), que representou um avanço significativo ao reafirmar a educação como direito social e dever do Estado.

A ideia de vinculação de recursos para educação já estava presente nas propostas defendidas pelos educadores signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, especialmente na atuação de Anísio Teixeira, cuja experiência dos Estados Unidos influenciou sua defesa (Pinto, 2018). O Manifesto dos Pioneiros é um documento de política educativa em defesa da escola pública e seu texto influenciou a CF de 1934 (Saviani, 2005). Suas diretrizes continuam imprimindo a defesa da educação como direito de todos.

Nessa mesma perspectiva, Pinto (2006) ressaltou que, apesar das interrupções provocadas pelos períodos ditatoriais no Brasil, que impuseram recuos significativos à vinculação orçamentária da educação, a CF de 1934 (Brasil, 1934) representou um marco importante ao instituir a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para o financiamento da educação. Essa medida passou a expressar, no contexto das políticas educacionais, uma certa priorização da educação pública como responsabilidade do Estado.

De acordo com Paro (2014), toda política educacional deve ser orientada para oferecer condições de trabalho tanto materiais quanto pedagógicas, visto que a precariedade de recursos compromete a estrutura física, pedagógica e a valorização dos profissionais. Na mesma linha, argumentou Pinto (2023), as políticas de financiamento são essenciais para garantir a qualidade da educação, sendo fundamental a análise das medidas que viabilizaram a alocação efetiva dos recursos orçamentários destinados ao setor educacional.

A atual Constituição, promulgada em 1988, restabeleceu a vinculação fixando 18% para a União e 25% para estados e municípios. E, como o texto constitucional estabelece esses percentuais mínimos em relação à "receita resultante de impostos", além do desrespeito contumaz à norma estabelecida na Carta Magna, encontrou-se, especialmente a partir do governo FHC, um outro mecanismo de burlar essa exigência. Passou-se a criar fontes de receita nomeando-as, porém, não com a palavra 'imposto', mas utilizando o termo 'contribuição', como são os casos da COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), Cide (Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico). Essas receitas, como não recebem o nome de impostos, não se aplica a vinculação orçamentária constitucional dirigida à educação. Além disso, também a partir do governo FHC, instituiu-se a DRU (Desvinculação das Receitas da União), que permite subtrair 20% das vinculações orçamentárias (Saviani, 2008, p. 8).

Esses dados demonstram que, mesmo com a Carta Magna de 1988, que consagrou várias conquistas resultantes da organização dos diferentes movimentos sociais (Saviani, 2005), foram constituídas estratégias para contornar as regras constitucionais estabelecidas, como a vinculação dos recursos para a educação. Isso demonstra a necessidade de permanente estado de alerta e um olhar sempre atento daqueles que defendem a educação pública, assim, evitando as estagnações e/ou retrocessos, especialmente no que diz respeito às políticas de financiamento, que marcam a história da educação brasileira.

Além disso, foram necessários mais de 60 anos para que a lógica dos fundos vinculados à educação fosse incorporada efetivamente ao modelo brasileiro de financiamento educacional. Isso ocorreu de forma mais efetiva com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído em 1996 e implementado em 1997; e posteriormente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado em 2007, assim como com a EC nº 108 (Brasil, 2020), instrumentos permanentes de financiamento da educação básica.

A EC nº 14 (Brasil, 1996) também previu fontes adicionais de financiamento, como a contribuição do salário-educação¹, uma fonte estável de financiamento da educação pública, prevista no § 5º do art. 212 da CF (Brasil, 1998) e reforçada pelo art.15 da LDB (Brasil, 1996). Essa contribuição social, recolhida pelas empresas na forma da lei, constituiu-se também um recurso para o financiamento da educação básica. Os valores arrecadados são repartidos em cotas e destinados à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Do total arrecado, 10% da receita líquida fica com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que aplica o valor no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica. Os 90% restantes da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários sob a forma de quotas, conforme descrito no quadro 2.

1 Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao>

Quadro 2 - Repartição do salário-educação

Salário-educação	
Quota federal	Quota estadual e municipal
1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, sendo mantido no FNDE; É aplicado em financiamento de programas e projetos voltados a educação básica; Tem como objetivo propiciar a redução das desigualdades socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras;	2/3 dos recursos gerados por Unidade Federada (estado); Mensalmente é creditado automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; A proporção creditada fica de acordo com o número de matrículas; Financia projetos, programas, ações voltadas para a educação básica.

Fonte: Brasil (2024).

Apesar da obrigatoriedade legal da repartição das quotas estaduais com os municípios, na prática, muitos estados resistiam ao cumprimento dessa exigência. Tal cenário obrigou a promulgação da Lei nº 10.832/2003 (Brasil, 2003), que autorizou a transferência direta dos recursos do salário-educação aos municípios sem a intermediação dos estados (Farenzena e Araújo, 2006). Ainda assim, como destacam Saviani (2008) e Pinto (2018), muitas estratégias foram constituídas para fugir da vinculação constitucional dos recursos para educação, como a criação do Fundo Social de Emergencial (FSE), previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (Brasil, 1988).

Art. 71. É instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim nos períodos de 01/01/1996 a 30/06/97 e 01/07/97 a 31/12/1999, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, incluindo a complementação de recursos de que trata o § 3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social (Brasil, 1988).

Esse fundo deveria vigorar durante os exercícios financeiros de 1994 e 1995, com a justificativa de estabilizar a economia, sendo destinado ao custeio de ações nas áreas da saúde e educação. No entanto, em 1996, o fundo foi renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), por meio da EC nº 10 (Brasil, 1996), revelando com maior nitidez sua motivação real, sendo prorrogado até o ano de 1999, quando

foi substituído pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), EC nº 27 (Brasil, 2000), que permitiu subtrair 20% das vinculações orçamentárias, excluindo o salário educação de seus efeitos. A EC nº 59 (Brasil, 2009) reduziu gradualmente os efeitos da DRU sobre a educação: a alíquota para 12,5% em 2009, 5% em 2010, até sua extinção em 2011. Contudo, a EC nº 93 (Brasil, 2016) prorrogou novamente a DRU, dessa vez até 2023, ampliando sua alíquota para 30%, mas incidindo apenas sobre as contribuições sociais e de intervenção no domínio público, excluindo seus efeitos das vinculações à educação e saúde.

Apesar dos avanços alcançados a partir da CF de 1988 (Brasil, 1988), como a universalização do ensino fundamental, a redução das desigualdades e a criação de mecanismos de controle social, a EC nº 95 (Brasil, 2016), que instituiu o teto de gastos públicos por 20 anos, representou um duro golpe às políticas de financiamento da educação ao estabelecer limites para os investimentos sociais, incluindo a educação.

Trata-se de um duro golpe, que não deve, contudo, ofuscar as conquistas do período, nascidas de grande esforço de mobilização da sociedade civil e que garantiram avanços no acesso, redução das desigualdades e pequenos passos na garantia de um padrão básico de qualidade de ensino, como pode ser constatado no monitoramento das metas do PNE 2014-2024 (INEP, 2018). O mesmo relatório de monitoramento, contudo, mostra, para 2015, o gasto público para educação pública no patamar de 5% do PIB, o que indica como é dura a disputa pelo fundo público (Pinto, 2018, p.865).

As reflexões de Pinto (2018), demonstram as tensões permanentes que atravessam o campo educacional: de um lado, esforços para qualificar a educação pública por meio de políticas como o Plano Nacional de Educação (PNE), um instrumento importante, que estabeleceu metas e estratégias para a educação brasileira em um período de 10 anos, buscando estabilizar as políticas educacionais para além dos governos; de outro lado, as forças do mercado que impõem restrições orçamentárias e retiram da educação recursos essenciais ao seu desenvolvimento. Assim, vemos que a CF de 1988 (Brasil, 1988) é resultado do processo de redemocratização do país e representa um marco importante para a construção das políticas educacionais brasileiras.

O PNE tem como objetivo planejar a educação a partir da análise da realidade social, política e econômica, buscando promover a educação cidadã, tão sonhada, como ressalta Bordignon (2009). Esse planejamento decenal, conforme estipulado pelo artigo nº 214 da CF (Brasil, 1988), ultrapassa o período de mandato executivo e

legislativo, constituindo-se como uma política de Estado. Além disso, para além das metas, é um pacto social que visa tornar a educação prioridade, um ideal já definido no Manifesto dos Pioneiros de 1932, que defendia uma escola pública, gratuita e democrática.

Os PNE 2001-2010 e 2014-2024 asseguraram, entre seus objetivos e metas, a democratização do ensino fundamentada na participação ativa dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) e na inclusão da comunidade escolar nos CE e equivalentes. De acordo com Libâneo (2014), a democratização da escola implica na participação de professores, estudantes e suas famílias nas decisões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola.

A EC nº 59 (Brasil, 2009) representou um marco jurídico na efetivação das políticas educacionais ao modificar a condição do PNE. Essa emenda estabeleceu a necessidade de articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração, prevendo a definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação capazes de assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Nesse sentido, o texto constitucional passou a determinar que o PNE deve estabelecer metas de aplicação de recursos públicos em educação, como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), conforme previsto na EC nº 59 (Brasil, 2009).

Assim, a emenda reforçou a necessidade de integração entre os poderes públicos das diferentes esferas federativas, a fim de garantir ações coordenadas e efetivas na promoção do direito à educação. Além disso, a vinculação dos planos locais ao nacional reforça a necessidade de uma organização mais colaborativa entre as redes ou sistemas de ensino, com a finalidade de alcançar as metas estabelecidas.

A avaliação e o acompanhamento contínuo da implementação desse planejamento da educação são essenciais para garantir a educação com qualidade e exigir dos governos o cumprimento das metas. Esses marcos jurídicos criaram condições para a implementação das políticas de Estado em educação. No entanto, Bordignon (2009) destaca que ainda existem mais valores instituídos pelas leis do que práticas sociais ativas, demonstrando o desafio de transformar os dispositivos legais em ações concretas no cotidiano da escola.

O PNE 2001-2010 definiu diretrizes para a gestão e o financiamento da educação, para cada nível e modalidade de ensino, bem como a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação. Já o PNE 2014-2024

foi estruturado em vinte metas, acompanhadas de estratégias indispensáveis para sua efetivação. Segundo Bordignon (2009), as diretrizes contidas no plano representam o consenso histórico das forças políticas e sociais e devem orientar todos os planos, desde sua elaboração até a sua avaliação, em todas as esferas da educação. A elaboração desse plano foi marcada pela participação social, por meio das conferências municipais, estaduais, distrital e nacional, que debateram as vinte metas e aprovaram o relatório final que fundamentou a Lei nº 13.005 (Brasil, 2014).

A meta 20 da Lei nº 13.005 (Brasil, 2014) estabeleceu a ampliação progressiva dos investimentos públicos em educação pública. Segundo o documento legal, a meta previu ampliar o investimento em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência dessa lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. Para viabilizar esse objetivo, foram definidas doze estratégias voltadas à descentralização dos recursos, ao fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento, controle social e transparência, bem como à capacitação dos membros dos conselhos de acompanhamento e fiscalização. Essa meta é considerada estratégica para a consolidação do direito à educação de qualidade, uma vez que relaciona diretamente a garantia da aprendizagem ao financiamento adequado do ensino.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a avaliação do cumprimento da meta 20, no período de 2015 a 2022, foi realizada por meio do indicador de gastos públicos em educação pública em proporção ao PIB. Esse indicador considera as despesas correntes e de capital da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destinadas às instituições públicas de ensino. Foram contabilizados os recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme previsto no artigo nº 212 da CF (Brasil, 1988), além dos gastos em programas suplementares, como alimentação escolar, assistência à saúde e a contribuição social do Salário-Educação.

Os dados divulgados pelo INEP demonstraram que a meta de destinar 10% do PIB à educação pública não foi alcançada: em 2022, o investimento chegou a apenas 5,1% do PIB. No período de 2015 a 2022, a variação média dos investimentos foi de 0,08%, revelando a estagnação do financiamento educacional. Mesmo assim, de acordo com Pinto (2008), foi essencial constituir mecanismos como o FUNDEB e o próprio PNE, para enfrentar as desigualdades históricas e buscar garantir o direito à educação de qualidade para todos.

2.2.1 Políticas públicas voltadas à autonomia financeira das escolas

As políticas públicas educacionais dizem respeito às providências que o poder público toma quanto aos rumos da educação (Saviani, 2005). Essas políticas são traduzidas na forma de programas, documentos como os planos de educação e normas legais, que orientam a organização e o funcionamento dos sistemas de ensino. No entanto, para compreender as políticas educacionais é indispensável analisar o contexto socioeconômico, por meio de políticas sociais redistributivas e a situação escolar, enquanto princípios metodológicos de democratização, conforme afirmou Cury (2008). Esses são desafios que exigem atenção para que essas políticas se materializem no interior da escola pública, descentralizado o poder e compartilhando aprendizagens que assegurem a autonomia e a construção coletiva.

O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não-centralização do poder (Cury, 2008, p. 171).

O Brasil, enquanto país federativo e diversificado, além de propor a descentralização de poder entre os entes federados, deve, em sua organização democrática, respeitar a diversidade brasileira na constituição de seus sistemas de ensino, alcançando assim o chão da escola da pública. Nesse sentido, a CF (Brasil, 1988) propôs um regime normativo plural e descentralizado com a constituição de mecanismos de participação social, com um modelo institucional e cooperativo, aumentando o número de sujeitos capazes de tomar decisões (Cury, 2002).

Nesse contexto, é importante ressaltar as funções das legislações frente à democratização da educação, tendo o papel de formalizar e legitimar os valores da cidadania, conforme destaca Bordinon (2009). Na perspectiva de direcionar a educação brasileira, foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996), cujo artigo 14 definiu as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, considerando as peculiaridades de cada estado e município

[...] conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes (Brasil, 1996).

Tanto a CF de 1998 (Brasil, 1988) quanto a LDB (Brasil, 1996) definiram os princípios democráticos da educação pública, representando um avanço na consolidação de um projeto educacional que organiza mecanismo de participação e decisão coletiva. Nesses marcos legais, a escola pública passou a ser reconhecida como espaço político e pedagógico de formação de sujeitos críticos e capazes de construir suas histórias (Freire, 1992). Da mesma forma, Bordignon (2009) destacou a importância da legislação sobre o papel de legitimar os princípios democráticos na orientação da prática educativa e na organização administrativa e financeira da escola.

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

A autonomia referida na LDB (Brasil, 1996) é um dos fundamentos da gestão democrática que requer condições objetivas para o desempenho das responsabilidades entre as instituições e os órgãos normativos dos sistemas de ensino, como os Conselhos de Municipais de Educação (CME) e os CE, conforme destaca Bordignon (2009). De acordo com Paro (2007), esses são órgãos colegiados de participação que funcionam no interior da escola como estruturas da gestão democrática. No eixo três deste capítulo, abordamos os aspectos relevantes para assegurar o funcionamento e a autonomia do CE.

A efetivação da gestão democrática no interior da escola pressupõe a formação de sujeitos capazes de atuar criticamente na sociedade. Para Paro (2014), uma escola democrática deve formar sujeitos históricos, conscientes de suas condições para atuar de forma democrática, valorizando a convivência. Trata-se de, a partir da prática democrática, forjar verdadeiros cidadãos, evidenciando todos os esforços escolares condizentes com esses ideais (Paro, 2014, p.65). Assim, a democracia na escola não pode se restringir apenas aos aspectos legais, pois é necessário estabelecer condições para que a democratização aconteça no espaço escolar. Para Freire (1992), a reflexão sobre o processo de democratização da escola perpassa pelas relações dialógicas, fatores essenciais na prática educativa democrática. De acordo com o autor, o ato de ensinar concretiza-se nas relações de diálogo com o outro, a aprendizagem percorre um caminho no qual ninguém aprende sozinho e a caminhada segue de forma coletiva (Freire, 1992). É no cotidiano da escola que se constrói essa

caminhada democrática, que permite a participação de todos por meio das relações permeadas pelo diálogo.

A relação dialógica, porém, não anula, como às vezes se pensa, a possibilidade do ato de ensinar. Pelo contrário, ela funda este ato, que se completa e se sela no outro, o de aprender, e ambos só se tornam verdadeiramente possíveis quando o pensamento crítico, inquieto, do educador ou da educadora não freia a capacidade de criticamente também pensar ou começar a pensar do educando (Freire, 1992, p. 118).

Nessa perspectiva, o exercício da cidadania torna-se um processo pedagógico permanente, que tem início nas relações entre os docentes, estudantes e a comunidade escolar. Como destaca Freire (1992), todos aprendem a aprender, e o ambiente escolar precisa ser constituído como um lugar de escuta, respeito à diversidade, participação ativa e formação crítica. Nessa mesma linha, Paro (2014) propõe que a conduta da escola democrática oportunize o direito de fala aos estudantes como estratégia para que eles aprendam a tomar decisões, colaborando, assim, para a constituição de sujeitos autônomos, incluindo a comunidade escolar nesse processo formativo.

Essa concepção democrática de escola concretiza-se também na gestão dos recursos financeiros, por meio da política de autonomia financeira. A política prevê a transferência de recursos públicos diretamente para escola, envolvendo a atuação dos CE na gestão desses recursos. Nesse contexto, destaca-se a criação, em 1995, do Programa Dinheiro Diretor na Escola (PDDE²), financiado pela cota federal do Salário-Educação (Farenzena e Araújo, 2006).

Esse programa consolidou-se como uma política essencial para a educação pública do país ao destinar recursos financeiros diretamente para as escolas da educação básica, escolas públicas de educação especial, ambas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, bem como as escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficentes da assistência social ou de atendimento gratuito. Enquanto política de descentralização financeira, o PDDE propõe-se à melhoria da qualidade do ensino público ao incentivar a corresponsabilidade e a participação da comunidade escolar na administração dos recursos financeiros transferidos às escolas pelo FNDE. Os princípios determinantes do programa estão fortemente

² Disponível em: <https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/conteudo/2172/1/27?titulo=Plano+Municipal+de+Educa%C3%A7%C3%A3o>

embasados na descentralização financeira e na autonomia da gestão, o que implica a necessidade de formas eficazes de controle institucional sobre as transferências dos recursos. Esses recursos e as ações integradas são destinados à cobertura de despesas de custeio, capital, manutenção e pequenos investimentos que ocorram, para assegurar o funcionamento e melhorar a infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

É necessário ressaltar que a maior fatia dos gastos em educação corresponde a pagamento de pessoal, sendo este realizado diretamente pelas mantenedoras. Há também uma série de despesas que são realizadas diretamente pelas mantenedoras, tais como aquelas com construção de escolas, manutenção de órgãos centrais da administração ou serviços de transporte escolar. Ou seja, quando as escolas recebem repasses de recursos públicos, em geral estes representam uma parte relativamente mínima dos custos da rede escolar (Farenzena e Araújo, 2006, p.112).

O PDDE assiste financeiramente a escola por meio de créditos diretos em conta bancária depositária da Unidade Executora (UEX) da escola, que é uma entidade de direito privado e sem fins lucrativos, como Associação de Pais e Mestres (APM) ou Círculos de Pais e Mestres (CPM), caixas escolares ou CE. Essas unidades executoras operam como gestoras do programa, sendo responsáveis pela administração dos recursos financeiros, caracterizando, assim, a política de descentralização dos recursos.

No entanto, como alertam Adrião e Peroni (2007), embora o PDDE proponha a descentralização dos recursos para as UEX, sua estrutura de gestão incorpora elementos da lógica gerencialista, priorizando o controle e a responsabilização. Esse modelo tende a desconsiderar aspectos essenciais das políticas voltadas à autonomia e à gestão participativa. Nessa mesma direção, Bordignon (2009, p.119) advertiu que quanto mais a lei federal invade o local, mais assume o risco centralizador de confundir unidade com uniformidade, perigo denunciado pelos Pioneiros. Esse poder centralizador da lei constitui-se em uma armadilha para o exercício da cidadania.

Desde sua criação, o PDDE tem passado por reestruturações, como a ampliação do programa para todas as etapas da educação básica, por meio da Medida Provisória (MP) nº 455 (Brasil, 2009), abrangendo a educação infantil e ensino médio. Posteriormente, essa MP foi transformada na Lei nº 11.947 (Brasil, 2009). O programa é regido pela Lei nº 11.947 (Brasil, 2009) e regulamentado pela Resolução nº 15

(Brasil, 2021), sob a gestão do FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

A Resolução nº 15 (Brasil, 2021) dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, além da fiscalização e monitoramento na execução do PDDE. Essa norma considera o fortalecimento da autonomia da gestão financeira das escolas e a necessidade de sistematizar e aperfeiçoar os procedimentos necessários aos repasses do PDDE. Também aborda as ações integradas e as formas de execução desses recursos, dispondo sobre os critérios de repasse, execução, prestação de contas e fiscalização dos recursos.

Além de regulamentar a execução e prestação de contas, a Resolução nº 15 (Brasil, 2021) estabeleceu critérios para o repasse e uso dos recursos, detalhando as despesas permitidas e vedadas, descritas no quadro 3. Dentre os objetivos do programa, destaca-se o compromisso com a promoção da equidade educacional, reconhecendo a diversidade das necessidades escolares e estimulando a aplicação dos recursos de forma contextualizada, voltada ao desenvolvimento integral dos estudantes. No entanto, conforme observam Farenzena e Araújo (2006), os valores repassados são mínimos em relação às necessidades das unidades escolares.

Quadro 3 – Custeios PDDE

PDDE O que pode ser custeado	PDDE O que não pode ser custeado
Aquisição de material permanente	Implementação de outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE
Pequenos reparos e adequações e serviços necessários à manutenção e conservação da estrutura física da escola	Gastos com pessoal
Aquisição de material de consumo	Pagamento a qualquer título a prestação de serviço
Avaliação da aprendizagem	Despesas de manutenção predial como aluguel, telefone, água, luz e esgoto
Implementação de projeto pedagógico	Despesa de caráter assistencialista
Desenvolvimento de atividades educacionais	Cobertura de despesas com tarifas bancárias
Cobrir despesa cartorária decorrente de alterações nos estatutos das Unidades Executoras Próprias - UEx	Dispêndios com tributos federais, distrais, estaduais e municipais

Fonte: elaborado pela autora com base na Resolução nº 15 (Brasil, 2021).

Os repasses às UEx ocorrem em duas parcelas anuais e o cálculo do valor devido é composto pela soma do valor fixo, definido por tipo de estabelecimento de ensino, com o valor variável, de acordo com a quantidade de estudantes matriculados, conforme dados do Censo Escolar. O quadro 4 apresenta os valores de referência

para o ano de 2024, com base na Resolução nº 3 (Brasil, 2024), demonstrando como o tipo de escola e o número de estudantes impactam no valor total repassado.

Quadro 4 - Repasses PDDE 2024

VALORES REFERENCIAIS DE CÁLCULO PARA REPASSE PDDE – ANO - 2024		
Tipo de escola	Valor per capita por aluno/a (VPC/a)	Valor Fixo (VF)
Pública; da educação básica, especial, bilíngue de surdos, urbana; com UEx	R\$ 20,00	R\$ 1850,00
Pública; da educação básica, especial e bilíngue de surdos; rural; com UEx	R\$ 20,00	R\$ 5.550,00
Pública; da educação básica; indígena e quilombola; com UEx	R\$ 20,00	R\$ 5.550,00
Privada; de educação especial e bilíngue de surdos	R\$ 60,00	R\$ 1850,00

Fonte: adaptado de Resolução nº 3 (Brasil, 2024).

As UEx possuem inúmeras responsabilidades relativas à aplicação dos recursos recebidos por meio dos repasses do PDDE e repasses municipais, como é apresentado no capítulo 4. Entre as responsabilidades elencadas, está a definição dos percentuais a serem destinados às categorias de custeio e capital, para o exercício subsequente. Caso essa informação não seja prestada, o FNDE aplica a regra padrão: 80% em recursos de custeio e 20% em recurso de capital. Cabe também às UEx e às Entidades Mantenedoras (EM) a operacionalização do programa, incluindo a elaboração e divulgação das normas relacionadas aos procedimentos de adesão e habilitação, bem como dos critérios de repasse, execução, monitoramento, fiscalização e prestação de contas dos recursos do PDDE e das ações integradas. A efetiva participação das comunidades escolares é fundamental nesse processo, pois deve ocorrer desde o planejamento das necessidades educacionais prioritárias até o acompanhamento dos resultados da utilização dos recursos do PDDE e das ações integradas.

Nesse sentido, o PDDE definiu uma trajetória normativa para a descentralização dos recursos, formalizando procedimento importante na execução dessa política pública educacional. Contudo, a ênfase excessiva nos aspectos burocráticos e na responsabilização das UEx gera preocupações quanto à prestação

de contas aos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), que pode suspender os repasses em caso de irregularidades. Ainda que esse controle seja necessário, ele tende a secundarizar a dimensão política dos CE como espaços coletivos de tomadas de decisão, conforme (Bordignon, 2009). Para isso, faz-se necessária a articulação das legislações com a prática de atuação do CE e suas vivências, como UEx e mecanismo de participação democrática, no interior da escola.

As UEx são integradas por membros da comunidade escolar e, conforme a Resolução nº 15 (Brasil, 2021), são comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações. No quadro 5, estão as definições das competências das UEx, que foram incorporadas nas atribuições do CE.

Quadro 5 - Competências da UEx

Compete às UEx
Manter os dados cadastrais atualizado no sistema do PDDE e na agência depositária dos recursos
Manter o acompanhamento das transferências do PDDE de forma a permitir a disponibilização de informações sobre os valores devidos às escolas
Exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem realizadas até o acompanhamento da aplicação do recurso
Empregar recursos a favor da escola, com atenção as normas e critérios estabelecidos na resolução
Adotar os procedimentos estabelecidos na resolução
Afixar, nas sedes das escolas que representam, a relação dos seus membros e demonstrativo sintético que evidencie os bens materiais e os serviços custeados pelo PDDE
Prestar contas
Disponibilizar, quando solicitada, à comunidade escolar e local toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos do PDDE
Garantir livre acesso às suas dependências a representantes do FNDE, Tribunal de Contas da União - TCU
Cumprir obrigações fiscais e legais para manter o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, ativo junto à Receita Federal do Brasil

Fonte: elaborado pela autora com base na Resolução nº 15 (Brasil, 2021)

As modificações na estrutura e no funcionamento do CE decorrentes das exigências legais refletem o caráter formalista e burocrático atribuídos ao órgão. No entanto, como destaca Antunes (1997), a gestão democrática não pode ser implementada por decreto, pois requer a presença de sujeitos ativos e comprometidos com o projeto de democratização no cotidiano da escola.

3 ESTADO DA ARTE

Este capítulo tem como objetivo apresentar o Estado da Arte, que busca refletir e aprofundar os estudos sobre a participação democrática na escola, com foco nos CE e na gestão financeira escolar. Conforme destacado por Romanowski e Ens (2006), o Estado da Arte desempenha um papel fundamental na constituição do campo teórico de uma área do conhecimento. Essa etapa é essencial no processo de pesquisa, pois transforma o fato social em objeto científico e permite identificar o que já foi produzido sobre o tema, promovendo novas percepções a respeito da questão investigada.

O Estado da Arte possibilita a identificação das limitações do campo de pesquisa, suas lacunas e experiências inovadoras, além de alternativas para a resolução de problemas, conforme enfatizado por Romanowski e Ens (2006). Nesse sentido, permite o entrelaçamento de diferentes saberes que potencializam a contextualização e o aprofundamento teórico, promovendo reflexões sobre a temática abordada, resultando em descobertas no processo da pesquisa. A análise de produções acadêmicas, especialmente aquelas de caráter empírico, que incorporam percepções e experiências em distintos contextos, contribui para diversificar a investigação, evidenciando os desafios impostos pelas realidades contemporâneas e configurando um panorama atualizado do conhecimento na área, fortalecendo a pesquisa e auxiliando na formulação dos resultados.

Com base nesse referencial, foi realizada uma pesquisa nas bases de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e na revista acadêmica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). O levantamento de dados foi estruturado a partir de cinco descritores: gestão financeira da escola; o papel do CE na gestão da escola; o CE como espaço de participação; participação na gestão da escola; e financiamento da educação.

Constatou-se que os trabalhos relacionados à gestão financeira da escola pública são predominantemente orientados por uma perspectiva de caráter empresarial. Essa tendência evidencia o deslocamento da educação de sua condição de bem público e comum para a de mercadoria, configurando-se cada vez mais como um bem privado comercializável, sofrendo os condicionamentos da lógica empresarial em termos de gestão e de resultados, conforme elucida Laval (2019).

Esse processo reflete a penetração de uma racionalidade neoliberal na educação, que introduz conceitos como gestão, eficiência, inovação e modernização, visando adaptar a escola a modelos empresariais e tratando estudantes e familiares como consumidores. Diante dessa constatação, optamos por novas buscas, ampliando os descritores e incluindo o termo “participação na gestão financeira da escola”, de modo a contemplar produções que discutam a democratização das práticas de gestão e a atuação dos CE como instâncias de participação coletiva.

Para sistematizar os resultados encontrados, foi elaborado o quadro 6, no qual constam as produções localizadas na BDTD a partir dos descritores previamente definidos. O quadro 6 organiza os descritores, resultados encontrados, ano e os resultados significativos para esta dissertação.

Quadro 6 - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - BDTD

Descritores	Resultados	Ano	Significativos
A gestão financeira da escola	9	2019 a 2021	2
O papel do CE na gestão da escola	19	2018 a 2020	2
O conselho escolar como espaço de participação	14	2019 a 2018	1
Participação na gestão da escola	10	2019	1

Fonte: elaborado pela autora (2025).

A análise dos resultados obtidos na Revista FINEDUCA evidencia que as produções sobre gestão financeira da escola e financiamento da educação básica concentram-se majoritariamente em uma perspectiva crítica, que problematiza os limites das políticas de descentralização e seus impactos na democratização da gestão. Diferentemente do levantamento realizado na BDTD, em que prevaleceram estudos com forte viés gerencialista, vinculados a concepções empresariais de eficiência, inovação e modernização da escola, os trabalhos publicados na FINEDUCA destacam a dimensão política e social do financiamento educacional.

Enquanto a produção da BDTD reforça uma tendência de aproximação da gestão escolar com a lógica empresarial, tratando a educação como mercadoria (Laval, 2019), os estudos da FINEDUCA avançam na compreensão do financiamento como um direito social e como condição estruturante da qualidade da educação pública. Essa divergência evidencia uma tensão presente no campo: de um lado, a

naturalização de modelos privatizantes e gerenciais; de outro, a defesa de concepções democráticas de gestão, ancoradas no direito à educação e na valorização dos espaços coletivos de decisão, como os CE. Assim, a comparação entre os dois levantamentos revela não apenas diferentes abordagens sobre a temática, mas também lacunas que precisam ser exploradas. Além disso, nota-se a escassez de estudos empíricos que relacionam diretamente os CE à gestão financeira das escolas, especialmente as relações de participação ativa dos conselheiros, reforçando a relevância da investigação desenvolvida nesta dissertação. O quadro 7 organiza os descritores, resultados encontrados, ano e os resultados significativos para esta dissertação.

Quadro 7 - Revista FINEDUCA

Descritores	Resultados	Ano	Significativos
Gestão financeira da escola	9	2014 a 2024	2
Financiamento da Educação Básica	87	2014 a 2024	1

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Após coletar os dados, conforme mencionado, iniciou-se a análise das produções com base em seus títulos, palavras-chave, resumos, considerações sobre o assunto e referenciais bibliográficos. A seleção considerou os trabalhos que apresentaram contribuições significativas para esta pesquisa, refletindo sobre as diferentes perspectivas a respeito o tema, conforme ressaltado por Romanowski e Ens (2006). Tal procedimento não se reduziu à mera identificação das produções, mas buscou analisá-las de modo crítico, de forma a evidenciar distintas percepções que enriquecem as reflexões acerca do objeto em estudo.

O quadro 8 apresenta as produções acadêmicas selecionadas consideradas relevantes para a investigação, organizadas segundo autores e autoras, palavras-chave, programa de pós-graduação, tipo de produção e ano de publicação, de modo a possibilitar sua adequada localização e identificação. A análise desses trabalhos permitiu compreender como a gestão financeira da escola e o papel do CE vêm sendo problematizados na produção acadêmica recente, revelando tanto avanços quanto lacunas no campo. Além disso, possibilitou identificar diferentes enfoques teórico-metodológicos, que contribuem para situar a presente pesquisa no contexto mais

amplo das discussões sobre descentralização, financiamento e democratização da gestão educacional.

Quadro 8 - Produções acadêmicas significativas

Descritor - 1. A Gestão Financeira da Escola				
Autor	Palavras-chave	PPG	Tipo	Ano
1. Geraldo Pereira da Silva Filho	Burocracia; Autonomia; Descentralização; Gestão financeira.	Universidade de Brasília Faculdade de Educação	Dissertação	2019
2. Kleiton da Silva Müller	Financiamento da Educação; Descentralização de Recursos para as Escolas; Financiamento da Educação no Município de Alvorada; Gestão Escolar; Implementação de Políticas Públicas.	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Dissertação	2021
3. Girlane Orrico Costa	Gerencialismo; Políticas educacionais; Financiamento da educação; Descentralização da gestão financeira; Gestão escolar.	Universidade Federal do Acre	Artigo	2020
4. Mariana Peleje Viana	Financiamento da Educação; Gestão Financeira Escolar; PDDE; Recursos Próprios.	Universidade Federal do Paraná	Artigo	2022
Descritor – 2. O papel do CE na gestão da escola				
Autor	Palavras-chave	PPG	Tipo	Ano
5. João Paulo de Sousa Pio	Gestão democrática e participativa; Conselho Escolar; Altas expectativas.	Universidade Federal de Juiz De Fora Faculdade de Educação	Dissertação	2020
Autora	Palavras chaves	PPG	Tipo	Ano
6. Ana Lucia Vargas	Gestão Democrática; Conselho Escolar; Participação.	Universidade Federal de Santa Maria – Centro de Educação	Dissertação	2018
Descritor – 3. O Conselho escolar como espaço de participação				
Autora	Palavras-chave	PPG	Tipo	Ano
7. Verônica Mattedi	Gestão Democrática; Conselho Escolar; Democracia; Participação.	Universidade Federal Fluminense	Dissertação	2018
Descritor – 4 Participação na gestão da escola				
Autora	Palavras-chave	PPG	Tipo	Ano

8.	Maria Rosângela Batista de Aguiar	Gestão; Participação; Processo participativo; Formas de gestão; Gestão Escolar.	Universidade Federal de Rio Grande - FURG	Dissertação	2019
Descritor – 5 Financiamento da Educação					
	Autora	Palavras-chave	PPG	Tipo	Ano
9.	Maria Helena Augusto	Sistema Nacional de Educação. Financiamento da Educação Básica. Regimes de colaboração.	Universidade Federal de Minas Gerais	Artigo	2024

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Com base nas seis produções acadêmicas selecionadas na base de dados da BDTD e nas três da Revista FINEDUCA, a partir da análise de cinco descritores, constituiu-se o arcabouço teórico que sustentou esta pesquisa, conforme orienta Romanowski e Ens (2006). Essas produções acadêmicas foram escolhidas em razão de suas contribuições significativas para a compreensão da temática investigada, oferecendo subsídios para a reflexão sobre a participação democrática na escola, os CE como mecanismos democráticos e a gestão financeira escolar.

Durante o levantamento para a composição do Estado da Arte, foi possível verificar diversos autores que discutem a educação pública de qualidade, destacando a relevância dos princípios da gestão democrática. Ao longo do tempo, tais reflexões mantêm-se fundamentais para compreender os processos de democratização da educação, princípio efetivado pela CF (Brasil, 1988) e reafirmado pela LDB (Brasil, 1996). Contudo, observou-se que essa democratização ainda não foi plenamente implementada, em virtude de múltiplos fatores que se manifestam tanto no plano das políticas públicas quanto nas práticas escolares cotidianas. As produções acadêmicas aqui analisadas evidenciam parte desses desafios, os quais serão descritos a seguir.

Nesse processo, reconhecemos a importância dos interlocutores acadêmicos que fortalecem as reflexões, apresentando diferentes possibilidades, articulações e perspectivas. Trata-se, portanto, de uma jornada investigativa repleta de significados, questionamentos e descobertas, voltada à construção de novas alternativas que contribuam para o fortalecimento da democratização do espaço escolar.

A literatura especializada tem evidenciado de maneira imperativa a necessidade de acompanhar o desenvolvimento, as transformações e inovações que buscam tornar os campos da educação e seus profissionais cada vez mais competentes para atender, com propriedade, aos anseios

daqueles que vêm conquistando o direito à educação (Romanowski; Ens, 2006, p. 39).

Com base nessas afirmações, consideramos essencial envolver os interlocutores do campo educacional neste processo investigativo, de modo a ampliar os diálogos em diferentes contextos sociais sobre questões que são estruturantes para a educação pública. A busca por novos encontros e articulações que promovam outras interfaces constituiu-se como elemento fundamental da análise, pois permitiu compreender as múltiplas dimensões que atravessam a democratização, a gestão financeira e o papel do CE como instância participativa.

Os levantamentos realizados reforçam a relevância de uma gestão democrática e emancipatória da educação, em contraposição a uma concepção mercadológica que, cada vez mais, permeia os debates contemporâneos. Ao mesmo tempo, revelam a urgência de superar práticas clientelistas e centralizadoras, apontando para a necessidade de consolidar uma gestão administrativa, financeira e pedagógica que valorize a participação efetiva da comunidade escolar.

Assim, concentrar a análise nas produções publicadas entre 2014 e 2024 possibilitou compreender uma década marcada por reformulações nas políticas educacionais e por intensos embates em torno dos princípios democráticos. Esse recorte temporal evidenciou tanto os avanços quanto os retrocessos e estagnações do período, permitindo situar a presente pesquisa em diálogo com um contexto histórico recente, no qual se ampliam os desafios da democratização da educação pública no Brasil.

A análise das seis produções acadêmicas selecionadas na BDTD e das três identificadas na Revista FINEDUCA evidenciou a complexidade do debate sobre financiamento da educação e gestão escolar democrática, revelando tendências convergentes e aspectos divergentes que enriquecem a compreensão do tema. De modo geral, as produções convergem em apontar a necessidade de fortalecimento da gestão democrática, seja pela valorização do CE como espaço de participação, seja pela ampliação da transparência na gestão financeira. Esse ponto é recorrente tanto nos estudos que tratam diretamente da descentralização dos recursos quanto naqueles que discutem a democratização da escola como princípio constitucional.

Outro eixo de convergência refere-se à crítica ao modelo de financiamento da educação básica, frequentemente marcado por insuficiência de recursos e por mecanismos centralizadores que, apesar do discurso de autonomia, limitam a ação

das unidades escolares. Essa crítica articula-se à defesa de uma maior efetividade na implementação das políticas de descentralização financeira, como o PDDE, mas sempre em diálogo com a necessidade de acompanhamento, formação e participação social.

As divergências aparecem principalmente no enfoque metodológico e teórico. Enquanto algumas pesquisas adotam uma perspectiva mais normativa e propositiva, destacando a importância de consolidar políticas de fortalecimento da participação, outras assumem uma postura mais crítica, denunciando os limites estruturais da política educacional, especialmente frente ao avanço da lógica de mercado na educação pública. Essa pluralidade de olhares permite ampliar a compreensão das tensões entre democratização e mercantilização do ensino.

Outro aspecto relevante identificado é o papel da formação dos conselheiros escolares. Alguns estudos ressaltam a formação como condição essencial para qualificar a participação e a gestão financeira, destacando que a ausência de preparo técnico e político compromete a efetividade dos CE. Outros enfatizam que, embora a formação seja necessária, não é suficiente, sendo indispensável modificar a cultura organizacional da escola e superar práticas autoritárias e clientelistas.

No recorte temporal de 2014 a 2024, nota-se também uma oscilação no fortalecimento das políticas de gestão democrática. Parte da produção indica avanços em legislações e normativas voltadas à autonomia escolar, entretanto, outros trabalhos apontam retrocessos, seja pela descontinuidade de políticas, seja pela fragilização de espaços participativos diante de crises políticas, econômicas e sociais.

Em síntese, os estudos analisados revelam que o desafio da democratização da gestão financeira da escola está diretamente associado a dois eixos centrais: a garantia de condições materiais adequadas para a efetivação da autonomia escolar e a construção de uma cultura participativa e formativa que legitime a ação dos Conselhos Escolares como instâncias decisórias. Tais elementos são fundamentais para compreender os caminhos e impasses da democracia escolar, além de constituírem o horizonte de reflexão desta pesquisa.

3.1 A GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA

A produção acadêmica intitulada *A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições?* (Filho, 2019) apresenta uma análise crítica das inconsistências e contradições inerentes à política de descentralização financeira na educação. O estudo avalia os impactos dessa política na organização do trabalho pedagógico nas escolas públicas do Distrito Federal, especialmente em 2018, no contexto da gestão financeira do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e do PDDE. Para demonstrar a escola como uma organização burocrática, o autor recorre ao conceito de Estado segundo Weber (2015). Em contraponto, fundamentou-se nas teorias de Freire (1996) e Paro (2016), entre outros, para apresentar a escola como uma organização social baseada em relações democráticas, legitimada pela participação ativa de todos os segmentos da comunidade escolar.

Os dados foram obtidos por meio de duas entrevistas: a primeira foi aplicada em duas escolas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e teve como objetivo identificar os conflitos entre a gestão financeira e a organização do trabalho pedagógico; a segunda foi realizada com a Professora Doutora Eva Waisros e buscou contextualizar a política de descentralização financeira da educação na história educacional de Brasília. O autor também compartilhou suas experiências pessoais como professor e gestor escolar, as quais provocaram as inquietações acerca do tema pesquisado. Essas inquietações possibilitam a reflexão sobre o comprometimento do trabalho pedagógico em detrimento da gestão financeira, que envolve a figura do diretor como gestor financeiro e administrativo da escola.

O estudo evidenciou que a política de Estado de democratização da gestão financeira, ao implementar programas de transferências diretas de recursos às escolas, concedeu às instituições autonomia financeira. Destacou a implementação do PDDE em 1995 como parte da política de descentralização financeira prevista no pacto federativo, cujo objetivo foi de melhorar os índices de desempenho escolar por meio da suplementação de verbas destinadas à infraestrutura física e pedagógica. O PDAF, instituído por decreto em 2007 e consolidado pela Lei nº 6.023 (Distrito Federal, 2017), também foi analisado. Ambos os programas estão alinhados à meta 19 do PNE (INEP, 2015), especialmente à estratégia 19.7, que visa promover a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar como as equipes gestoras organizaram o trabalho pedagógico em 2018, conciliando-o com as demandas burocráticas impostas pelos programas PDDE e PDAF. O autor conceituou burocracia segundo a definição tradicional, muitas vezes associada à morosidade ou a complicações decorrentes de hierarquias rígidas. Entretanto, sugeriu uma ressignificação desse conceito, apoiando-se nas ideias de Freire, para considerar a escola como organização social que valoriza a participação ativa de todos os envolvidos no processo educativo. Para tanto, foram destacados três pilares essenciais para um projeto ideal de educação: autonomia, descentralização e participação, princípios que também constituem a base legal da política de descentralização educacional, materializada nas escolas públicas do Distrito Federal por meio do PDAF e do PDDE. O estudo, entretanto, evidenciou que o desafio reside na lacuna entre essas concepções teóricas e sua aplicação prática nas escolas.

As entrevistas revelaram que a figura do diretor escolar assumiu papel central na execução das atividades formais ligadas à gestão financeira, em virtude da portaria nº 33 (Brasil, 2019), que regulamentou as ações da Unidade Executora Local, estabelecendo responsabilidades exclusivas ao diretor em determinados procedimentos burocráticos. Essa centralidade decorreu da exigência legal de que o diretor seja, obrigatoriamente, o presidente do órgão colegiado. Em síntese, embora o PDDE tenha sido introduzido em 1995 e o PDAF em 2007, a pesquisa evidenciou que a descentralização financeira, embora consolidada e irreversível, ainda demanda ajustes institucionais e adaptação das práticas escolares para alinhar teoria e implementação, garantindo que a autonomia conferida se traduza em gestão democrática e efetiva das escolas.

A produção acadêmica intitulada *Implementação da Política de Autonomia Financeira das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Alvorada/RS* (Müller, 2021) analisou a implementação dessa política na rede municipal de ensino de Alvorada/RS e sua relação com a gestão democrática. A pesquisa foi realizada em duas escolas da rede e incluiu uma revisão da literatura pertinente, além da análise das legislações federal e municipal e da gestão dos recursos financeiros descentralizados, entre 2017 e 2019.

A coleta de dados ocorreu principalmente por meio da análise documental de atas, planos de aplicação de recursos do CE, prestações de contas e o PPP, complementada por entrevistas semiestruturadas com conselheiros, agentes

financeiros das escolas e o contador da Secretaria de Educação. Para analisar a política, foi adotada a abordagem das políticas públicas, com foco na fase de implementação e nas perspectivas dos modelos analíticos "top-down" e "bottom-up", além de variáveis cognitivas, como as visões de mundo dos atores envolvidos na implementação.

Os conceitos que fundamentaram a pesquisa incluíram gestão democrática, controle institucional e social dos recursos educacionais, políticas de financiamento público da educação e descentralização dos recursos financeiros para as escolas. Os dados demonstraram que a política de autonomia financeira atendeu a demandas essenciais para o funcionamento escolar, uma vez que todos os entrevistados afirmaram que os recursos eram suficientes para atender às necessidades da escola.

No entanto, a política revelou-se limitada como mecanismo eficaz de fortalecimento da participação da comunidade, uma vez que os conselheiros apenas acatavam as informações e deliberações previamente decididas pela direção, afastando-se, assim, dos princípios da gestão democrática. Muller (2021) destaca que a gestão escolar enfrenta obstáculos derivados de práticas técnicas e operacionais do modelo gerencial, como a centralização de decisões e a tutela de estudantes e familiares, especialmente no âmbito da UEx, voltada ao gerenciamento de recursos e, muitas vezes, esvaziando a dimensão política do CE.

O autor também identificou desafios relacionados à prestação de contas e à transparência fiscal, incluindo falta de capacitação técnica e pedagógica dos membros dos conselhos, ausência de orientação contínua e de um profissional fixo para apoio aos diretores, conflitos políticos, interferência da Secretaria de Educação e o uso de instrumentos obsoletos de transparência, que não incorporam recursos tecnológicos. Para enfrentar essas questões, propõe que a administração dos recursos descentralizados seja considerada uma ação pedagógica e não apenas técnica.

No contexto da política de autonomia financeira das escolas, os CE, enquanto UEx, recebem e gerenciam recursos da União, como o PDDE e repasses municipais, estando sujeitos tanto ao controle institucional quanto ao social, exercido pela comunidade escolar, movimentos sociais, associações civis e mídia, conforme conceitua Farenzena (2011). Segundo Müller (2021), esse tipo de controle se aproxima da ideia de controle realizado pela comunidade escolar, especialmente por meio da política de autonomia financeira, que permite a transferência de recursos públicos para as escolas. Os dados da pesquisa indicam que a política de autonomia

financeira tem atendido às demandas escolares, representando um avanço na promoção da participação da comunidade escolar e na gestão democrática (Müller 2021). No entanto, há espaço para aperfeiçoamentos, uma vez que ainda não está plenamente alinhada aos princípios democráticos.

O artigo intitulado *A Formulação do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola no Contexto do Estado Gerencial e os seus Impactos na Gestão Escolar: uma análise de teses recentes* (Costa, 2020), analisou a formulação da política no contexto atual do PDE-Escola, marcada pela penetração do gerencialismo nas políticas educacionais e seus efeitos na gestão escolar. A análise foi realizada a partir das produções acadêmicas cadastradas nos catálogos de teses e dissertações da CAPES, abrangendo o período de 2013 a 2017, considerando objetivos, referenciais teórico-metodológicos, procedimentos de pesquisa e principais resultados. A autora destacou a relevância da implementação da política, criada em 1995 com PDDE, primeira política de transferência direta de recursos financeiros para as escolas, mantida vigente em diferentes governos.

O PDDE visa desburocratizar e agilizar o repasse de recursos federais às instituições de ensino, alinhando-se à função redistributiva da União prevista na CF (Brasil, 1988), que garante assistência técnica e financeira a governos subnacionais, fundamentada no princípio da equidade e direcionada, prioritariamente, a escolas em situação de vulnerabilidade. A partir de 2004, o PDDE passou por expansão e, em 2007, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o MEC passou a utilizar a estrutura descentralizada do PDDE para implementar ações específicas, originando políticas como o PDE-Escola. Essa política é destinada a escolas com baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB e prevê o repasse de recursos vinculados à elaboração de planos estratégicos, desenvolvidos com a participação da comunidade escolar e alinhados às metas e diretrizes do PDE. Tal ampliação fortaleceu o papel da escola pública na execução de políticas educacionais e na gestão de recursos.

No que se refere à lógica gerencialista, Costa (2020) destaca sua consolidação como elemento central na administração pública, em consonância com interesses neoliberais e teorias empresariais. Sob a promessa de maior eficiência, modernização e adoção de “boas práticas” de gestão, a abordagem gerencial enfatiza resultados, monitoramento de desempenho, definição de metas e prestação de contas. Essa lógica, difundida por organismos internacionais como o Banco Mundial, promove

reformas do Estado e da educação em diversos países, transferindo responsabilidades para instâncias locais, incentivando parcerias com o setor privado e introduzindo uma cultura empresarial na gestão escolar.

A perspectiva gerencial, segundo a autora, associa qualidade educacional à otimização de recursos e à eficiência de custo, frequentemente desconsiderando problemas estruturais do ensino. O Estado, nessa lógica, tende a reduzir investimentos diretos em políticas sociais, interpretando deficiências educacionais não como resultado da insuficiência de recursos, mas de suposta má gestão.

As pesquisas analisadas por Costa (2020) fornecem contribuições importantes para compreender a formulação da política do PDE-Escola, tanto em termos de fundamentos teórico-políticos quanto de efeitos sobre a gestão escolar, o trabalho docente e os resultados de desempenho. Observa-se a predominância de princípios neoliberais e da lógica da “terceira via”, com estratégias gerenciais que promovem a centralização das decisões e a descentralização da execução. Esse processo envolve a regulação e o controle da União sobre governos subnacionais e escolas, intensificando o trabalho de execução e responsabilizando atores e instituições pelos resultados obtidos, evidenciando a tensão entre autonomia escolar e controle centralizado na implementação de políticas públicas.

O artigo intitulado *Comparando os Recursos Financeiros do PDDE com as chamadas “Contribuições Espontâneas” arrecadas pelas Escolas Públicas* (Viana, 2022) apresenta uma análise detalhada sobre a gestão financeira das escolas públicas brasileiras, com foco na relação entre os recursos do PDDE e a arrecadação de recursos feita pelas próprias escolas. Com base em questionários aplicados aos representantes das unidades escolares em todo o país, foi criado um banco de dados representativo das respostas de todas as unidades federativas do Brasil, fornecendo um panorama das receitas geridas por esses profissionais na gestão financeira escolar. Os resultados indicaram que, em 47,7% das escolas, o PDDE é a única fonte de recursos financeiros, demonstrando sua indispensabilidade para o funcionamento das instituições em todo o país. Por outro lado, a arrecadação de recursos próprios apresentou representatividade reduzida de 17,4%, exceto nas escolas da Região Sul, especialmente em Santa Catarina.

A autora analisa a implementação do PDDE, cujo objetivo central é destinar recursos diretamente à gestão escolar por meio da criação de uma UEx nas instituições, incluindo escolas de educação especial qualificadas como entidades

filantrópicas. Essa iniciativa busca reduzir a escassez de materiais, garantindo um mínimo de autonomia financeira e maior agilidade na utilização dos recursos públicos para despesas essenciais do cotidiano escolar.

No contexto do PDDE, a gestão, utilização e prestação de contas dos recursos são descentralizadas e realizadas pela própria associação escolar. Os objetivos específicos do programa podem ser sintetizados em três principais diretrizes: oferecer assistência financeira para as escolas públicas, com foco na melhoria da infraestrutura física e didática; reforçar a autogestão escolar nos aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos; e elevar os índices do IDEB. Os recursos transferidos pelo PDDE abrangem capital e custeio, permitindo a aquisição de materiais permanentes e de consumo, benfeitorias na infraestrutura, capacitação de profissionais da educação, implementação do projeto pedagógico e desenvolvimento das atividades educacionais.

A partir de 2014, os repasses do PDDE passaram a ser divididos em duas parcelas devido à indisponibilidade financeira, com exceção do repasse único realizado em 2020, para auxiliar as escolas durante a pandemia de COVID-19. O cálculo dos repasses considera o número de alunos matriculados em cada instituição, com valores diferenciados segundo o tipo de escola – rural, urbana, privada de educação especial ou polo presencial da Universidade Aberta do Brasil – a partir do Censo Escolar do ano anterior.

A autora contextualiza a regulamentação do PDDE, instituída pela LDB (Brasil, 1996), após sua criação em 1995, evidenciando o fortalecimento do debate sobre a autonomia escolar mesmo em um cenário de política econômica neoliberal, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). A partir de 2009, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o PDDE passou a abranger toda a educação básica, incluindo educação infantil e ensino médio.

Estudos de Viana (2020) indicam que o programa apresentou significativa expansão a partir de 2006-2007, tanto em termos de planejamento quanto de orçamento, incluindo ações complementares integradas ao modelo de transferência automática do programa. Em contraste, os chamados “recursos próprios” (Souza, 2006) são arrecadados diretamente pelas escolas, por meio de iniciativas privadas promovidas por associações escolares, como Associações de Pais e Mestres (APM) ou Associações de Pais e Professores (APP). Essas receitas provêm de eventos, rifas,

parcerias com o setor privado, doações ou contribuições voluntárias da comunidade escolar.

A prática da arrecadação de recursos próprios evidencia a insuficiência dos repasses públicos, configurando uma contradição em relação ao princípio da gratuidade do ensino público. Frequentemente, essas contribuições se tornam obrigatórias de fato, sobretudo na Região Sul, sendo respaldadas pelas secretarias de educação e pela gestão escolar. O debate central sobre o financiamento das escolas públicas diz respeito à responsabilidade do custeio, que deve ser do Estado e não das famílias, que já contribuem via impostos para o financiamento da educação.

Tal discussão se intensifica nos casos em que os recursos transferidos pelo PDDE não cobrem as necessidades anuais das escolas, situação observada em estados como Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Essa realidade compromete o financiamento público da educação e o direito constitucional à gratuidade do ensino, transferindo às comunidades escolares o ônus de complementar os recursos necessários. O estudo evidenciou a relevância do PDDE como política pública consolidada, adaptável a diferentes contextos políticos e governamentais, e reforçou a importância de abordagens que garantam financiamento adequado, autonomia escolar e gestão democrática, assegurando o direito à educação pública, gratuita e de qualidade.

3.1.1 Considerações sobre a gestão financeira da escola a partir das produções acadêmicas

A gestão financeira das escolas públicas brasileiras é um tema essencial, sendo necessárias análises profundas sobre as políticas de descentralização de recursos, a autonomia financeira das instituições e a participação da comunidade escolar na tomada de decisões. Esses debates são fundamentais para compreender os desafios e avanços da democratização da educação, especialmente no contexto da gestão dos recursos públicos.

O estudo de Filho (2019) analisa as inconsistências da política de descentralização financeira, avaliando os impactos dessa política na organização do trabalho pedagógico nas escolas do Distrito Federal. A pesquisa focaliza os programas PDDE e PDAF, evidenciando a tensão entre a execução das atividades

burocráticas e a participação pedagógica na escola. Embora os programas tenham conferido autonomia financeira às instituições, os dados mostraram que a centralidade do diretor como gestor financeiro e presidente da UEx acabou concentrando o poder decisório, limitando a participação plena da comunidade escolar, em desacordo com os princípios da gestão democrática.

Por sua vez, Müller (2021) analisou a implementação da política de autonomia financeira nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Alvorada/RS, relacionando-a à gestão democrática. O estudo identificou que, apesar da disponibilidade de recursos suficientes para atender às necessidades das escolas, a política não se traduziu em participação efetiva da comunidade escolar. Os conselheiros muitas vezes apenas acatavam decisões já definidas pela direção, o que evidencia lacunas na prática da democracia escolar. O autor destacou também problemas relacionados à capacitação técnica dos conselheiros, à interferência da Secretaria de Educação e à utilização de instrumentos obsoletos de transparência fiscal. Segundo Müller (2021), a administração financeira das escolas deve ser compreendida como uma ação pedagógica, não meramente técnica, reforçando a necessidade de fortalecer a dimensão política da participação.

O estudo de Viana (2022) complementa essas análises ao comparar os recursos financeiros provenientes do PDDE com as “contribuições espontâneas” arrecadadas pelas próprias escolas. A pesquisa evidencia que, em quase metade das instituições, o PDDE constitui a única fonte de recursos financeiros, enquanto a arrecadação própria é mais relevante apenas em regiões específicas, como o Sul do país. A autora destaca que essa dependência de recursos próprios contraria o princípio da gratuidade do ensino público, ao transferir às famílias responsabilidades que deveriam ser do Estado. Além disso, a autora ressalta a importância do PDDE para assegurar autonomia financeira mínima às escolas, permitindo a realização de pequenas despesas essenciais e promovendo uma gestão mais ágil, ainda que a participação da comunidade escolar permaneça limitada ao gerenciamento operacional, sem engajamento pleno nos processos decisórios.

Essas pesquisas tendem a indicar que a descentralização financeira e a autonomia das escolas públicas representam avanços importantes na gestão escolar, mas também revelam contradições em relação à efetiva participação democrática da comunidade escolar. Enquanto os programas de transferência de recursos, como o PDDE e o PDAF, possibilitam maior centralidade das escolas na execução de políticas

públicas e oferecem autonomia financeira, o engajamento efetivo dos conselheiros e da comunidade ainda é limitado por fatores burocráticos, técnicos e políticos.

Em síntese, os estudos evidenciam que a democratização da gestão escolar exige não apenas a disponibilização de recursos e autonomia financeira, mas também a capacitação, orientação e valorização dos conselheiros e gestores escolares, garantindo que o CE atue de fato como mecanismo de participação e controle social. A articulação entre autonomia financeira, gestão democrática e participação da comunidade é, portanto, um eixo central para assegurar uma educação pública de qualidade, plural e inclusiva, alinhada aos princípios constitucionais e às metas do PNE (INEP, 2015).

3.2 OS DESAFIOS DO CONSELHO ESCOLAR NA GESTÃO DA ESCOLA

A produção acadêmica intitulada *Expectativas sobre a gestão escolar participativa: o caso da Escola de Ensino Médio em Tempo Integral* (Pio, 2020) debate a gestão democrática e participativa na Escola de Ensino Médio em Tempo Integral Tabela José Pinto Quezado. O estudo contextualiza o processo de participação com ênfase no CE e busca responder à seguinte questão: as expectativas em torno da gestão democrática e participativa condizem com a realidade da escola?

Além de analisar as expectativas em relação à gestão democrática, o trabalho propõe ações para ampliar a participação das famílias na vida escolar dos estudantes e sugere a criação de um protocolo de funcionamento do CE, com o objetivo de fortalecer uma gestão efetivamente democrática e participativa. A hipótese formulada pelo autor vincula-se ao contexto de redemocratização do Brasil na década de 1980, período que gerou expectativas amplificadas sobre a gestão participativa nas escolas, subsidiadas por legislações subsequentes.

A pesquisa evidencia os desafios cotidianos enfrentados para consolidar uma gestão autônoma, em especial no âmbito do CE. O estudo adota uma abordagem qualitativa, utilizando questionários como instrumentos de coleta de dados, e fundamenta-se em referenciais que debatem a gestão democrática e participativa na educação. Destacam-se as análises a partir das contribuições de Lück (2002, 2009), que examinou o tema sob uma perspectiva gerencialista e de Freire (1996), que ofereceu uma concepção política e crítica sobre a gestão escolar.

A análise desenvolvida por Pio (2020) descreve as dificuldades enfrentadas pela escola no processo de consolidação da gestão democrática-participativa, tendo o CE como mecanismo essencial. A reflexão embasa-se na contextualização histórica de democratização educacional do país, tendo como base principal a CF (Brasil, 1988) e a LDB (Brasil, 1996). Também explora o processo de democratização nas escolas do Ceará e as expectativas geradas por esse movimento, ressaltando os principais desafios enfrentados pelo CE em promover uma gestão democrática-participativa.

O texto aponta que a administração pública brasileira foi, por longo período, marcada pelo patrimonialismo, o que repercutiu no modelo da organização escolar. Nesse sentido, o rompimento desse paradigma pressupõe a implementação de padrões de funcionamento estabelecidos pela própria escola, envolvendo novas formas de autonomia e de exercício de poder, promovendo a participação cidadã (Lück, 2009).

O Ceará, acompanhando o movimento de democratização, implementou ainda antes da LDB (Brasil, 1996), processos de escolha de diretores por seleção e, posteriormente, por eleição da comunidade escolar, mediante chapas compostas por diretor e vice previamente aprovados em prova seletiva. Essa mudança representou a transição do diretor como agente burocrático para gestor estratégico, responsável tanto por aspectos pedagógicos quanto pelos resultados de aprendizagem.

Outro avanço significativo foi o incentivo à criação e ao fortalecimento dos conselhos escolares, fruto de políticas educacionais do estado. Contudo, observou-se que, desde sua criação, o regimento do CE permanece praticamente inalterado, revelando limitações em sua atualização e atuação. Nesse contexto, Pio (2020) debate o conceito de participação, entendida não apenas como presença física, assinatura de atas ou anuência formal, mas como construção coletiva, promotora de autonomia individual e coletiva. Nessa linha, Lück (2013) afirma que a participação pode variar de um envolvimento mínimo até a assunção de responsabilidades por ações, decisões e resultados.

A pesquisa de campo destacou as dificuldades de engajamento das famílias na vida escolar, especialmente devido à fragilidade de comunicação entre a escola e os pais, o que dificulta o acompanhamento do desempenho das aprendizagens dos filhos. Além disso, identifica-se ausência de planejamento consistente de atuação efetivado CE no cotidiano da instituição. Como resposta a esses desafios, foi elaborado o Plano de Ação Educacional (PAE), uma proposta de intervenção voltada

à implementação de estratégias e documentos que aproximem as famílias da escola e reorganizem o funcionamento do CE. A ideia central das ações propostas é fortalecer a gestão participativa de forma prática e direta, incentivando especialmente a participação dos pais no processo de aprendizagem dos alunos. A colaboração dos familiares é vista como essencial para o aprimoramento contínuo do ensino e para o acompanhamento mais eficaz do processo educativo.

A produção acadêmica intitulada *A Gestão democrática na escola municipal: O Conselho Escolar em questão* (Vargas, 2018) analisa o espaço democrático no Sistema de Educação, com ênfase no papel dos CE das escolas públicas municipais de Alegrete, no Rio Grande do Sul. A questão norteadora da pesquisa foi: quais são os limites e as possibilidades de concretizar uma democracia participativa nos Conselhos Escolares como espaços públicos de representatividade social?

O estudo reconheceu os CE como instâncias de exercício da democracia e participação, a partir de suas ações e concepções. Para isso, foram examinados os espaços de prática democrática, as funções e atribuições desses colegiados e a forma como a comunidade escolar participa na tomada de decisões em quatro escolas municipais. A pesquisa, de abordagem qualitativa, evidencia que o maior desafio consiste em efetivar a responsabilização e o engajamento dos membros dos conselhos, dada a diversidade de interesses dos segmentos envolvidos, bem como assegurar maior transparência e legitimidade às decisões tomadas.

Vargas (2018) conceitua democracia como a soberania exercida pelo povo, destacando a distinção entre democracia representativa, na qual as decisões coletivas são tomadas por representantes eleitos, e democracia participativa, que busca ampliar o controle da sociedade civil sobre a administração pública, possibilitando a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios. Nessa perspectiva, a gestão democrática na escola é compreendida como um instrumento potente de transformação das práticas educativas, exigindo reformulações tanto no âmbito pedagógico quanto administrativo, com vistas a promover o compromisso coletivo com a educação pública.

A autora destaca as estratégias para a efetivação da democratização no cotidiano escolar, entre elas a ressignificação das relações de poder e a criação de espaços que assegurem a liberdade de expressão. As ações coletivas devem ser construídas de forma articulada entre todos os segmentos da escola, reconhecendo que o processo político-pedagógico é fundamental para induzir mudanças de

comportamento e consolidar novas concepções e crenças. Tais posturas revelam-se indispensáveis para o avanço da democracia na escola, ainda que esse processo enfrente resistências em função da persistência de uma cultura autoritária presente no campo educacional, permeado por condicionantes sociais, culturais e econômicos.

A democratização requer participação ativa e consciente, o que implica compreender a administração escolar como um esforço coletivo voltado à formação e emancipação humana. Essa perspectiva, além de enriquecer o ambiente educacional, contribui para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Para tanto, faz-se necessária uma nova organização escolar, que forje espaços permanentes de diálogo e participação, tendo o CE como instrumento essencial dessa transformação.

Um dos principais desafios para potencializar o funcionamento efetivo do CE enquanto órgão máximo da gestão reside na qualificação de seus membros, o que exige não apenas o estudo das legislações e atribuições, mas também um sólido conhecimento da realidade escolar em que atuam. O fortalecimento desse colegiado representa uma alternativa importante para envolver os diversos segmentos da comunidade nas questões e nos desafios enfrentados pelas instituições escolares. Trata-se de um processo que promove aprendizado coletivo e fortalece a gestão democrática por meio da atuação efetiva do CE.

3.3 O CONSELHO ESCOLAR COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO

A produção acadêmica intitulada *Conselhos Escolares e Gestão Democrática: Ranços, Avanços e Possibilidades* (Mattedi, 2018) analisa os CE como potenciais instrumentos para alargar a gestão democrática em uma escola de educação básica. Com uma abordagem qualitativa, o estudo realizado em uma instituição da rede municipal de educação de Niterói tem como objetivo refletir sobre as possibilidades de uma gestão democrática no ambiente escolar em relação aos CE.

A autora explora conceitos centrais como democracia, participação e autonomia, buscando compreender a realidade do município e da escola por meio de análises documentais, entrevistas com conselheiros e com a diretora da escola, bem como da verificação da presença de ações democráticas no cotidiano. Segundo Mattedi (2018), os conselhos possuem o potencial de promover práticas mais democráticas e participativas ao criarem um espaço propício ao diálogo e de ação

colaborativa. Para que esse objetivo seja alcançado, é necessário que práticas pedagógicas e administrativas sejam orientadas e transformadas em estratégias efetivas de fomento à participação e à democracia.

Com base em autores como Gadotti e Romão (2004), a gestão democrática é conceituada como um modelo que busca aprimorar o funcionamento das escolas por meio da participação ativa de todos os membros da comunidade escolar. Trata-se de uma concepção que se contrapõe a práticas autoritárias e centralizadoras e que está intrinsecamente vinculada à essência do ato pedagógico. Complementarmente, Werle (2003) ressalta que o CE é constituído por um grupo diversificado de representantes, que se reúnem para debater os desafios da escola, assumindo um compromisso público com a qualidade da educação. Esse espaço possibilita a participação ampla de diferentes segmentos, assegurando contribuições significativas nas decisões institucionais. É nesse espaço que a participação de todos os envolvidos ocorre de maneira ampla, permitindo uma contribuição significativa nas decisões escolares. Compreender a importância da gestão democrática no espaço escolar é essencial para garantir a participação de todos nas tomadas de decisões e o fortalecimento do CE é fundamental.

No processo de fortalecimento dos CE, destaca-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), instituído pelo Ministério da Educação em setembro de 2004. O programa teve papel decisivo na consolidação da gestão democrática, incentivando a participação da comunidade escolar e promovendo formações continuadas e materiais didáticos voltados ao exercício da gestão participativa. Essas formações são adaptadas às necessidades específicas de cada Secretaria Municipal de Educação e buscam atender às demandas de todos os sujeitos envolvidos na gestão escolar.

A autora evidencia que a dinâmica participativa e descentralizada deve assegurar oportunidades para que todos os integrantes da comunidade escolar expressem suas opiniões e contribuam coletivamente nas deliberações da instituição. Embora autores como Veiga (1998), Gadotti (1994), Libâneo (2004) e Paro (2006) apresentem pressupostos teóricos distintos, todos convergem ao enfatizar a relevância da participação autônoma e democrática como elemento essencial para o fortalecimento da escola pública.

Os resultados da pesquisa destacam, ainda, sobre a importância da participação de pais e alunos tanto no cotidiano escolar quanto nos espaços formais

de diálogo. A atuação dos colegiados escolares contribui para maior transparência na gestão e para a democratização da escola, desde que se supere a lógica que reduz o CE à função de UEx. Para isso, Mattedi (2018) enfatiza a necessidade de reservar parte das reuniões para a formação e o estudo dos conselheiros, possibilitando que o processo decisório seja efetivamente coletivo e não monopolizado pelo diretor, independentemente de sua forma de provimento, eleição ou indicação.

Assim, o fortalecimento dos CE revelou-se condição fundamental para a efetivação da democracia na escola. Trata-se de um desafio que implica cultivar uma cultura de participação ativa entre os conselheiros e desconstruir práticas historicamente enraizadas de caráter centralizador e antidemocrático. Embora avanços tenham sido conquistados no campo educacional, a autora aponta que ainda há um longo caminho a percorrer, exigindo novas práticas que favoreçam a consolidação da democracia e o estreitamento das relações entre escola e comunidade.

3.4 PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA

A produção acadêmica intitulada *Os Desafios da Gestão Participativa na Organização Escolar: Estudo de Caso na Escola Municipal de Rio Grande/RS (CAIC)*, de Aguiar (2019), aborda a temática da gestão participativa no contexto escolar, buscando compreender os fatores que potencializam e inibem a implementação da gestão participativa na escola. O estudo foi desenvolvido na Escola Municipal Centro de Atenção Integrado à Criança e ao Adolescente (CAIC), localizada na cidade de Rio Grande/RS, em um espaço compartilhado com a Universidade Federal do Rio Grande (FURG). A investigação foi conduzida de maneira reflexiva, considerando a inserção da escola em contextos históricos e sociais, examinando como se constituíram os espaços de diálogo democrático dentro dessa instituição.

A autora destaca a importância de identificar elementos essenciais no campo empírico da pesquisa, como a cultura participativa e as bases afetivas e instrumentais, que transitam da microparticipação à macroparticipação, além de analisar os diferentes níveis de tomada de decisão na comunidade escolar. A pesquisa, de abordagem qualitativa, foi estruturada em três seções metodológicas: observação participante; análise de conteúdo; e entrevistas semiestruturadas. Os pressupostos

teóricos evidenciam que a participação efetiva da comunidade é condição fundamental para legitimar a tomada de decisões coletivas.

Nesse sentido, os CE são compreendidos como mecanismos de gestão que desempenham funções de mediação e potencialização da democracia, atuando como espaços de debate e contribuindo de maneira significativa para o processo de gestão escolar. Aguiar (2019) também descreve os desafios enfrentados nas parcerias entre instituições públicas, evidenciando falhas estruturais e de integração que impactam diretamente o ambiente escolar e a comunidade, além de interferirem no clima institucional durante os processos de transição de gestão. A autora ressalta a complexidade das relações estabelecidas desde o início da parceria entre a FURG e a Prefeitura Municipal, reconhecendo, contudo, a relevância e a singularidade desse modelo de gestão, considerado diferenciado dentro da rede municipal de ensino.

A escolha do CAIC como objeto de estudo foi justificada pelo fato de se tratar de uma organização pioneira na implementação da gestão participativa na região, o que confere ao estudo um caráter inovador e relevante. A autora ressalta que os resultados obtidos podem contribuir para o aprimoramento das práticas de gestão participativa em escolas públicas, fortalecendo os processos democráticos.

Do ponto de vista conceitual, o trabalho articula noções fundamentais relacionadas à democratização da escola, tais como participação, gestão participativa e cultura de base afetiva. A participação foi apresentada como um aspecto inerente à condição humana, que se aprimora a partir das dinâmicas sociais e se consolida como uma habilidade a ser desenvolvida ao longo da vida (Bordenave, 2013). Essa perspectiva reforça a necessidade de se criar um ambiente escolar que estimule a participação ativa de todos os envolvidos, valorizando as contribuições de cada segmento da comunidade educativa.

A construção de uma cultura participativa e afetiva é apontada como condição imprescindível para o desenvolvimento de uma educação que respeite e valorize as vozes e experiências coletivas. Nesse processo, a microparticipação aparece como elemento essencial para a democracia participativa, na medida em que prepara os cidadãos para a macroparticipação, que se manifesta em contextos mais amplos e representativos (Bordenave, 2013). O avanço da participação cidadã, segundo o autor, depende de três variáveis fundamentais: a iniciativa de proposição, a organização da sociedade civil e a vontade política do governo em efetivar mecanismos participativos.

Assim, a participação deve ser compreendida como um processo global, constituído por elementos interdependentes, que não podem ser analisados isoladamente. Quanto maior o envolvimento dos sujeitos nos processos decisórios, mais efetiva será a participação, que se expressa de diferentes formas e exerce impacto significativo no ambiente organizacional (Bordenave, 2013).

No âmbito da gestão escolar, Aguiar (2019) sublinha a importância dos CE como espaços que viabilizam diferentes formas de participação, atuando como mediadores e rompendo com a centralização da gestão. Além disso, o PPP é destacado como um instrumento estratégico para organizar a escola de modo democrático, engajando a comunidade educativa e consolidando a construção coletiva de caminhos que sustentem o processo decisório.

3.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DESAFIOS DO CONSELHO ESCOLAR COMO MECANISMO DEMOCRÁTICO DE PARTICIPAÇÃO A PARTIR DAS PODUÇÕES ACADÊMICAS

As quatro produções analisadas, Pio (2020), Vargas (2018), Mattedi (2018) e Aguiar (2019), têm como objetivo comum a defesa da gestão participativa como eixo estruturante da democratização da escola pública. Cada pesquisa, entretanto, aborda o tema a partir de enfoques distintos, o que amplia o entendimento acerca dos desafios e potencialidades da atuação dos CEs.

Um primeiro ponto em comum é a compreensão sobre o papel do CE, que não se limita a sua existência formal, sendo necessário constituir práticas de participação efetiva. Pio (2020) destaca que a simples presença ou assinatura de atas não caracteriza participação, Vargas (2018) reforça que o engajamento dos conselheiros ainda encontra obstáculos na falta de responsabilização e qualificação e Mattedi (2018) acrescenta que, para além da formalidade, é necessário reservar espaço para a formação continuada dos membros, superando a visão do CE apenas como UEx. Por outro lado, Aguiar (2019) destaca a importância dos CEs como espaços que viabilizam diferentes formas de participação, atuando como mediadores e rompendo com a centralização da gestão.

A pesquisa de Pio (2020) debate o conceito de participação, entendida não apenas como presença física, assinatura de atas ou anuência formal, mas como construção coletiva, promotora de autonomia individual e coletiva. O texto aponta que

a administração pública brasileira foi, por longo período, marcada pelo patrimonialismo, o que repercutiu no modelo da organização escolar. Por outro lado, a pesquisa de Vargas (2018) evidencia, portanto, que ainda existem numerosos desafios e limitações para a consolidação de uma democracia participativa nos CE, especialmente no que se refere à organização desses espaços de diálogo e à qualificação de seus integrantes.

O reconhecimento da relevância do CE e a formação crítica de seus membros configuram-se, assim, como condições essenciais para a efetivação da gestão democrática na escola. Seu foco recai na compreensão teórica da democracia, em suas vertentes representativa e participativa e na análise crítica das limitações estruturais e culturais que dificultam a consolidação de práticas efetivamente democráticas.

A pesquisa de Mattedi (2018) apresenta uma contribuição relevante para a compreensão dos CE como instrumentos de efetivação da gestão democrática ao situá-los como espaços de diálogo, participação e exercício de cidadania. Seu estudo destaca a necessidade de compreender os conselhos não apenas como instâncias burocráticas ou meramente administrativas, mas como espaços pedagógicos e políticos, capazes de fomentar práticas coletivas e de ressignificar as relações de poder no interior da escola.

A investigação também vincula questões relacionadas às políticas públicas, como o PNFCE, evidenciando como iniciativas de formação continuada e de produção de materiais de apoio no fortalecimento da participação da comunidade escolar. Esse enfoque amplia o debate ao articular a realidade local da escola de Niterói ao contexto mais amplo das políticas educacionais brasileiras.

Por sua vez, Aguiar (2019) apresenta um estudo de caso no CAIC de Rio Grande/RS, destacando os elementos que potencializam e inibem a gestão participativa. Sua análise demonstra que o CE e o PPP podem constituir-se como instrumentos fundamentais para a consolidação de uma cultura democrática, desde que amparados em bases afetivas e em uma organização comunitária ativa. A autora reforça a relevância da microparticipação como base para processos mais amplos de decisão coletiva (Bordenave, 2013), ampliando a compreensão do papel dos sujeitos no cotidiano escolar. Outro aspecto de aproximação é a crítica à cultura autoritária e centralizadora que ainda permeia a educação brasileira. Pio (2020) associa ela ao patrimonialismo presente na administração pública a dificuldade de promover

autonomia; Vargas (2018) identifica essa herança como um desafio político, social e cultural; enquanto Mattedi (2018) enfatiza a necessidade de desconstruir práticas antidemocráticas e de cultivar uma cultura de participação ativa no interior das escolas. Já Aguiar (2019) aborda a necessidade de analisar a cultura participativa e as bases afetivas e instrumentais, que transitam da microparticipação à macroparticipação, além de analisar os diferentes níveis de tomada de decisão na comunidade escolar.

Em síntese, as quatro produções acadêmicas demonstram que, embora a gestão participativa esteja presente no discurso e nas normativas legais, sua efetivação encontra limites relacionados à cultura escolar, à formação dos sujeitos e às condições institucionais. Nesse conjunto, salienta-se a importância da democratização da gestão escolar e que essa depende tanto da existência de instâncias formais quanto da construção de uma cultura participativa, apoiada em processos formativos, dialógicos e emancipatórios.

3.6 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O artigo intitulado *O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Financiamento da Educação: Perspectivas e Desafios* (Augusto, 2024) analisa o SNE como um fórum estratégico para regular e articular a atuação dos sistemas educacionais dos diferentes entes federativos. A autora destaca sua relevância para a melhoria do financiamento da educação básica e para a redução das desigualdades educacionais no Brasil, ressaltando que a base legal do SNE está prevista na CF (Brasil, 1988), especificamente no artigo 214, regulamentado pelo PNE (INEP, 2015), que visa integrar, coordenar e articular os diversos sistemas de ensino do país.

Em relação ao financiamento da educação, Augusto (2024) ressalta a complexidade do tema, enfatizando a necessidade de um planejamento racional e democrático, conforme Pinto (2000), que propõe a definição prévia de padrões de qualidade como requisito para o cálculo adequado dos recursos necessários. Tal perspectiva desloca a discussão para uma visão orientada pelas necessidades reais da educação e não apenas pelos limites orçamentários existentes. Segundo Pinto (2000), o primeiro passo para garantir um padrão de qualidade na educação pública é a definição desse padrão. Com isso estabelecido, torna-se viável calcular os recursos necessários e incorporá-los nos orçamentos pertinentes. Essa perspectiva

oferece uma visão inovadora sobre o financiamento educacional, orientando-se pelas necessidades reais de recursos para assegurar o padrão de qualidade desejado em vez de se restringir aos limites orçamentários já existentes.

A autora aponta o atraso no cumprimento de algumas metas do PNE, especialmente no tocante ao financiamento da educação e à valorização do magistério, destacando a importância da institucionalização do SNE como mecanismo de efetivação desses objetivos em estados e municípios, proporcionando condições dignas de trabalho para os docentes e fomentando a participação social no processo decisório. Por outro lado, o artigo também contextualiza historicamente os retrocessos recentes na política educacional brasileira. Em 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, houve redução de investimentos e a promulgação da EC nº 95 (Brasil, 2016), que congelou os gastos primários por 20 anos, afetando principalmente educação e saúde, inviabilizando o cumprimento das metas do PNE.

Sob o governo de Michel Temer também ocorreu o desmonte do Fórum Nacional de Educação (FNE), culminando na criação do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), em resposta à necessidade de defesa da educação pública. A partir de 2019, sob o governo Bolsonaro, retrocessos adicionais foram observados, com a adoção de políticas privatistas, autoritárias e de militarização da educação, agravando desigualdades e restringindo avanços alcançados anteriormente.

No que se refere à atuação do SNE para a redução das desigualdades, a autora destaca projetos de lei, em tramitação no Congresso Nacional e no Senado, que buscam tornar o SNE uma instância colaborativa entre os sistemas de ensino, promovendo cooperação e ações conjuntas para a melhoria educacional. Nesse contexto, o SNE configura-se como um espaço democrático e de ampla participação social no processo educativo.

Sobre o financiamento da educação no país, pesquisadores argumentam que os recursos atualmente disponíveis são insuficientes (Pinto, 2021). Assim, enfatiza-se a necessidade da implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que deve ser contemplado na regulamentação do novo FUNDEB (Farenzena, 2021).

O artigo tem como objetivo debater os fatores e entraves atuais à institucionalização do SNE, além de explorar seus impactos sobre o financiamento da educação pública e a valorização dos docentes. Seguindo, assim os parâmetros de cooperação entre os entes federados e garantindo a ampla participação de todos os envolvidos nesse processo.

Por fim, a autora defende que o SNE deve ser compreendido como um instrumento de ação pública capaz de fomentar a participação ativa dos municípios na coleta e análise de dados educacionais e financeiros, promovendo maior transparência, autonomia e equidade na distribuição dos recursos. Tal perspectiva enfatiza a necessidade de processos horizontais de decisão, baseados no consenso e na interação social, consolidando o SNE como um espaço democrático de governança educacional.

3.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DA PRODUÇÃO ACADÊMICA

O artigo de Augusto (2024) contribui de forma significativa para a compreensão do papel do SNE como instância reguladora e articuladora do financiamento educacional, evidenciando a estreita relação entre políticas públicas, participação social e gestão democrática. Quando aproximado ao contexto dos CE como mecanismos de participação, o estudo permite refletir sobre os desafios e potencialidades da gestão escolar participativa.

A autora destaca que o SNE possui potencial para reduzir desigualdades regionais e fomentar a cooperação entre entes federativos, mas que sua efetividade depende da implementação de medidas concretas, como o CAQ. Essa perspectiva é diretamente relevante para a qualificação da educação, impactando o cotidiano escolar e reforçando a necessidade de garantir recursos que atendam às demandas reais da comunidade escolar.

Além disso, Augusto (2024) evidencia os retrocessos recentes nas políticas educacionais, como a EC nº 95 (Brasil, 2016), o desmonte do FNE e a adoção de medidas autoritárias, que afetaram o financiamento da educação e a valorização do magistério. Tais fatores criam um cenário de limitações que reforça a importância do engajamento local e da atuação qualificada dos CE.

A autora também ressalta que as políticas nacionais de financiamento e a articulação intergovernamental precisam dialogar efetivamente com instâncias locais de participação, garantindo a democratização da gestão e promovendo a equidade educacional. Em síntese, o estudo evidencia que a gestão participativa, especialmente em contextos de crise, depende não apenas de recursos financeiros e normativos, mas, sobretudo, do fortalecimento de espaços de decisão coletiva e do engajamento

ativo da comunidade escolar, consolidando o SNE como espaço democrático e instrumento estratégico para a educação.

3.8 O ESTADO DA ARTE E SUA RELEVÂNCIA PARA A PESQUISA

O levantamento realizado junto à BDTD e à Revista FINEDUCA revela-se de extrema importância para aprofundar as reflexões desta pesquisa. As diversas interlocuções possibilitaram compreender a relevância do problema investigado, sobre os desafios da participação do CE na gestão financeira articulados às normas vigentes e como tudo isso contribui para o fortalecimento da democratização do ambiente escolar. Nesse sentido, reafirmamos a importância desta investigação, voltada à análise das possibilidades de articulação do CE enquanto mecanismo essencial para a democratização da gestão escolar (Paro, 2006).

As produções acadêmicas analisadas fornecem diferentes perspectivas e permitiram contextualizar os processos de democratização e a gestão financeira da educação, considerando sua trajetória histórica, a constituição de legislações e as lutas e resistências daqueles que defendem uma educação pública plural, de qualidade e acessível a todos. Além disso, possibilitam compreender a dimensão do financiamento educacional e seu impacto na qualificação do ensino, questionando a lógica de mercado que, tão presente na contemporaneidade, tende a exercer controle sobre as escolas públicas.

O estudo contribuiu para a construção de um estado do conhecimento sólido, oferecendo subsídios teóricos e empíricos para compreender a relevância dos CE como instrumentos de participação, autonomia na gestão financeira e para refletir sobre os desafios impostos para a efetivação da democratização no ambiente escolar.

4 A TRAJETÓRIA DEMOCRÁTICA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE SÃO LEOPOLDO

As legislações de São Leopoldo acompanharam a trajetória dos princípios democráticos constituídos no Brasil após a CF (Brasil, 1988). Em 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do município, posteriormente revisada e modificada pela Emenda nº 11 (São Leopoldo, 2009). Essa legislação representa um marco importante, pois buscou adequar as normas municipais ao texto constitucional, incorporando formas democráticas de participação. Salienta-se que essa participação, mesmo que organizada na forma da lei, ainda carrega muitos resquícios autoritários, que necessitam ser transformados a partir das relações dialógicas, defendidas por Freire (1992).

No artigo nº 95 da Emenda nº 11 (São Leopoldo, 2009), assegura-se a existência de conselhos populares, concebidos como órgãos de participação da comunidade na administração pública, com poder de planejar e fiscalizar, além de conselhos municipais como instâncias de participação direta, de caráter fiscalizador e deliberativo sobre matérias específicas da administração. Conforme Bordignon (2009), a institucionalização dos conselhos reforça o princípio da gestão democrática ao assegurar a participação social na formulação e controle das políticas públicas.

Com base na CF (Brasil, 1988), a Lei Orgânica também incorporou princípios educacionais fundamentais, tais como igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, gestão democrática, respeito ao pluralismo de ideias, gratuidade do ensino público e vinculação entre educação e práticas sociais, tendo como finalidade a formação integral do educando para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O artigo nº 238, descreve os princípios do ensino, que são:

I – Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; IV – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; V – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VI – gestão democrática do ensino público; VII – garantia de padrão de qualidade; VIII – valorização da experiência extraescolar; e IX – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (São Leopoldo, 2009).

Essa legislação explicita os princípios democráticos da educação pública leopoldense. De acordo com Paro (2014), tais diretrizes ganham concretude na medida em que os sistemas educacionais asseguram a efetiva participação da comunidade escolar na definição dos rumos da educação. Nesse mesmo sentido, o artigo nº 243 estabelece o financiamento da educação mediante a aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos, incluindo transferências e nos recursos destinados ao MDE, reafirmando o caráter vinculante do investimento educacional.

Por outro lado, o Plano Municipal de Educação de São Leopoldo - PME/SL, instituído pela Lei nº 8. 291 (São Leopoldo, 2015), incorpora ao texto base 20 metas com estratégias voltadas à garantia de uma educação de qualidade no município. Assim como orientado pelo PNE (INEP, 2015), o PME/SL busca articular-se às demandas específicas do território, preservando o espaço democrático de construção coletiva. Entre as diretrizes, destacam-se a universalização do atendimento escolar, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, a valorização dos profissionais e o estabelecimento de metas de aplicação de recursos públicos em educação, que assegurem atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.

Entre as 20 metas do PME (São Leopoldo, 2015), a meta 19 merece destaque, pois assegura a efetivação da gestão democrática, com fortalecimento dos CE e demais instâncias colegiadas, prevendo suporte técnico da União, do estado e do município. A meta estabelece estratégias de apoio à formação de conselheiros e de consolidação de espaços de deliberação coletiva, enfatizando três pilares: o fortalecimento dos CE; a descentralização dos recursos; e a escolha democrática de diretores (São Leopoldo, 2015). Importante salientar que CE são espaços democráticos e que se constituem a partir de disputas e aprendizados políticos, fundamentais para a consolidação da democracia participativa no interior da escola (Paro, 2007).

As estratégias previstas na meta 19 revelam o esforço local em assegurar a democratização da escola por meio da autonomia e fortalecimento dos CE, integrados ao processo pedagógico, administrativo e financeiro. Tais medidas visam garantir o acompanhamento do PPP, a avaliação das práticas escolares e a fiscalização da gestão. Como destaca Adrião e Peroni (2007), a gestão democrática só se concretiza quando há condições institucionais e materiais para que a participação não se reduza a um rito formal, mas se constitua em efetivo espaço de deliberação.

A meta 20 do PME (São Leopoldo, 2015) também merece atenção, pois trata do financiamento da educação, prevendo a elevação progressiva do investimento público em educação até atingir 10% do PIB no final do decênio. Entretanto, sua execução foi inviabilizada pela EC nº 95 (Brasil, 2016), que instituiu o teto de gastos e congelou investimentos por vinte anos, afetando diretamente a expansão das políticas educacionais. Essa restrição foi superada apenas em 2023, com a promulgação da Lei Complementar nº 200 (Brasil, 2023), que instituiu novo arcabouço fiscal, dando fim à regra do teto de gastos que vigorou de 2017 a 2023.

Na meta 20, também foi assegurada a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PME/SL, a fim de viabilizar sua plena execução no Plano Plurianual – PPA do município. O PPA, é previsto no artigo 165 da CF (Brasil, 1988). Esse plano estabelece as diretrizes e metas orçamentárias do município para o período de quatro anos, sendo regulamentado por lei própria.

A trajetória da democratização nas escolas da rede municipal de ensino de São Leopoldo foi marcada por um processo de construção normativa que buscou alinhar-se aos princípios estabelecidos na CF (Brasil, 1988). Nesse contexto, destaca-se a criação do CME, instituído em 1972, mas que, devido a fragilidades institucionais e à ausência de efetivo funcionamento, permaneceu durante décadas em caráter meramente formal. Somente em 2003 foi reformulando e passou a exercer papel relevante na regulação e acompanhamento das políticas educacionais locais. Tal lacuna evidencia três décadas de estagnação para esse órgão colegiado, uma estrutura organizacional importante para a regulação das políticas educacionais do SME.

Paralelamente, legislações municipais instituíram mecanismos destinados a fortalecer a gestão democrática, entre os quais se destacam: a lei de eleição para as equipes diretivas; a constituição do SME; a regulamentação dos CPMs; e, posteriormente, a criação dos CE, instâncias colegiadas de participação e deliberação. Essas normativas também previram a organização de repasses de recursos para as escolas municipais, inicialmente por meio dos CPMs e posteriormente pelo CE, assegurando maior autonomia na gestão financeira das escolas. Soma-se a isso a previsão de políticas públicas de equidade voltadas às escolas consideradas prioritárias, mediante programas e orçamentos específicos, buscando atender estudantes em situação de maior vulnerabilidade social.

Essas legislações configuraram-se como instrumentos relevantes para a construção democrática da educação municipal. No entanto, como observa Libâneo (2013), permanece visível a fragilidade democrática das instituições escolares, ainda fortemente influenciadas por uma cultura organizacional enraizada em práticas autoritárias. Nesse sentido, Paro (2006) enfatiza que a democratização da escola pública exige práticas e vivências democráticas. De modo complementar, Bordignon (2009) destaca que o exercício de participação ativa e autonomia são condições essenciais para a efetivação de uma gestão verdadeiramente democrática.

O quadro 9 sintetiza as legislações municipais que contribuíram para a construção dessa trajetória de democratização das escolas pública municipais de São Leopoldo. A análise desses marcos legais permite compreender que, embora tenham representado avanços significativos no sentido de institucionalizar a participação social, sua plena materialização depende do rompimento com a herança autoritária que historicamente marca a cultura escolar (Libâneo, 2013).

Quadro 9 - As legislações municipais que contribuíram na construção da democratização das escolas

Título	Descrição	Data
Lei municipal nº 1.680	Cria o Conselho Municipal de Educação de São Leopoldo e dá outras providências.	1972
Lei nº 5.227	Institui a obrigatoriedade de funcionamento de Círculos de Pais e Mestres nos estabelecimentos de ensino público do Estado e dá outras providências.	1996
Lei municipal nº 5.225	Dá nova redação ao Conselho Municipal de Educação.	2003
Lei municipal nº 5.579	Dispõe sobre a gestão democrática do Ensino Público Municipal de São Leopoldo e dá outras providências	2005
Lei municipal nº 6.134	Dispõe sobre a gestão democrática do Ensino Público Municipal de São Leopoldo e dá outras providências	2006
Lei municipal nº 6.159	Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de São Leopoldo e dá outras providências.	2007
Lei municipal nº 6.341	Reestrutura o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.	2007
Lei municipal nº 6.225	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - COMFUNDEB	2007

	sua composição, competência e funcionamento, e dá outras providências.	
Lei municipal nº 6.640	Que disciplinam quanto a repasses à celebração de convênios com entidades filantrópicas, assistenciais, culturais, esportivas e de educação, neste conceituar também entendidos círculos de pais e mestres (CPMs) das escolas da rede municipal de ensino, no escopo de manter e introduzir melhoramentos em próprios municipais, subsidiando ainda para estes últimos, despesas para o coletivo transporte dos discentes e necessários docentes por eles responsáveis, à participação em eventos ou atividades culturais, pedagógicas, cívicas, educacionais, esportivas e de tradição, dando por fim outras providências.	2008
Lei municipal ordinária	Lei Orgânica Municipal	2009
Lei municipal nº 6.922	Autoriza o poder executivo a regulamentar o novo estatuto do CPM, deste município, e dá outras providências.	2009
Lei municipal nº 7.320	Dispõe sobre a implantação e organização do conselho escolar nas escolas públicas municipais de São Leopoldo.	2010
Lei municipal nº 8.291	Aprova o Plano Municipal de Educação de São Leopoldo e dá outras providências.	2015
Decreto nº 9.243	Estabelece as escolas municipais prioritárias, cujo percentual de alunos atendidos pelo Programa Bolsa Família é superior a 28%.	2019
Lei municipal nº 9.255	Autoriza os CPMs das Escolas Municipais de São Leopoldo a prorrogarem os mandatos da Diretoria atual até agosto de 2021.	2020
Lei municipal nº 9.338	Dispõe sobre a Reestruturação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CACS-FUNDEB e dá outras providências.	2021

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Essa caminhada normativa, entretanto, nem sempre se materializa nas vivências cotidianas dos espaços escolares, uma vez que a cultura autoritária ainda predomina em muitas relações institucionais, dificultando a efetivação dos princípios da gestão democrática. Como alerta Paro (2014), a simples existência de legislações não garante a democratização da escola, sendo indispensável que tais normativas

sejam apropriadas pela comunidade escolar e transformadas em práticas concretas de participação.

Nessa perspectiva, torna-se necessário constituir movimentos que defendam a efetiva aplicação das legislações e fortaleçam as relações democráticas no interior da escola. A participação cidadã é uma conquista que se constrói na luta e exige constante mobilização social (Freire, 2001), sobretudo em contextos marcados por resistências culturais e institucionais autoritárias. Do mesmo modo, a democratização da gestão escolar não pode ser desvinculada das condições materiais que a sustentam. Um financiamento adequado, estruturas comprometidas com práticas participativas e políticas públicas comprometidas com a qualidade social da educação são condições indispensáveis para que os CE e demais instâncias democráticas consigam incidir de forma efetiva sobre os rumos da educação no município (Paro, 2007).

4.1 A NOSSA LUTA FAZ A LEI

Diante da trajetória de democratização das escolas municipais da cidade, marcada por avanços ainda pouco eficazes, tornou-se necessário organizar, por meio da luta sindical, espaços de resistência capazes de construir o processo democrático, materializar as legislações que reconhecem os princípios de democratização da educação pública, como a CF (Brasil, 1988) e a LDB (Brasil, 1996). A defesa desses marcos legais mostrou-se essencial para evitar retrocessos e perdas de mecanismos de participação, como ocorreu quando a legislação municipal que previa a eleição de diretores foi retirada.

No final do ano de 2002, o processo de escolha democrática dos gestores escolares sofreu um duro golpe da administração municipal. A eleição para diretores foi declarada inconstitucional por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIn, proposta pelo prefeito da época, que objetivou a retirada do ordenamento jurídico local da Lei nº 5.142 (São Leopoldo, 2002) e de artigos da Lei Municipal nº 5.050 (São Leopoldo, 2001), relativos ao plano de cargos e carreiras. A decisão judicial sustentou que a eleição afrontava a competência exclusiva do chefe do Executivo para nomeação e exoneração de cargos de direção.

Ação Direta De Inconstitucionalidade. Instituição de eleição para diretores e vice-diretores de escolas municipais. Atribuição exclusiva do Executivo para a nomeação e exoneração de titulares de cargos de direção. Iniciativa legislativa privativa do Prefeito Municipal. Ofensa aos arts. 10, 32 e 60, II, "b", da Constituição Estadual. Procedência da ADIn (Rio Grande do Sul, 2003).

Em consequência disso, as eleições que estavam às vésperas de acontecerem foram abruptamente encerradas. A partir dessa ação, o prefeito passou a indicar as diretoras das escolas, escolhendo professoras concursadas e de confiança do executivo. Essa medida configurou a transformação do cargo de diretor em mera representação do Executivo, esvaziando os canais legítimos de participação e reinstaurando práticas autoritárias. Como afirma Paro (2007), a gestão democrática pressupõe a participação efetiva da comunidade escolar, sendo incompatível com modelos centralizadores de poder.

Diante desse cenário, os professores mobilizaram-se intensamente sob o slogan "A nossa luta faz lei", reivindicando o retorno das eleições e a constituição de legislações que assegurassem a democratização das instituições escolares. Essa mobilização insere-se na organização de uma luta política e implica no aprofundamento e superação da democracia puramente liberal, sendo necessário assumir a radicalidade democrática (Freire, 1992) para garantir direitos e ampliar e fortalecer os espaços democráticos.

A luta sindical docente do serviço público em São Leopoldo percorreu um caminho de avanços significativos, embora ainda limitados, pelas disputas ideológicas e políticas no campo educacional. Trata-se de um percurso marcado por avanços institucionais que, ao mesmo tempo, revelam os limites da correlação de forças estabelecida entre poder público, comunidade escolar e a entidade representativa da categoria.

A fundação do Centro de Professores Leopoldenses - CEPROL, em 1983, constituiu-se como marco inicial de organização coletiva do magistério público local. Dois anos mais tarde, a articulação política do movimento resultou na aprovação da Lei nº 2.991 (São Leopoldo, 1985), que instituiu a eleição para diretores escolares, configurando uma medida inovadora de democratização da gestão educacional. Posteriormente, essa legislação foi revisada pela Lei nº 5.142 (São Leopoldo, 2002), que, entretanto, foi alvo de ADIn no mesmo ano, demonstrando a fragilidade e a contestação jurídica das conquistas obtidas.

O processo de mobilização sindical obteve novo êxito com a aprovação da Lei nº 6.134 (São Leopoldo, 2006), que regulamentou a gestão democrática do ensino. Essa norma representou um avanço qualitativo ao consolidar a participação efetiva da comunidade escolar no processo de indicação das equipes diretivas das escolas municipais. Diferentemente do modelo anterior, em que a escolha da direção se restringia a um colegiado eleito em assembleia, a lei instituiu o voto direto da comunidade escolar e ampliou o escopo da participação, estendendo a formação de uma equipe diretiva, composta por diretor, vice-diretor e supervisão escolar. Tal mudança reforçou o princípio da democratização da gestão, deslocando a lógica hierárquica para uma perspectiva mais colegiada e participativa.

Em 1990, o CEPROL conquistou seu registro sindical, transformando-se oficialmente no CEPROL Sindicato. Esse reconhecimento jurídico inseriu a entidade no marco normativo da CF (Brasil, 1988), especificamente no art. 8º, inciso III, que assegura aos sindicatos a função de defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais da categoria. Nesse contexto, a consolidação do CEPROL como sindicato simbolizou não apenas a institucionalização da luta docente no serviço público, mas também a incorporação de instrumentos legais que fortalecem sua capacidade de intervenção política e jurídica.

Desde então, a entidade firmou-se como um instrumento central de luta, organizando mobilizações para garantir conquistas e evitar retrocessos, especialmente em contextos de mudanças de governo. Além das eleições de diretores, o movimento sindical desempenhou um papel fundamental na aprovação de legislações municipais, como a Lei nº 6.134 (São Leopoldo, 2006), sobre gestão democrática; a Lei nº 6.055 (São Leopoldo, 2006), estatuto dos servidores municipais; a Lei nº 6.573 (São Leopoldo, 2008), plano de carreira docente; a Lei nº 6.159 (São Leopoldo, 2007), que instituiu o SME; e a Lei nº 6.341 (São Leopoldo, 2007), que reestruturou o CME. Destacam-se também as Lei nº 8.295 (São Leopoldo, 2015), que criou o FME, e a Lei nº 8.291 (São Leopoldo, 2015), que aprovou o PME/SL. A participação do sindicato também foi fundamental na constituição de conselhos de controle social, como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho do FUNDEF e, posteriormente, do FUNDEB. Esses espaços, segundo Bordignon (2009), são instrumentos que possibilitam o exercício de poder e da autonomia, dialogando diretamente com a construção democrática.

A experiência de militância no CEPROL e na presidência do CME possibilitou vivências formativas a esta pesquisadora, que reforçaram a importância da luta organizada na defesa da democracia e da criação de legislações que assegurem a participação efetiva. Como lembra Beisiegel (2008), a educação voltada à formação democrática constitui-se como prática emancipatória, capaz de preparar cidadãos ativos e críticos diante das contradições sociais. Ao retornar à escola em 2016, essa compreensão foi aprofundada, especialmente ao perceber no CE um espaço privilegiado de exercício democrático, tanto na gestão pedagógica quanto financeira da instituição.

Para aprofundar o exercício da participação democrática, foi constituído o FME/SL, responsável pela elaboração, articulação e monitoramento da Lei nº 8.291 (São Leopoldo, 2015). Esse processo fundamentou-se na construção coletiva, envolvendo diferentes sujeitos sociais dispostos a contribuir, sobretudo por meio das Conferências Municipais de Educação (COMED)¹, que estão organizadas para ocorrerem a cada quatro anos. Tais conferências configuram-se como instâncias essenciais para acompanhar, avaliar e redefinir metas e estratégias da educação municipal, promovendo o diálogo social e reafirmando o compromisso com a gestão democrática da educação. Como destaca Bordignon (2009), o planejamento participativo busca a congruência entre os objetivos da organização e as demandas coletivas, buscando contemplar a pluralidade das vozes do município.

Nesse sentido, o planejamento da educação no território de São Leopoldo busca articular a participação de diferentes instituições de ensino, incluindo as universidades da cidade, e incorporar dimensões como inclusão, diversidade, governabilidade e viabilidade financeira. Além disso, considera-se a necessidade de assegurar a flexibilidade nas estratégias, projetando cenários futuros, instituindo mecanismos de acompanhamento e avaliação da Lei nº 8.291 (São Leopoldo, 2015) e fortalecendo o regime de colaboração entre os entes federados (Bordignon, 2009).

A constituição do FME/SL e a realização das conferências, portanto, não apenas legitimaram o processo democrático, mas também consolidaram o princípio da educação como direito social, conforme previsto na CF (Brasil, 1988) e na LDB (Brasil, 1996). Esse movimento evidenciou que a gestão democrática, quando efetivada em processos coletivos e participativos, ultrapassa a mera formalidade

¹ Disponível em: <https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/conteudo/2172/1/27?titulo=Plano+Municipal+de+Educa%C3%A7%C3%A3o>

normativa, tornando-se um espaço de exercício de poder e de formação política e social dos sujeitos, como enfatiza Paro (2014).

Ao mesmo tempo, essa perspectiva encontra respaldo no pensamento freiriano, para quem a democracia se constrói no diálogo e na participação crítica dos sujeitos. Freire (1996) ressaltou que todos os saberes devem ser considerados, porque ninguém sabe mais que ninguém e existem saberes diferentes, destacando que o processo educativo deve valorizar a escuta, a partilha e a corresponsabilidade. Assim, as conferências municipais podem ser compreendidas como espaços de debates, seguindo a metodologia dos Círculo de Cultura, nos quais se produz uma educação emancipatória, capaz de fortalecer a consciência crítica e o protagonismo da comunidade na definição dos rumos da política educacional (Freire, 1996).

As legislações que tratam da democratização da escola evidenciam avanços significativos, impulsionados pela CF (Brasil, 1988) e pela LDB (Brasil, 1996). Esses marcos normativos, ao lado das regulamentações que incentivaram a descentralização do financiamento, a constituição do SME e o fortalecimento do controle social, constituem-se como referenciais importantes para a democratização da gestão escolar. No entanto, como destacam Cury (2002) e Bordignon (2009), persiste um distanciamento entre o que está previsto legalmente e o que se concretiza no cotidiano escolar, já que a efetivação da democracia exige condições políticas, culturais e formativas que ultrapassem os limites da legislação.

No caso de São Leopoldo, esse movimento democrático foi sendo delineado ao longo das últimas décadas, com a criação CME e sua reformulação em 2003. A constituição do SME, a regulamentação das eleições para as equipes diretivas, bem como a formação dos CPM e, posteriormente, dos CE, com a descentralização dos recursos financeiros para as escolas, revelam avanços normativos importantes, ainda que permeados por tensões e resistências de uma cultura autoritária enraizada.

Embora as legislações assegurem formalmente a democratização, torna-se evidente a necessidade de traçar caminhos para materializar esse princípio no dia a dia escolar. Paro (2007) destaca que, se a escola pretende formar cidadãos participativos, é preciso que suas relações e atividades se organizem de modo a marcar esses sujeitos pela convivência democrática. Nesse sentido, em São Leopoldo, a constituição e fortalecimento dos CE representam uma oportunidade concreta para que as escolas municipais se consolidem como espaços de participação e corresponsabilidade, na medida em que esses órgãos colegiados articulam a

comunidade escolar e promovem a mediação entre a dimensão pedagógica e a gestão financeira.

Os conselhos podem constituírem-se em instrumentos de mediação e empoderamento, desde que não se limitem a instâncias formais de consulta, mas se consolidem como espaços efetivos de debate e deliberação. Nesse sentido, no contexto leopoldense, a democratização da gestão escolar depende não apenas da existência de legislações e normativas, mas, sobretudo, da efetiva apropriação desses instrumentos pela comunidade, que precisa se reconhecer como sujeito ativo na construção de uma escola pública democrática, plural e de qualidade social. Para além das legislações, faz-se necessário que as organizações escolares e comunitárias lutem pela viabilidade e pela materialização desses dispositivos, assegurando que os princípios democráticos ultrapassem o campo normativo e se concretizem no cotidiano escolar.

4.2 O CONSELHO ESCOLAR COMO MECANISMO DEMOCRÁTICO DE GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA

O CE é um órgão colegiado com potencial para assegurar a participação direta dos sujeitos na gestão escolar, atuando como instância de controle social e de deliberação sobre questões pedagógicas, administrativas e financeiras (Farenzena, 2006). Entre suas competências, destaca-se o controle sobre os recursos públicos, promovendo a fiscalização da aplicação desses recursos e utilizando a prestação de contas como instrumento essencial de transparência e informação, o que reforça o processo de democratização da gestão escolar (Farenzena, 2011). A composição do CE busca garantir a representação da sociedade, assegurando que diferentes segmentos da comunidade escolar estejam envolvidos nas decisões, fortalecendo, assim, a participação coletiva e o engajamento social na educação. Essa abordagem reforça o controle social, uma vez que parte dos membros do conselho representam a sociedade (Farenzena, 2011). No contexto de São Leopoldo, a organização e as atribuições do CE estão regulamentadas pela Lei Municipal nº 9.379 (São Leopoldo, 2021), que consolidou e unificou as funções anteriormente exercidas pelo CPM.

Antes da promulgação dessa lei, ambos os órgãos atuavam de forma distinta no interior das escolas, mas por força da Lei nº 8.291 (São Leopoldo, 2015), ocorreu

a unificação, o CPM passou a ser denominado de CE, com o objetivo de fortalecer a estrutura colegiada e ampliar o espaço de participação e de controle social sobre a gestão escolar. As funções e atribuições desses órgãos colegiados podem ser visualizadas de forma sintética no quadro 10.

Quadro 10 - Atribuições do CPM e CE

CPM – Lei Municipal 6.922 (São Leopoldo, 2009)	CE – Lei Municipal 7.320 (São Leopoldo, 2010)
<u>Atribuição da constituição legal</u> Pessoa jurídica de direito privado.	<u>Atribuições da constituição legal</u> Colegiado permanente de debate e articulação entre os segmentos da comunidade escolar e local; Órgão máximo de gestão da escola.
<u>Atribuições de participação</u> Integrar a comunidade, o poder público, a escola e a família, buscando o desempenho eficiente e autossustentável do processo educativo; Proporcionar a participação da família na escola e da escola na comunidade, conforme legislação vigente; Promover a família, a escola, a comunidade, a educação, a formação sociocultural com a livre participação de todos.	<u>Atribuições de participação</u> Participar do processo de discussão, elaboração ou alteração do Regimento Escolar, incluindo nele as competências e funcionamento do Conselho Escolar; Convocar assembleias gerais da comunidade escolar, juntamente com a equipe diretiva, ou de seus segmentos, quando houver a necessidade de discussão de algum assunto pertinente a sua competência; Criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática das comunidades escolar e local na definição do Projeto Político Pedagógico da unidade escolar, sugerindo modificações sempre que necessário; Elaborar o plano de formação continuada e permanente dos/as conselheiros/as escolares, visando ampliar a qualificação de sua atuação; Participar de atividades de formação para os/as conselheiros/as escolares, elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, visando ampliar a qualificação de sua atuação; Promover relações de cooperação e intercâmbio com outros Conselhos Escolares. Propor discussões junto aos segmentos sobre alterações metodológicas, didáticas e administrativas na escola, respeitada a legislação vigente.
<u>Atribuições administrativas</u> Atuar como elemento de auxílio e complementação da administração escolar; Auxiliar os órgãos assistenciais e instituições existentes na escola em suas carências; Colaborar para o efetivo funcionamento da entidade; Estimular o funcionamento de cursos dentro do estabelecimento escolar.	<u>Atribuições administrativas</u> Funções consultiva, deliberativa, fiscalizadora, propositiva e mobilizadora, nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar; Participar da elaboração do calendário escolar e fiscalizar seu cumprimento, observando as normas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação e a legislação vigente; Avaliar o desempenho da escola, considerando as diretrizes, prioridades e metas estabelecidas; Fiscalizar a gestão administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar;

	Aos segmentos trabalhadores/as em educação docentes e não docentes, integrantes do CE, cabe realizar, junto com a equipe diretiva, a avaliação para o desenvolvimento funcional dos seus pares, em conformidade com os critérios estabelecidos em norma específica.
<u>Atribuições financeiras</u> Fiscalizar e colaborar na conservação e recuperação normal do prédio da escola e equipamentos; Promover a concretização dos objetivos da associação, bem como, administrar e aplicar as verbas repassadas pelos governos Federal, Estadual, Municipal e doações de pessoas físicas ou jurídicas; Abrir contas bancárias e movimentar fundos, assinando cheques e outros documentos juntamente com o Diretor da Escola.	<u>Atribuições financeiras</u> Participar da elaboração e aprovar o plano de aplicação de recursos financeiros oriundos de transferências, repasses, programas ou captados pela escola, em consonância com a legislação vigente e o Projeto Político Pedagógico da unidade escolar; Analisar e aprovar a prestação de contas da aplicação financeira da escola; Divulgar periodicamente, de acordo com a prestação de contas, informações referentes ao uso dos recursos financeiros, resultados obtidos e qualidade dos serviços prestados; Encaminhar à Secretaria Municipal de Educação, junto com a equipe diretiva, proposição para ampliação e/ou reforma do prédio escolar, bem como recursos pedagógicos; Mobilizar campanhas de esclarecimento sobre o zelo e conservação do patrimônio público, do prédio escolar, da importância da educação para a prevenção da violência física, psicológica e moral, entre outras.
<u>Atribuições pedagógicas</u> Caráter educativo, cultural, desportivo e assistencial, sem fins lucrativos, sem vínculo a qualquer religião ou partido político, que emprega suas rendas somente no território nacional; Participar das atividades na escola em benefício do aluno ou do processo educacional.	<u>Atribuições pedagógicas</u> Acompanhar a evolução dos indicadores educacionais (evasão, cancelamento, aprovação, reprovação, aprendizagem, entre outros) propondo, quando necessárias, ações pedagógicas e/ou outros encaminhamentos visando a melhoria da qualidade social da educação escolar; Propor atividades culturais e/ou pedagógicas que favoreçam o enriquecimento curricular, o respeito ao saber do/a aluno/a e a valorização da cultura da comunidade local; Propor alterações curriculares na unidade escolar, respeitada a legislação vigente, a partir da análise, entre outros aspectos, do aproveitamento significativo considerando os conceitos dos tempos e dos espaços pedagógicos na escola.

Fonte: elaborado pela autora com base nas leis municipais de São Leopoldo (2025).

A partir da análise do quadro acima, é possível identificar diferenças e semelhanças nas definições legais do CPM e do CE, assim como o distanciamento entre essas definições e os papéis efetivamente desempenhados por ambos os órgãos no processo de gestão escolar, mesmo quando ocorre a participação ativa da comunidade em reuniões ou assembleias. Nesse sentido, Paro (2007) destaca que a estrutura administrativa, compreendida como a organização do trabalho e a

distribuição do poder, constitui uma das principais fontes de resistência aos propósitos democráticos da escola.

A constituição das competências de cada órgão reflete suas funções específicas. O CPM, de acordo com a Lei Municipal nº 6.922 (São Leopoldo, 2009), funcionava como pessoa jurídica de direito privado, possuindo Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Por outro lado, o CE foi instituído como colegiado permanente, responsável por promover debates e articulação entre os segmentos da comunidade escolar e local, sendo considerado o órgão máximo de gestão da escola, conforme a Lei Municipal nº 7.320 (São Leopoldo, 2010).

No que se refere à participação, as atribuições de cada órgão revelam abordagens distintas. O CPM concentrava-se principalmente em interações sociais com a comunidade escolar, promovendo eventos para arrecadação de recursos e incentivando a participação comunitária em atividades extracurriculares. Por sua vez, o CE tinha atuação voltada ao fortalecimento da democratização da escola, envolvendo a comunidade na formulação e deliberação de políticas educacionais, como a elaboração do PPP e a definição de estratégias pedagógicas, administrativas e financeiras.

Em termos administrativos, o CPM auxiliava na gestão da escola, promovia cursos e apoiava o funcionamento cotidiano, enquanto o CE exercia um papel consultivo, deliberativo, mobilizador e propositivo. Além disso, cabia ao CE avaliar o desempenho da escola frente às diretrizes e metas estabelecidas, incluindo o acompanhamento de indicadores pedagógicos e financeiros, em consonância com o PPP. Essas atribuições estabelecidas para ambos os órgãos refletem princípios democráticos, possibilitando o desenvolvimento de sujeitos ativos e comprometidos com o projeto democrático (Antunes, 1997).

No âmbito financeiro, as atribuições do CPM estavam alinhadas à sua natureza legal, que lhe conferia o direito de administrar verbas e movimentar recursos em conjunto com a direção escolar. Já o CE, conforme evidenciado no quadro 10, além da função fiscalizadora, era responsável pela elaboração e aprovação de planos de aplicação dos recursos financeiros, sempre em consonância com os objetivos pedagógicos da escola.

Quanto às atribuições pedagógicas, o CPM tinha um papel restrito, centrado na promoção de atividades educativas, culturais, esportivas e assistenciais, enquanto o CE participava ativamente da tomada de decisões, assegurando a qualidade do

ensino e a efetivação das aprendizagens dos estudantes. Entre suas competências pedagógicas, destacavam-se o acompanhamento dos indicadores educacionais, a proposição de estratégias de melhoria do ensino e a mobilização de ações voltadas ao desenvolvimento integral dos estudantes (Antunes, 1997).

A unificação promovida pela Lei Municipal nº 9.379 (São Leopoldo, 2021) buscou concentrar as funções em um único colegiado, o CE, para otimizar a participação da comunidade e fortalecer a gestão democrática da escola. No entanto, apesar da legislação avançada, persistem desafios na prática cotidiana. A cultura escolar ainda apresenta resquícios autoritários, a participação efetiva da comunidade nem sempre é garantida e o monitoramento e planejamento financeiro continuam dependentes do engajamento efetivo dos conselheiros e da equipe diretiva.

Nesse contexto, a experiência de São Leopoldo evidenciou que legislações robustas e bem estruturadas são necessárias, mas não suficientes para assegurar a democracia escolar. O CE atua como um espaço estratégico de participação e fiscalização, sendo imprescindível que a comunidade escolar compreenda seu papel e se envolva ativamente nos processos de decisão (Paro, 2007). Além disso, a articulação entre conselheiros, direção e comunidade escolar deve ser contínua, com formação adequada e suporte técnico, garantindo a efetivação das funções pedagógicas, administrativas e financeiras do CE, consolidando um ambiente democrático e transparente (Paro, 2007). O CE também passou a exercer as funções de UEx a partir dessa unificação.

A unificação estruturada pela Lei Municipal de nº 9379/2021 (São Leopoldo, 2021), também autorizou o poder executivo a reformular e alterar o estatuto padrão dos CE da rede municipal de ensino, em uma tentativa de potencializar a gestão democrática. No entanto, percebe-se a articulação de um poder institucionalizado, coordenado pelo executivo, conforme apontado por Paro (2014).

Com essa unificação, o CE passou a incorporar as atribuições do CPM, adquirindo a natureza legal de associação de pessoa jurídica de direito privado, mas mantendo sua prerrogativa de articulação entre os vários segmentos da comunidade escolar. Suas atribuições definidas demonstram o interesse de garantir a ampla participação dos conselheiros na gestão escolar, com funções consultivas, deliberativas, propositivas, mobilizadoras, executoras, demonstrando seu potencial de participação na gestão da escola. Além disso, os objetivos dessas atribuições estão diretamente relacionados à garantia da qualidade da educação para os estudantes de

cada unidade escolar que compõe o SME do território de São Leopoldo, conforme demonstrado no quadro 11.

Entretanto, como assinala Bordignon (2009), o fortalecimento da gestão democrática não depende apenas da criação ou da unificação de instâncias colegiadas, mas da efetiva participação e autonomia desses órgãos frente às estruturas do poder público. Sem autonomia, corre-se o risco de que os conselhos se tornem apenas instâncias burocráticas, legitimando decisões previamente tomadas. Do mesmo modo, Cury (2002) alerta que os espaços participativos só contribuem para a democratização quando se consolidam como arenas reais de debate, negociação e deliberação, e não como mecanismos de mera homologação.

No caso de São Leopoldo, essa unificação representou um avanço normativo ao simplificar estruturas e conferir maior organicidade à gestão escolar. Contudo, permanece o desafio de assegurar que essa integração resulte em maior protagonismo dos sujeitos da comunidade escolar e não apenas em uma concentração de atribuições sob forte regulação do executivo municipal. Assim, a Lei nº 9.379 (São Leopoldo, 2021) deve ser compreendida como um passo importante, mas insuficiente por si só, exigindo práticas cotidianas de formação, mobilização e exercício da participação para que se consolide, de fato, uma gestão democrática de caráter emancipador.

Quadro 11 - Atribuições do CE a partir da Lei nº 9379 (São Leopoldo, 2021)

Atribuições legais do CE
É uma associação, pessoa jurídica de direito privado, com caráter educativo, cultural, desportivo e assistencial, sem fins lucrativos É ainda um colegiado permanente de debate e articulação entre os vários segmentos da comunidade escolar e local, tendo em vista a democratização da escola pública e a melhoria da qualidade socialmente referenciada da educação nela ofertada. Constitui-se no órgão máximo da gestão escolar e exercerá as funções consultiva, deliberativa, fiscalizadora, propositiva, mobilizadora e executora, nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar, resguardados os princípios constitucionais, as disposições legais e as diretrizes da política educacional da Secretaria Municipal de Educação.
Atribuições de participação do CE
Objetivo de integrar a comunidade, o poder público, a escola e a família, buscando o desempenho eficiente e autossustentável do processo educativo Estimular a participação e protagonismo juvenil através de um Projeto Político Pedagógico que contemple as iniciativas do Grêmio Estudantil e respeite sua autonomia e legitimidade Promover e participar das atividades na escola em benefício do aluno, comunidade escolar e do processo educacional Promover a educação, a formação sociocultural com a livre participação de todo Criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática das comunidades escolar e local na definição do Projeto Político Pedagógico da unidade escolar, sugerindo modificações sempre que necessário Incentivar e possibilitar que as ações propostas pelo Grêmio Estudantil sejam efetivadas contribuindo para contemplar os objetivos dos estudantes em sua entidade

Promover relações de cooperação e intercâmbio com outros Conselhos Escolares Propor discussões junto aos segmentos sobre alterações metodológicas, didáticas e administrativas na escola, respeitada a legislação vigente.
Atribuições administrativas
Fiscalizar e colaborar na conservação e recuperação do prédio da escola e equipamentos Registrar em ata todas as reuniões realizadas Representar perante as autoridades os interesses da entidade; Elaborar o Regimento interno da entidade, se assim quiser Participar da elaboração do calendário escolar e fiscalizar seu cumprimento, observando as normas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação e a legislação vigente Participar do processo de discussão, elaboração ou alteração do Regimento Escolar, incluindo nele as competências e funcionamento do Conselho Escolar e Grêmio Estudantil Convocar assembleias gerais da comunidade escolar, juntamente com a equipe diretiva, ou de seus segmentos, quando houver a necessidade de discussão de algum assunto pertinente a sua competência Encaminhar à Secretaria Municipal de Educação, junto com a equipe diretiva, proposição para ampliação e/ou reforma do prédio escolar, bem como recursos pedagógicos Aos segmentos trabalhadores/as em educação docentes e não docentes, integrantes do CE, cabe realizar, junto com a equipe diretiva, a avaliação para o desenvolvimento funcional dos seus pares, em conformidade com os critérios estabelecidos em norma específica.
Atribuições financeiras
Promover a concretização dos objetivos do Conselho Escolar, bem como, administrar e aplicar as verbas repassadas pelos governos Federal, Estadual, Municipal e doações de pessoas físicas ou jurídicas; Participar da elaboração e aprovar o plano de aplicação de recursos financeiros oriundos de transferências, repasses, programas ou captados pela escola, em consonância com a legislação vigente e o Projeto Político Pedagógico da unidade escolar Analisar e aprovar a prestação de contas da aplicação financeira da escola. Divulgar periodicamente, de acordo com a prestação de contas, informações referentes ao uso dos recursos financeiros, resultados obtidos e qualidade dos serviços prestado Abrir contas bancárias e movimentar fundos, assinando cheques e outros documentos juntamente com o Diretor da Escola
Atribuições pedagógicas
Avaliar o desempenho da escola, considerando as diretrizes, prioridades e metas estabelecidas Acompanhar a evolução dos indicadores educacionais (evasão, cancelamento, aprovação, reprovação, aprendizagem, entre outros) propondo, quando necessárias, ações pedagógicas e/ou outros encaminhamentos visando a melhoria da qualidade social da educação escola Elaborar o plano de formação continuada e permanente dos/as conselheiros/as escolares, visando ampliar a qualificação de sua atuação; Participar de atividades de formação para os/as conselheiros/as escolares, elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, visando ampliar a qualificação de sua atuação Mobilizar campanhas de esclarecimento sobre o zelo e conservação do patrimônio público, do prédio escolar, da importância da educação para a prevenção da violência física, psicológica e moral, entre outras Propor atividades culturais e/ou pedagógicas que favoreçam o enriquecimento curricular, o respeito ao saber do/a aluno/a e a valorização da cultura da comunidade local; Propor alterações curriculares na unidade escolar, respeitada a legislação vigente, a partir da análise, entre outros aspectos, do aproveitamento significativo considerando os conceitos dos tempos e dos espaços pedagógicos na escola Propor discussões junto aos segmentos sobre alterações metodológicas, didáticas e administrativas na escola, respeitada a legislação vigente

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Entre as diferentes atribuições do CE, destaca-se a gestão financeira escolar. De acordo com a Lei nº 9.379 (São Leopoldo, 2021), compete ao CE administrar e aplicar os recursos repassados pelos governos federal, estadual e municipal, além de

gerir doações provenientes de pessoas físicas e jurídicas. Os conselheiros devem participar da elaboração e aprovação do plano de aplicação financeira, em consonância com o PPP da escola e a legislação vigente. Cabe ainda ao CE analisar e aprovar a prestação de contas, garantindo a transparência ao divulgar essas informações à comunidade escolar. Também é de sua responsabilidade a abertura e movimentação de contas bancárias, conjuntamente com a direção da escola.

Na esfera nacional, o Decreto nº 2.896 (Brasil, 1998) regulamentou as atribuições das UEx nas escolas públicas participantes do PDDE, concebidas para receber e gerir os recursos financeiros destinados às instituições de ensino, inclusive aqueles repassados pelo FNDE. No caso das escolas municipais de São Leopoldo, essa prerrogativa era inicialmente exercida pelos CPM. Entretanto, com o processo de unificação institucional, a responsabilidade foi transferida ao CE, ampliando significativamente suas funções administrativas e financeiras.

Essa mudança, embora represente um avanço ao conferir maior legitimidade e formalidade à gestão dos recursos públicos, fomenta debates no campo da gestão democrática da educação. Ao acumular a função de UEx, o CE não apenas se consolida como instância de deliberação coletiva, mas também assume um caráter executor, o que pode tensionar sua natureza democrática. Para Paro (2007), a gestão democrática não pode ser confundida com a mera execução de tarefas administrativas, mas deve ser compreendida como processo de participação efetiva da comunidade nas decisões pedagógicas e políticas. Do mesmo modo, Adrião e Peroni (2007) afirmam que a descentralização financeira, em vez de garantir maior autonomia às escolas, pode significar a transferência de responsabilidades administrativas e burocráticas do Estado para as unidades escolares, sem que essas disponham de suporte técnico e formativo adequados.

A partir dessas reflexões, a experiência de São Leopoldo revelou avanços e contradições. Se por um lado a unificação do CE pela Lei nº 9.379 (São Leopoldo, 2021) e sua vinculação como UEx significam um marco de ampliação formal de suas competências, por outro, reforçam a urgência de repensar as condições estruturais de apoio e as políticas de formação continuada dos conselheiros. Caso contrário, a gestão democrática corre o risco de ser reduzida a um exercício burocrático, esvaziado de seu potencial crítico e transformador.

4.3 O CONSELHO ESCOLAR DA EMEF OITO MULHERES

A trajetória da Escola Municipal de Ensino Fundamental Oito Mulheres é marcada pela intensa participação comunitária desde sua origem, evidenciando o papel ativo da população local na luta pelo direito à educação. A demanda por uma escola surgiu da necessidade concreta dos moradores da Vila, uma comunidade formada por famílias vindas, na década de 90, de diferentes regiões em busca de trabalho nos polos industriais de São Leopoldo e Novo Hamburgo.

A ausência de uma instituição escolar próxima, capaz de atender às crianças da localidade, mobilizou a comunidade a reivindicar a construção de um espaço educativo. Inicialmente, as aulas ocorriam no salão da Associação de Moradores da Vila - AMVB, com três professores e cinquenta e dois estudantes distribuídos em turmas multisseriadas (Petry, 2008), enquanto a comunidade aguardava a construção da escola.

Assim, em 1988, a direção da AMVB juntamente com um grupo de mães organizadas pela paróquia, foram até a prefeitura para solicitar a destinação de um terreno para a construção da escola. Ainda que o poder público tenha prometido reservar áreas para escola, creche e posto de saúde, o processo enfrentou resistências, já que famílias invadiam os terrenos disponíveis. A resposta da comunidade foi organizar vigílias para proteger os espaços e garantir a execução das obras (Petry, 2008).

A construção da escola iniciou em 1989, com a participação direta da comunidade, que assumiu a responsabilidade da mão de obra de forma voluntária, já que o orçamento municipal era suficiente apenas para a compra dos materiais de construção. Nem todas as famílias envolvidas possuíam filhos em idade escolar, mas a solidariedade foi elemento central para a concretização da obra. Cada morador colaborava de acordo com suas condições, seja oferecendo cadeiras, tijolos ou alimentos para os trabalhadores e estudantes (Petry, 2008). Essa experiência coletiva reforça a concepção de que “há pessoas que fazem nascer flores onde não se pensava que fosse possível” (Freire, 1992), demonstrando que a educação é um direito conquistado a partir da luta social.

A inauguração oficial ocorreu em 1990, mas a escola enfrentava graves dificuldades estruturais, como a falta de materiais pedagógicos, merenda insuficiente e problemas de acesso decorrentes da ausência de calçamento e do acúmulo de água

e esgoto a céu aberto (Petry, 2008). Com o passar dos anos, a instituição foi ampliada e qualificada, acompanhada pela mobilização constante da comunidade na busca por melhores condições de vida no território.

Nesse contexto participativo, o PPP, o grêmio estudantil, o CPM e o CE foram instituídos como espaços de gestão democrática. Contudo, a cultura organizacional da escola ainda se vê tensionada entre práticas participativas e a permanência de processos burocráticos que limitam a efetiva atuação desses mecanismos. Como aponta Paro (2006), umas das formas de aferir as perspectivas democráticas da escola pública é averiguar em que situação se encontram os mecanismos de ação coletiva, como o CE. São espaços que de fato valorizam a participação dos sujeitos ou são meramente formais?

O Conselho Escolar, nesse sentido, assume relevância por constituir-se como órgão colegiado que viabiliza a gestão democrática. Ao participar da elaboração do PPP, acompanhar o desenvolvimento das ações e avaliar continuamente o processo educativo, o CE contribui para identificar avanços e desafios, propondo mudanças que buscam assegurar uma educação de qualidade socialmente referenciada. Esse acompanhamento, como destaca Bordignon (2009), não é um fim em si mesmo, mas um meio para fortalecer a educação emancipadora e cidadã. Assim, a trajetória da EMEF Oito Mulheres revela que a democratização da gestão escolar não se constrói apenas pela formalização de espaços de participação, mas pelo engajamento contínuo da comunidade em práticas de solidariedade, resistência e luta pelo direito à educação.

Um dos principais desafios postos ao CE consiste em aprender a construir formas de lidar com as diferenças que atravessam os sujeitos envolvidos no processo educativo. Isso implica não apenas assegurar o respeito à diversidade, mas também criar espaços em que cada indivíduo possa expressar suas necessidades e potencialidades e ser efetivamente atendido (Paro, 2014). Importante destacar que lidar com as diferenças não significa aceitar as desigualdades sociais, mas reconhecê-las como expressão de uma lógica histórica excludente que precisa ser superada. Assim, o CE é convocado a romper com práticas centralizadoras, que tradicionalmente desconsideraram a pluralidade de opiniões, posturas e aspirações dos diferentes atores sociais presentes na escola.

A escola, enquanto instituição social, reflete as contradições da sociedade em que está inserida, reproduzindo tanto as relações econômicas quanto as relações

sociais. Nesse espaço, convivem distintos interesses de grupos sociais que, não raras vezes, se traduzem em conflitos (Paro, 2014). Do mesmo modo que na sociedade mais ampla, observa-se no interior da escola uma fragmentação das atividades. Em geral, o diretor coordena, os professores ensinam, os estudantes aprendem, os supervisores acompanham o trabalho docente, os setores administrativos registram e organizam a escrituração, os trabalhadores não docentes zelam pela manutenção e limpeza, enquanto porteiros cuidam da segurança. Embora cada função tenha relevância para o funcionamento institucional, tais ações, em muitos casos, ocorrem de forma isolada e desconectada, o que evidencia a ausência de um projeto coletivo articulado.

Para Paro (2014), a escola pública só cumprirá seu papel social se considerar os sujeitos como seres históricos e políticos, articulando suas vivências a práticas e ações educativas em torno de um projeto democrático de educação, o que exige superar práticas fragmentadas. No horizonte de uma educação emancipadora, a noção de qualidade não pode se restringir a indicadores técnico-burocráticos ou a critérios universalizantes. Pelo contrário, deve emergir das relações sociais, políticas, econômicas e culturais que estruturam a vida escolar, de modo a fortalecer a escola pública e relacionar democratização com qualidade (Paro, 2014).

Uma educação de qualidade, portanto, é aquela que promove a emancipação dos sujeitos sociais, concebendo o ensino não como mera transmissão de conteúdo, mas como formação integral que orienta a relação dos indivíduos com a sociedade, com a natureza e consigo mesmos. Nesse sentido, Freire (1996) lembra que não há ensino sem pesquisa e pesquisa sem ensino, sublinhando que a qualidade do trabalho pedagógico decorre de um processo coletivo e crítico de produção do conhecimento.

Assim, a escola de qualidade socialmente referenciada pode contribuir para a formação cultural, política, antropológica e econômica dos estudantes, preparando-os tanto para o exercício da cidadania quanto para a transformação da realidade social em que estão inseridos. Como reforça Paro (2014), todos temos necessidades de convivência com grupos e pessoas, bem como a liberdade de se construir com o outro através do diálogo.

Com esse proposto, o CE é estruturado a partir da Lei nº 9.379 (São Leopoldo, 2021), organizando-se a partir de princípios como autonomia na gestão da escola, descentralização do processo educacional, eficiência e descentralização dos usos dos recursos, promoção da gestão democrática e o respeito à diversidade. É constituído

por nove membros titulares e respectivos e suplentes, representando diferentes segmentos: trabalhadores em educação docentes e não docentes; pais/mães ou responsáveis legais pelos estudantes; estudantes; e a diretora da escola como membro nato. Os representantes são escolhidos por meio de assembleias de seus respectivos segmentos, podendo serem eleitos para um mandato de dois anos, com uma recondução de mais dois anos.

Nesse sentido, o esforço do CE em compreender a escola em sua totalidade e acompanhar de forma crítica e responsável suas práticas pedagógicas e administrativas revela-se fundamental (Antunes, 1997). O denominado acompanhamento responsável das atividades escolares, aqui entendido como prática sustentada na solidariedade e na inclusão, constitui uma estratégia para fortalecer a democracia interna e assegurar que o processo de ensino-aprendizagem responda às demandas de todos os segmentos da comunidade escolar. Com esse compromisso, o CE exerce papel estratégico ao contribuir para que a educação se configure como instrumento de emancipação humana e social, capaz de orientar a construção de uma sociedade justa, solidária e igualitária, conforme a Lei nº 9.379 (São Leopoldo, 2021).

O CE, por intermédio de sua presidência, convoca assembleias ordinárias trimestrais, amplamente divulgadas, destinadas à apreciação do relatório anual administrativo e financeiro da diretoria, bem como à discussão de metas e sugestões para o planejamento escolar. Sua diretoria, enquanto órgão executivo e coordenador, é formada por presidente, tesoureiro, diretora da escola e secretário, sendo o presidente obrigatoriamente um conselheiro titular do segmento pais/mães ou responsáveis e o tesoureiro um conselheiro titular do segmento docente. Apenas os conselheiros titulares possuem direito a voto (São Leopoldo, 2021).

Entre as atribuições da diretoria, destacam-se: gerir e cumprir o estatuto da associação; executar as deliberações das assembleias; organizar calendário de atividades; registrar em atas todas as reuniões; representar institucionalmente os interesses da entidade; apresentar relatórios financeiros mensais ao Conselho Fiscal; e constituir comissões temáticas (São Leopoldo, 2021).

Como UEx, o CE configura-se como organização da sociedade civil, dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou, em alguns casos, um consórcio de unidades escolares, conforme dispõe a Resolução nº 15 (Brasil, 2021). Essa é a estrutura do CE da EMEF Oito Mulheres, responsável pela gestão dos

recursos financeiros provenientes do PDDE, dos repasses municipais e dos recursos sociais. Os valores são depositados em contas bancárias específicas, abertas exclusivamente para esse fim, e sua movimentação ocorre sob responsabilidade conjunta da diretora da escola, da tesoureira e da presidente do conselho, o que garante maior transparência e controle social sobre as finanças.

O quadro 12 detalha os repasses organizados pelo CE, na condição de UEx, entre os anos de 2022 e 2024. Essa organização foi feita a partir dos extratos bancários. Observa-se que a aplicação dos recursos segue o padrão estabelecido: 80% destinados a despesas de custeio e 20% a despesas de capital, repassados em duas parcelas anuais. Cabe destacar que, diante da enchente de 2024, que atingiu fortemente a cidade de São Leopoldo e comprometeu a infraestrutura de diversas unidades escolares, o FNDE, por meio da Resolução nº 21 (Brasil, 2023), autorizou a descentralização suplementar de recursos às UEx da educação básica. Essa medida teve como objetivo apoiar a recuperação predial e a reposição de materiais escolares, assegurando a continuidade das atividades, reafirmando o caráter essencial da escola enquanto espaço público de garantia de direitos.

Quadro 12 - Repasses do PDDE, repasses municipais e a contribuição para o CE como UEx

Repasses PDDE - CE		
Repasses	Valor	Ano
PDDE – Básico	Custeio - R\$ 11,188, 00 Capital - R\$ 2797,00	2022
PDDE – Básico	Custeio – R\$ 11,188, 00 Capital – R\$ 2797,00	2023
PDDE – Básico	Custeio - R\$ 11. 300,00 Capital – R\$ 2.825, 00	2024
PDDE – Emergencial	Custeio – R\$ 7.600,00	2024
Repasses Municipais		
Trimestral	R\$ 5.500, 00	2022
Embelezamento	R\$ 2.000, 00	
Transporte/Semestral	R\$ 5. 000,00	
Trimestral	R\$ 5.500, 00	2023

Transporte/ Semestral	R\$ 2.000, 00	2024
	R\$ 5.600, 00	
Trimestral	R\$ 5.500, 00	
Emergencial/enchente	R\$ 12.000, 00	
Fardamento	R\$ 3.000, 00	
Transporte/ Semestral	R\$ 6.800,00	
Repasse Mais Educa		
Anual	R\$ 81.810, 00	2022
Anual	R\$ 81.810, 00	2023
Anual	R\$ 88.290,00	2024
Contribuição Social		
Anual	R\$ 25.700, 00	2022
Anual	R\$ 30.200,00	2023
Anual	R\$ 35.699,05	2024

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Salienta-se que a escola conta, conforme estabelecido em seu PPP, com um quadro composto por 73 trabalhadores da educação, entre docentes, equipe diretiva, vice-direção e quatro supervisoras, quatro servidores administrativos e uma empresa terceirizada responsável pelos serviços de manipulação de alimentos, limpeza e portaria. Ademais, a instituição demanda a atuação de 12 estagiários de apoio à inclusão e 2 estagiários de apoio à Educação Infantil. Trata-se de uma escola de Ensino Fundamental, organizada da seguinte forma: Educação Infantil, com turmas de 4 e 5 anos; Ensino Fundamental, com turmas do 1º ao 9º ano; e Educação de Jovens e Adultos (EJA), contemplando as etapas Mista I e II, III, IV, V e VI. Ao atender 1.219 estudantes, configura-se como a maior instituição educacional do município, o que reforça a necessidade de um financiamento público adequado e condizente com sua complexidade estrutural e pedagógica.

Nesse contexto, a organização do CE não se restringe aos processos normativos, à formação continuada e à participação efetiva da comunidade escolar. Entre suas prerrogativas, destaca-se também o gerenciamento dos repasses financeiros destinados à escola, atribuição essencial para assegurar que os recursos sejam aplicados em ações que repercutam diretamente aprendizagem e no desenvolvimento dos estudantes. O planejamento e o olhar coletivo do CE permitem que a verba disponível seja direcionada às necessidades prioritárias da comunidade escolar e alinhada ao interesse das políticas públicas educacionais.

No quadro acima, observa-se que a contribuição social se concretiza, principalmente, por meio de ações como promoções de vendas de alimentos em festas, funcionamento do bar da escola e realização de rifas. Tais iniciativas, demonstram que a entrada desses recursos é importante, sendo valores significativos que auxiliam para a melhoria da instituição. Nesse sentido, os repasses governamentais, ainda que limitados, fomentam a descentralização das ações, possibilitam qualificar os espaços escolares e atender parte das demandas. Destaca-se, nesse cenário, o programa Mais Educa São Léo, que se constitui como uma política importante na redução das desigualdades sociais e no fortalecimento do direito à educação.

O programa Mais Educa São Léo, foi instituído pelo Decreto nº 9.242 (São Leopoldo, 2019), em conformidade com a Lei Municipal nº 6.640 (São Leopoldo, 2008) e com a estratégia 9 da meta 2 do PME (São Leopoldo, 2015). Essa meta vincula-se à universalização do ensino fundamental de nove anos e prevê, em sua estratégia 9, a oferta de atividades pedagógicas extracurriculares no contraturno escolar, prioritariamente destinadas a estudantes com dificuldades de aprendizagem e em situação de vulnerabilidade social.

Para a sua efetivação, o programa requer infraestrutura adequada e recursos financeiros oriundos tanto dos repasses federais quanto municipal, os quais são direcionados ao custeio de ações, materiais, transporte, equipamentos e recursos humanos. As atividades ofertadas abrangem diferentes campos temáticos, como esporte, cultura, tecnologia e linguagens artísticas, ampliando as experiências formativas dos estudantes.

Entre os principais objetivos do programa, ressaltam-se o fortalecimento da autoestima, o desenvolvimento de múltiplos conhecimentos e a promoção da cidadania, da cooperação e do trabalho coletivo. Ademais, busca-se estimular o pensamento crítico, a sensibilidade, a valorização do saber e o acesso à informação, de forma criativa e próxima à realidade juvenil.

A implementação de uma gestão democrática pressupõe o compartilhamento das responsabilidades administrativas, pedagógicas e financeiras, de modo que todos os sujeitos envolvidos se reconheçam como protagonistas na construção das decisões coletivas (Libâneo, 2013). Assim, o CE, ao assumir competências e atribuições que atravessam o cotidiano escolar, consolida-se como um espaço de

representação e deliberação, no qual se materializam práticas de participação e de controle social.

Por fim, destaca-se a dimensão da gestão financeira, cuja condução transparente e participativa constitui requisito essencial para garantir a provisão de recursos e condições estruturais que assegurem a qualidade da educação. Tal perspectiva reafirma o caráter emancipador da escola e o exercício pleno da cidadania (Libâneo, 2013).

5 METODOLOGIA

A pesquisa em educação desempenha um papel fundamental na ampliação e aprofundamento da compreensão dos fenômenos educacionais, contribuindo para a construção de saberes essenciais ao avanço do conhecimento. Como afirma Saviani (1994), a origem do conhecimento não reside na simples percepção, mas na ação, que impulsiona a reflexão e a construção contínua do saber. Nesse sentido, a pesquisa pode ser vista como um trabalho artesanal que inicia com uma pergunta e culmina em uma resposta e em um produto. Refere-se a um processo que alimenta a atividade de ensino, atualizando-a frente às demandas e as realidades do mundo, (Deslandes; Gomes, 2007).

Partindo dessas premissas, esta pesquisa iniciou-se com o objetivo de gerar e aprofundar conhecimentos, articulando concepções teóricas sobre um tema específico à análise de situações concretas, que se entrelaçaram ao longo de todo o percurso. A pesquisa foi fundamentada em uma abordagem qualitativa, cujo foco recai na compreensão e na explicação de fenômenos sociais. Essa abordagem privilegia a análise de significados, motivos, valores e atitudes que, segundo Deslandes e Gomes (2007), não podem ser reduzidos à simples operacionalização de variáveis. Assim, buscamos uma visão aprofundada e contextualizada dos fenômenos pesquisados.

Neste capítulo, apresentamos o percurso metodológico, que abrangeu três técnicas principais, a análise documental, a observação participante e os círculos de cultura. Esses procedimentos conduziram a pesquisa, evidenciando a interação entre o pensamento reflexivo e a prática exercida na abordagem vivenciada (Deslandes; 2007). O percurso metodológico assumiu uma função essencial na investigação, estabelecendo a conexão entre pensamento e ação. Esse pensamento surgiu das inquietações experimentadas ao longo da trajetória desta pesquisadora como professora na rede municipal, e que se tornaram o fio condutor da caminhada na pesquisa.

Essas experiências expandiram para além dos limites da escola, ocupando outros espaços de construção dos saberes, como a atuação na presidência do sindicato de professores, na coordenação do fórum de educação e na presidência do conselho de educação, experiências que conduziram até a formulação do seguinte problema: como as conselheiras se apropriam das normas vigentes e da gestão financeira, e de que forma contribuem para a democratização da escola? Essa

questão reflete a prática docente e traduz a busca por compreender os desafios e as potencialidades da gestão escolar no contexto da participação coletiva, com um recorte direcionado à descentralização do financiamento da educação.

Defendemos o potencial da escola pública como espaço de promoção da democratização do acesso e da garantia da qualidade da educação, reconhecendo, entretanto, que a efetivação desse direito exige financiamento adequado e políticas públicas consistentes. As demandas relacionadas à democratização e a descentralização do financiamento da educação atravessam os diferentes espaços escolares e são fundamentais para a formação de sujeitos críticos e ativos, capazes de contribuir para a transformação da sociedade. A reflexão sobre esse papel social da escola, portanto, torna-se imprescindível.

A análise do poder da escola em termos potenciais exige, antes de tudo, considerar a natureza dos objetivos que ela pretende realizar: só tendo a intenção e o conhecimento da intenção ou do interesse de quem detém o poder é possível constatar se seu poder está de fato sendo exercido (Paro, 2014, p. 53).

De acordo com Paro (2014), as questões relacionadas às escolas perpassam pelas propostas desempenhadas e articuladas a partir das relações de poder estabelecidas, que constituem a gestão escolar. Essas inquietações também atravessam o fazer pedagógico desta pesquisadora. Entre as atribuições exercidas além da docência, destaca-se a atuação como conselheira escolar, experiência que permitiu constatar um significativo distanciamento entre as legislações que estruturam a gestão democrática e a descentralização do financiamento da educação, além da prática cotidiana das conselheiras. Esse distanciamento torna-se especialmente evidente no que se refere à gestão financeira da escola, assegurada pelo artigo nº 12 da LDB (Brasil, 1996), que garante às escolas a responsabilidade pela administração dos recursos materiais e financeiros, além de propor o envolvimento da comunidade no processo de gestão e acompanhamento desses recursos.

O quadro 13 apresenta a metodologia da pesquisa, estabelecendo a relação entre o objetivo geral, os objetivos específicos e os instrumentos de coleta de dados. O propósito desse quadro é estruturar e auxiliar a organização do processo metodológico, destacando os caminhos percorridos que fundamentam a investigação.

Quadro 13 - Percurso metodológico

Objetivo Geral	
Analisar as articulações entre a participação das conselheiras e a materialização das normas legais na gestão financeira da escola, buscando compreender suas contribuições para a consolidação dos processos democráticos na instituição.	
Objetivos específicos	Instrumentos de coletas
1. Descrever a história e os aspectos do funcionamento do CE das escolas municipais de São Leopoldo.	Análise dos documentos – Atas dos registros das reuniões e organização do CPM e CE. Análise das legislações Federais, Estaduais e municipais que versa sobre o tema.
2. Apresentar a política pública de descentralização do financiamento e a democratização da educação no período de 1996-2024.	Análise dos documentos referentes a gestão financeira municipal e da escola.
3. Compreender como as conselheiras escolares se apropriam do processo de gestão financeira e a sua relação com a gestão democrática	Observação participante Círculos de Cultura
4. Construir a proposta de intervenção, sobre o tema para o território municipal de São Leopoldo.	Formação permanente das conselheiras, definida pelo PPP e elaboração de uma planilha de planejamento para a aplicação dos recursos repassados para escola.

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Com a finalidade de compreender e responder à questão que permeia esta pesquisa, foi realizada a análise da rotina de uma escola e da atuação do CE dessa instituição municipal situada em São Leopoldo. O nome fictício utilizado para denominar a escola, EMEF Oito Mulheres, visa preservar sua identidade e destacar as experiências das oito conselheiras que compõem o CE. Essas mulheres contribuíram com seus relatos e narrativas, fortalecendo o aprofundamento desta pesquisa. Foram os sujeitos da pesquisa que representavam os diferentes segmentos da comunidade escolar: a direção da escola; os trabalhadores em educação docentes e não docentes; pais/mães ou responsáveis legais; e os estudantes.

O CE foi regulamentado pela Lei Municipal nº 9.379 (São Leopoldo, 2021), que definiu a composição, a organização e as atribuições dos conselheiros, incluindo os estudantes¹, que não participaram da pesquisa devido ao horário das reuniões e à impossibilidade de deslocamento. As reuniões ocorreram no período vespertino para

1 Na composição do CE, há a representação dos estudantes. Em acordo com o parágrafo 3º da Lei Municipal de nº 9.379 (São Leopoldo, 2021), quando não houver estudante maior ou emancipado, as escolas deverão incluir um estudante e um suplente, menor de idade, ambos menores de idade, indicados pelo Grêmio, ou pelo segmento dos alunos. Esses representantes têm a participação efetiva nas reuniões do CE, com direito à manifestação e registro em ata. No entanto, a estudante que integra o conselho da escola enfrenta dificuldades para participar das reuniões, após o período das aulas, pois depende dos pais para ser levada e buscada na escola. Essa situação justifica sua ausência nas reuniões.

contemplar as mães trabalhadoras e evitar interferências no funcionamento da escola. Todas as participantes foram devidamente informadas sobre os procedimentos adotados, sendo considerado os aspectos éticos que garantem seus direitos enquanto sujeitos da pesquisa. Para preservar o sigilo e a confidencialidade, as participantes foram identificadas como: Conselheiros A (CA) - representam o segmento dos professores e direção (quatro conselheiras); Conselheiros B (CB) representam o segmento dos trabalhadores não docentes (uma conselheira); e os Conselheiros C (CC) representam as pais/mães (três conselheiras). Nesse caso, as representações são de mães conselheiras.

As informações detalhadas sobre os procedimentos adotados encontram-se disponíveis no Apêndice A, que apresenta a carta de anuência da instituição, e no Apêndice B, que reúne o Termo de Consentimento/Assentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Esse termo teve como finalidade explicitar todos os aspectos da pesquisa e solicitar a permissão para a participação no estudo, sendo aplicável a indivíduos maiores de dezoito anos.

A elaboração e a aplicação do TCLE atenderam ao disposto na Resolução nº 510 (Brasil, 2016), que estabelece normas aplicáveis às pesquisas, sobretudo quando o procedimento metodológico envolve a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis.

Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujo procedimento metodológico envolva a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana (Brasil, 2016).

Os documentos foram devidamente assinados pela direção da escola e pelas conselheiras que participaram da pesquisa. Ressalta-se que os termos de consentimento asseguraram medidas de proteção relacionadas à privacidade, ao sigilo e ao anonimato dos dados pessoais, em conformidade com a Resolução nº 510 (Brasil, 2016).

5.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental possibilitou a contextualização histórica desta pesquisa. Como ressalta Gil (2002), os documentos constituem uma fonte rica e estável de dados, contribuindo significativamente para a compreensão da questão que norteia a pesquisa. Entre as fontes analisadas, destacaram-se: os registros das reuniões do CPM² e do CE em livros de atas; as formas de comunicação entre a escola; o PPP; relatórios de prestação de contas; e as legislações que versam sobre tema, federais estadual e municipais. Segundo Gil (2010), os documentos são capazes de proporcionar informações valiosas, sendo indispensáveis para a condução de investigações sociais.

Quadro 14 - Documentos analisados

Título	Descrição	Data
1 Livro ata CPM	Registro das reuniões do CPM e assembleias realizadas com a comunidade escolar	2000 a 2010
1 Livro ata CE	Registros das reuniões do CE e das assembleias e eleições dos conselheiros	2010 a 2024
2 Livro ata de prestação de contas	Registros das reuniões do CE para a prestação de contas	2010 a 2024
PPP	Projeto Político Pedagógico da escola	
7 Relatórios CPM	Prestação de contas das diferentes verbas recebidas pela escola	2000 a 2010
7 Relatórios CE	Prestação de contas das diferentes verbas recebidas pela escola	2010 a 2024
4 Ofícios	Ofícios de convocações para a reuniões do CPM e CE	2000 a 2024
Grupo de wats	Grupo de comunicação do CE	2024
Lei Federal nº 5.537	É criado, com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao Ministério da	1968

² As análises dos registros das reuniões do CPM da escola subsidiaram a pesquisa, proporcionando a contextualização histórica sobre a participação das famílias na escola, através da organização do CPM. O CPM foi reconhecido como o primeiro instrumento de participação da gestão financeira da escola. Conforme os registros nas atas e a legislação pertinente, especificamente a Lei Municipal de nº 6.922 (São Leopoldo, 2009), essa associação foi constituída como pessoa jurídica de direito privado, sendo responsável pela gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola em conjunto com a direção. Seus preceitos garantiam a descentralização do processo educacional e a eficiência no uso dos recursos. Além disso, foi o órgão que atuou em conjunto com o CE até a unificação, disposta pela Lei Municipal nº 9.379 (São Leopoldo, 2021).

	Educação e Cultura, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	
Decreto – Lei nº 872	Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências.	1969
Constituição da República Federativa do Brasil	Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.	1988
Lei de Diretrizes e Base Nacional – LDB	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional	1996
Lei nº 5.227	Institui a obrigatoriedade de funcionamento de Círculos de Pais e Mestres nos estabelecimentos de ensino público do Estado e dá outras providências.	1996
Lei Municipal nº 6.640	Convalida, consolida e acrescenta dispositivos as leis municipais nº 5835 e 6266, bem como o decreto nº 4525	2008
Lei Federal nº 11.947	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências	2009
EC nº 59	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação	2009

	ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.	
Lei Municipal nº 7.320	Dispõe sobre a implantação e organização do conselho escolar nas escolas públicas municipais de São Leopoldo.	2010
Lei Federal nº 13.005	Plano Nacional de Educação	2014
Lei Municipal nº 8.291	Aprova o Plano Municipal de Educação de São Leopoldo e dá outras providências.	2015
Emenda Constitucional - EC nº 95	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências	2016
Decreto nº 9.242	Regulamenta e denomina “Mais Educa São Leo” o contraturno escolar a que se faz referência o artigo 1º, §8º e §9º, da lei municipal nº 6640/maio de 2008.	2019
Lei Municipal nº 8.970	Altera a lei nº 6640, maio de 2008.	2019
Lei Municipal nº 9.255	Autoriza os CPMs das Escolas Municipais de São Leopoldo a prorrogarem os mandatos da Diretoria atual até agosto de 2021.	2020
Lei Municipal nº 9.379	Unifica o Conselho Escolar e o Círculo de Pais e Mestres e dá outras providências.	2021
Decreto Municipal nº 10.067	Altera o decreto nº 9242, de maio de 2019, que regulamente e denomina “Mais Educa São Leo”, o contraturno escolar.	2022

Fonte: elaborado pela autora (2025).

No quadro 14, encontram-se os documentos que alicerçaram a pesquisa, iniciando pelos livros de registros das atas do CPM e do CE. Esses registros documentam as reuniões dos órgãos colegiados e incluem, entre outros, os relatórios de prestações de contas da escola, nos quais se detalha a aplicação dos recursos de acordo com as necessidades apresentadas pela direção, bem como os processos de tomada de preços. Também integra esse conjunto documental ofícios de convocação das reuniões, registros das eleições do CPM, realizados em assembleias do CE. Os registros foram realizados em livros próprios de cada órgão até a unificação.

Desde sua criação, em 2010, desenvolveu suas atividades em articulação com o CPM. As atas eram descritas pela secretaria do CPM e CE. Ao final de cada registro há assinaturas dos participantes, após leitura e aprovação das atas. Além disso,

compõem os documentos analisados as legislações que contribuíram para o processo de construção democrática e da descentralização dos recursos, legislações e normas federais, estaduais e municipais.

No primeiro movimento investigativo, realizou-se a análise dos livros de atas que continham registros das reuniões ocorridas entre 2000 e 2024. Em um segundo momento, buscou-se realizar uma releitura desses documentos, com vistas a reunir as informações pertinentes à pesquisa e construir um movimento de atribuição de significados, indo além do que estava explicitamente dito e percebido, como defende Gil (2010).

No entanto, essa etapa foi prejudicada pela perda de grande parte dos registros durante a enchente³ ocorrida em 2024, que manteve a escola submersa por mais de vinte dias, ocasionando a destruição de todo o primeiro andar. Restaram apenas o livro de atas do CE, com registros a partir de 2021, e os relatórios de prestações de contas referentes ao mesmo período.

3 Em maio de 2024, o Rio Grande do Sul enfrentou mais um episódio de tragédia climática de grandes proporções. As intensas chuvas provocaram alagamentos em diversas regiões do Estado, causando sérios prejuízos para a população, que viu suas casas, locais de trabalhos e ruas invadidas pelas águas dos rios. A enchente assolou o território gaúcho, produzindo momentos de profunda tristeza, mas também revelou expressivas manifestações de solidariedade entre os entes públicos e da sociedade civil. No município de São Leopoldo, a elevação do Rio dos Sinos ocasionou a decretação de situação de calamidade pública (Correio do Povo, 2024). As águas subiram e atingiram diversas áreas, incluindo a região central da cidade, o que resultou em seu isolamento por mais de dez dias, uma vez que todas as pontes de acesso precisaram ser bloqueadas. Os alagamentos foram provocados pelo grande volume de chuvas na região: 966mm entre abril 24 de abril a 27 de maio de 2024, com 304 mm registrados na cabeceira do Rio dos Sinos, entre 30 de abril e 2 de maio. Em São Leopoldo, especificamente, o índice pluviométrico alcançou 700,4 mm entre 27 de abril a 28 de maio de 2024, (UOL, 2024). O impacto na rede municipal de educação foi expressivo, 18 escolas foram alagadas, atingindo diretamente 9.597 estudantes. Em algumas instituições, a inundação comprometeu as estruturas físicas, impossibilitando o retorno às aulas (Battinelli, 2024). Os danos incluíram a perda parcial ou total de documentos, gêneros alimentícios destinados à merenda escolar, materiais pedagógicos, didáticos e tecnológicos. Como consequência disso, as atividades escolares foram suspensas em todo o município. As instituições não afetadas foram transformadas em abrigos para as pessoas e animais desabrigados, incluindo a UNISINOS. Na Vila, o dique do arroio Gauchinho, que faz divisa com a casa de bombas da Santos Dumont, não suportou o grande acúmulo de água e transbordou, inundando todo o bairro, local onde está localizada a EMEF Oito Mulheres (Correio do Povo, 2024). Tanto o bairro quanto a escola permaneceram submersas por mais de vinte dias. O primeiro andar da instituição foi completamente tomado pelas águas, restando apenas o segundo pavimento preservado, o que impossibilitou salvar parte dos recursos materiais. O cenário retrava um campo de guerra, pessoas e animais circulavam pela cidade sem ter para onde ir, enquanto as estradas permaneciam fechadas e vias servindo de pontos de resgates. A falta de água potável e energia elétrica evidente, embarcações passaram a substituir os automóveis. A crise climática foi de tal magnitude que mais de 60% da área urbana do município permaneceu submersa por vários dias, forçando mais de 100 mil habitantes a deixarem suas residências. Além disso, cerca de 8 mil empresas tiveram suas atividades interrompidas, resultando em uma queda de 18% na economia local (São Leopoldo, 2024).

Os livros analisados possuem cem páginas numeradas, contendo, em sua primeira página, o termo de abertura assinado pelo presidente do CPM em conjunto com a diretora e, no caso do CE, pela presidente. Já o livro de registros das assembleias, também composto por cem páginas, apresenta termo de abertura lavrado pela diretora. Diferentemente dos livros de reuniões, esse não contém a assinatura dos participantes, mas apenas a de quem redigia as atas, em sua maioria professoras. As assinaturas dos presentes em assembleias estão registradas em livro próprio, com termo de abertura e indicação de sua finalidade. Cada relação de assinaturas é acompanhada da data, do local e do motivo de convocação da assembleia, enquanto no livro de registros consta apenas a assinatura de quem redigia a ata, revelando a separação entre registros formais e a comprovação de presença.

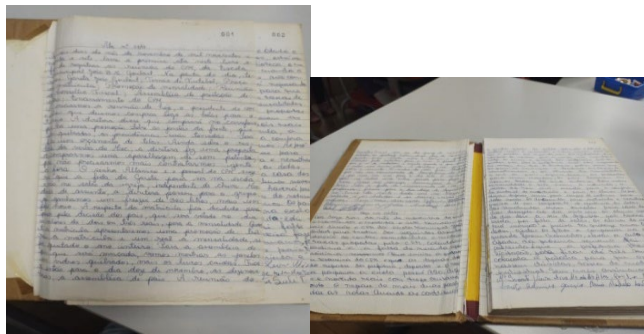
Para amenizar as perdas documentais, recorreremos às anotações já realizadas após a primeira leitura das atas, bem como às segundas vias de documentos bancários, solicitadas às instituições financeiras, a fim de manter atualizados os registros escolares. Os livros constituíam fontes valiosas de memória institucional, pois documentavam situações significativas da história da escola, especialmente sob a ótica da participação da comunidade nos processos decisórios referentes a temas pedagógicos, financeiros e administrativos. Entre os registros, destacavam-se mobilizações de familiares em defesa de pautas como a eleição de diretores, a ampliação da estrutura física da escola e a organização de festas para arrecadação de recursos.

Com a enchente, contudo, perderam-se inúmeras dessas narrativas, apagando parte da trajetória coletiva da escola e fragilizando o patrimônio documental que dava visibilidade a algumas práticas de participação e às lutas históricas da comunidade escolar. A ausência desses registros não representa apenas a perda de documentos administrativos, mas também o enfraquecimento da memória coletiva e da possibilidade de historicizar a experiência democrática construída ao longo dos anos.

Como destaca Nora (1993), a memória constitui-se como suporte das identidades coletivas, sendo os registros escritos elementos fundamentais para garantir a permanência dos acontecimentos no tempo. Nesse contexto, a perda documental limita a reconstrução histórica da escola, restando os relatos de experiências vividas, algumas fotografias preservadas em acervos pessoais e um livro de 2008 que registra a história da construção das escolas municipais, que também

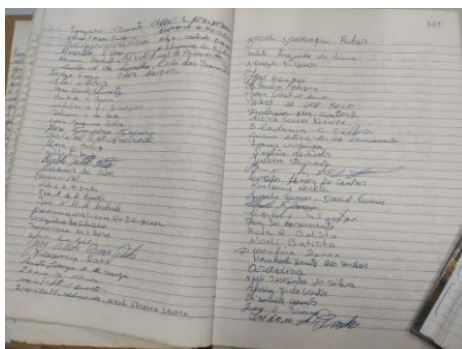
serviu de apoio para a pesquisa. Abaixo, as figuras 1 e 2 registram as imagens dos livros de atas que foram perdidos em decorrência da enchente.

Figura 1 - Atas de registro da reunião do CPM/CE



Fonte: acervo pessoal da autora (2024).

Figura 2 - Registro das assinaturas dos presentes na Assembleia de Pais



Fonte: acervo pessoal da autora (2024).

A enchente, ao levar não apenas bens materiais, mas também fragmentos da história, deixou marcas profundas, entre elas a sensação de perda de pertencimento a um lugar. Essa experiência, vivida no decorrer da pesquisa e em meio à reconstrução da escola, evidenciou a potência da troca de histórias por meio dos relatos das conselheiras. Tais relatos, associados aos documentos analisados, ainda que num primeiro momento investigativo e com anotações sem o aprofundamento exigido pelo processo de pesquisa, permitiram delinear aspectos importantes da memória e da identidade escolar.

Nesse sentido, a escola pode ser compreendida como um lugar de memória (Nora, 1993), no qual documentos, narrativas e vínculos comunitários se entrelaçam na construção de significados que ultrapassam a materialidade dos registros escritos. A perda documental ocasionada pela enchente, portanto, não apagou totalmente a

história, mas revelou a força das memórias sociais, coletivas e afetivas que sustentam a identidade escolar.

5.2 OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

Para dar conta do objetivo específico desta pesquisa: compreender como as conselheiras escolares se apropriam do processo de gestão financeira e sua relação com a gestão democrática, organizamos um movimento metodológico em torno do conselho escolar, constituído a partir das relações estabelecidas e da diversidade de experiências que cada integrante carrega consigo. Esse cenário enriqueceu a fase exploratória, configurando uma cena repleta de significados. Em um primeiro momento, realizou-se a observação participante, cuja finalidade é a coleta de dados no espaço social investigado.

A observação participante pode ser considerada parte essencial do trabalho de campo na pesquisa qualitativa. Sua importância é de tal ordem que alguns estudiosos a consideram não apenas uma estratégia no conjunto da investigação das técnicas de pesquisa, mas como um método que, em si mesmo, permite a compreensão da realidade (Minayo, 2007, p.70).

Essa estratégia possibilitou, conforme destaca a autora, uma aproximação mais ampla da realidade, envolvendo uma relação direta entre a pesquisadora e os interlocutores, com participação ativa no espaço social da pesquisa (Minayo, 2007). Nesse contexto, enquanto professora e conselheira, foi possível estabelecer uma conexão direta que favoreceu relações de confiança e despertou interesse das conselheiras pela pesquisa.

A observação participante foi realizada durante uma reunião do conselho, respalda pela análise documental e pelo roteiro de observação elaborado previamente, descrito no quadro 15. Esse processo possibilitou organizar as palavras geradoras utilizadas nos Círculos de Cultura e compreender as diferentes necessidades que levam as conselheiras a participarem desse espaço. Nessa ocasião, participaram oito conselheiras, em reunião convocada pela diretora ao final do turno de trabalho, com pauta específica sobre a prestação de contas dos repasses do PDDE e organização da festa de comemoração do aniversário da escola.

Quadro 15 - Roteiro da observação participante

Roteiro da observação participante da reunião do Conselho Escolar	
Aspectos analisados	Aspectos observados
1.Contexto da reunião	Local, data e horário da reunião
	Pauta definida e objetivos
	Coordenação e condução da reunião
	Registro – atas, lista de presença
	Quórum
2.Participação das conselheiras	Formas de participação – através de questionamentos, debate e ou proposições sobre o tema
	Interação entre conselheiros e relação com os assuntos da pauta
	Processos de tomada de decisão (consenso, votação, encaminhamentos)
	Percepção dos conselheiros acerca de sua representatividade
	Pertinência da pauta em relação às atribuições legais do conselho
3.Espaço de debate	Compreensão, por parte dos conselheiros, sobre seu papel nas deliberações
4.Financiamento da Educação Pública	Debate sobre as fontes de financiamento disponíveis
	Análise da utilização dos recursos (planejamento, execução e prestação de contas)
	Transparência e acesso às informações financeiras
	Propostas apresentadas para melhoria do financiamento escolar
5.Encaminhamentos da reunião	Resultados e deliberações aprovadas
	Consensos e conflitos observados no processo decisório
	Formas de comunicação das definições à comunidade escolar

Fonte: elaborado pela autora (2025).

O quadro 15 sintetiza o roteiro de observação, cujas dimensões foram consideradas não apenas durante a observação da reunião, mas também nos Círculos de Cultura e nas análises documentais. A reunião observada ocorreu em 11

de março de 2024, ocasião em que foi apresentada às conselheiras a proposta da pesquisa, recebida com entusiasmo e disposição de colaboração. A pauta principal tratava da organização da festa de comemoração dos 35 anos da escola, evento que, além de arrecadar recursos, tinha como objetivo resgatar a história da instituição e promover o envolvimento da comunidade. Também constavam na pauta a prestação de contas do PDDE e a apresentação das reformas realizadas no período de férias.

O encontro ocorreu em ambiente acolhedor, preparado especialmente para as conselheiras, com café e salgados, considerando que chegavam ao final de seus expedientes de trabalho. A diretora iniciou a reunião apresentando a pauta, mas, a pedido das conselheiras, houve alteração na ordem dos pontos, priorizando uma visita às dependências da escola. O “tour” permitiu observar as melhorias realizadas nos banheiros, salas de aula e refeitório. Nesse percurso, a diretora informava sobre os custos das reformas, detalhando a origem dos recursos, provenientes tanto das verbas arrecadadas pela escola quanto dos repasses federal e municipal. Em comum acordo, as conselheiras parabenizaram a gestão, ressaltando a qualidade da infraestrutura e os benefícios diretos aos estudantes.

No entanto, chamou atenção o silêncio das conselheiras em relação à pauta financeira. A tesoureira, professora da escola e ocupante do cargo conforme previsto no estatuto do conselho apresentou os relatórios de prestação de contas referentes ao PDDE e aos recursos aplicados nas reformas, incluindo pinturas externas do pátio, instalação de quadros brancos, reorganização da cozinha e do depósito de alimentos e manutenção dos banheiros. Durante a exposição, foram apresentados documentos como tomadas de preços, notas fiscais e registros bancários. Questionadas sobre dúvidas, as conselheiras permaneceram em silêncio, ainda que os documentos tenham circulado entre elas. Um dos registros, identificado pela sigla UEx, gerou questionamento da parte desta pesquisadora, mas a explicação oferecida foi insuficiente, sendo necessário encaminhar a dúvida ao setor competente da SMED. Ressalta-se que, além da observação, houve participação na reunião como conselheira e, mesmo assim, esta pesquisadora deixou da reunião sem compreender o sentido da UEx.

A prestação de contas foi aprovada sem debates ou proposições adicionais e os relatórios foram encaminhados à SMED. Observou-se, nos registros das atas do CE, que a prestação de contas é realizada exclusivamente no conselho, sem necessidade de apresentação à comunidade escolar, orientação justificada pela

mantenedora como medida de segurança para evitar roubos, providências tomadas ainda no período em que vigorava o CPM. Nesse momento, a diretora reforçou a importância de verificar atentamente os documentos, incentivando questionamentos, de modo a assegurar a transparência do processo.

Verificou-se, ainda, que desde a pandemia de 2019 as convocações para as reuniões do conselho passaram a ocorrer por meio de um grupo de *WhatsApp*, criado especificamente para esse fim. As reuniões estão previstas no calendário escolar, construído coletivamente pela equipe diretiva e pelos professores, aprovado em assembleia de famílias e posteriormente homologado pela mantenedora. Alterações nesse calendário, como as ocorridas durante a pandemia e, mais recentemente, na enchente de 2024, dependem de homologação da mantenedora ou de decreto oficial.

Quanto à organização da festa de 35 anos da escola, o momento foi marcado por tranquilidade e engajamento, com sugestões variadas das conselheiras, que propuseram a realização em uma sexta-feira à noite, contemplando diferentes faixas etárias e incluindo venda de lanches para arrecadação de fundos. As conselheiras assumiram, ainda, o compromisso de mobilizar famílias tanto para festa quanto para a assembleia, ressaltando a importância desse espaço para aprovação do calendário escolar e definição das ações do ano letivo.

A observação evidenciou que as conselheiras demonstram maior interesse em propor e participar de ações ligadas à organização de eventos e à resolução de questões do cotidiano escolar, como conflitos entre estudantes, do que em debater temas relacionados à gestão financeira ou normativa. Manifestaram, por exemplo, preocupação com a baixa participação das famílias nos encontros de entrega de boletins, interpretada como descompromisso com a aprendizagem dos filhos, em contraste com a dedicação que elas próprias afirmam manter em relação à escola. Também foi mencionada a necessidade de atenção à inclusão, destacada por uma conselheira, mãe atípica, que se colocou à disposição para dialogar diretamente com as turmas.

De modo geral, as conselheiras colocam-se à disposição para apoiar a diretora em diferentes demandas, compreendendo sua participação como contribuição prática ao funcionamento da escola, sobretudo na organização de eventos. Contudo, tanto pela observação quanto pela análise documental, verifica-se a ausência de debates sobre legislações que definem as atribuições do CE e sobre a normatização relativa à descentralização de recursos. Cabe destacar que planejar a utilização dos recursos,

sejam provenientes de repasses dos entes federados ou de arrecadação social, constitui atribuição legal do CE. Nesse sentido, Paro (2014) sublinha que a participação efetiva se concretiza a partir da troca de impressões, do confronto de interesses e da convivência dialógica, fundamentos essenciais da gestão democrática. Para tanto, é imprescindível a compreensão dos temas em pauta, de forma que cada sujeito se sinta à vontade para dialogar sobre aspectos essenciais da vida escolar, como a organização do espaço físico, que exige investimento e planejamento adequado.

Essa participação da comunidade escolar deve ultrapassar a dimensão meramente burocrática, configurando-se como prática de democratização, em que os sujeitos se reconhecem como parte ativa das decisões institucionais. Nesse aspecto, há registros de discussão sobre a proposta de unificação entre o CPM e o CE, frente à dificuldade em mobilizar pessoas para ambos os espaços e à sobreposição de funções semelhantes, situação que gerou alívio por parte da direção.

A partir desse levantamento, foi possível articular reflexões às experiências vividas e revelar contradições entre as normas formais e as práticas efetivamente realizadas pelo colegiado, conforme argumenta Minayo (2007). Todas as etapas da pesquisa devem ser compreendidas como fenômeno social, que envolve relações interpessoais e processos de comunicação, tal como destaca a autora.

Considerando o objetivo da observação, a análise dos documentos e registros das reuniões do CE, o suporte legal e a fundamentação teórica, foi utilizado um caderno de campo para registrar informações relevantes à análise dos dados. Assim, a sistematização da observação foi elaborada reconhecendo que, embora se trate de uma técnica de caráter relativamente espontâneo, exige uma organização metodológica capaz de potencializar sua eficácia (Tozoni-Reis, 2009).

5.3 CÍRCULOS DE CULTURA

Diante das relações estabelecidas no espaço do CE e dos contextos analisados, iniciou-se a organização para a segunda etapa do trabalho de campo com recurso aos círculos de cultura. Esse movimento de construção dialógica estimulou a produção de narrativas, tanto individuais quanto coletivas e permitiu a constituição de um grupo de trabalho, envolvendo todas as conselheiras em um processo de interação

e de debate sobre os temas pertinentes ao papel do conselho na gestão escolar. A utilização dos círculos de cultura como mecanismos capazes de potencializar o debate permitiu a abordagem de temas geradores relevantes, como participação, democracia, papel do conselho, recursos financeiros, prestação de contas e transparência, que são pertinentes para a pesquisa.

Todas as conselheiras contribuíram no debate, expressando suas concepções e ouvindo as perspectivas umas das outras. Assim, os círculos de cultura desempenharam um papel significativo nesse processo, proporcionando um ambiente colaborativo de trocas de saberes, como afirma Freire (1997), o objetivo central do círculo de cultura é promover o debate em um contexto de prática social livre e crítica.

O círculo de cultura foi uma criação de Paulo Freire e se tornou uma nova forma e norma de trabalho coletivo dos movimentos de educação popular e dos grupos comunitários, escolares ou pedagógicos (Paulo; Brandão, 2018). A proposta dessa prática é fomentar o diálogo entre os participantes, que se propõem a construir juntos o saber solidário, onde todos têm tanto o papel de ensinar quanto de aprender. As pessoas organizam-se em rodas, de modo que ninguém ocupa um lugar proeminente, e partem do pressuposto de que o conhecimento é construído de forma coletiva por meio do diálogo, fator necessário para a prática democrática (Freire, 1992). De acordo com Brandão,

No círculo de cultura o diálogo deixa de ser uma simples metodologia ou uma técnica de ação grupal e passa a ser a própria diretriz de uma experiência didática centrada no suposto de que aprender é aprender a “dizer a sua palavra” (Paulo; Brandão, 2018, p. 80).

A utilização dessa diretriz demonstrou a preocupação em despertar formas diferentes de diálogos que considerem as experiências de vidas. Os círculos de cultura possuem fundamentos essenciais para a sua realização, entre eles, destacam-se: cada pessoa é uma fonte original e única de uma forma própria de saber e todo saber possui valor, pois representa uma experiência individual e de partilha de vida social; cada cultura representa um modo de vida e uma forma original de ser, de viver, de sentir e de pensar de uma ou de várias comunidades sociais; por fim, ninguém educa ninguém, mas também ninguém se educa sozinho (Freire, 1992), embora pessoas possam aprender e se instruir em algo por conta própria, as pessoas educam-se umas às outras, ensinam-aprendem através do diálogo, das vivências e da cultura (Paulo; Brandão, 2018). Os círculos de cultura foram organizados considerando o

“método de Paulo Freire”, utilizado no processo de alfabetização, onde todos os participantes criavam com sua presença o círculo de cultura (Paulo; Brandão, 2018), ou seja, uma roda repleta de diferentes culturas. Os debates foram alicerçados pelas palavras geradoras, identificadas durante a releitura das atas e a observação, alinhadas aos objetivos geral e específicos traçados na pesquisa, conforme quadro 16.

Quadro 16 - Palavras geradoras

Círculo de cultura	Palavras geradoras
Círculo de cultura 1	
Objetivo geral Analisar as articulações entre a participação dos conselheiros e a materialização das normas legais na gestão financeira, buscando compreender suas contribuições para o fortalecimento dos processos de democratização da escola.	PARTICIPAÇÃO DEMOCRACIA
Círculo de cultura 2	
Objetivos específicos Descrever a história e os aspectos do funcionamento do CE Apresentar a política pública de financiamento educacional no período de 1996-2024 Compreender o processo de gestão financeira da escola	CONSELHO ESCOLAR RECURSOS FINANCEIROS
Círculo de cultura 3	
Objetivos específicos Identificar a percepção dos conselheiros escolares sobre a gestão financeira e sua contribuição para a gestão democrática da escola	PRESTAÇÃO DE CONTAS TRANSPARÊNCIA
Círculo de cultura 4	
Construir uma proposta de intervenção, sobre o tema para o território municipal de São Leopoldo	PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA, CONSELHO ESCOLAR, RECURSOS FINANCEIROS, PRESTAÇÃO DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Essas palavras possibilitaram o rompimento com o silêncio das conselheiras, que falaram sobre elas a partir de seus saberes e vivências.

Romper o silêncio, subverte a histórica cultura do silêncio: condição primeira para homes e mulheres se assumirem como seres culturais. Mas há um silenciar que a educação precisa cultivar. E aquele silêncio que torna possível o verdadeiro diálogo, a palavra autêntica. Quem não escuta não pode falar com, mas fazer discurso para, ou, em termos de cultura, vai continuar perpetuando invasões culturais (Almeida; Streck, p.495, 2018).

Ao utilizar a metodologia dos círculos de cultura criada por Freire para o processo de alfabetização de jovens e adultos, houve a necessidade de adaptá-la para o contexto da pesquisa e do CE. Na metodologia freiriana, os componentes do círculo de cultura eram incentivados a realizarem atividades para conhecer sua comunidade, além de elaborarem o próprio material para o aprendizado. Era uma pequena pesquisa de campo, caracterizando-se como uma experiência pioneira da pesquisa participante. No segundo momento, de posse do “material coletado”, a equipe de trabalho do círculo de cultura organizava as informações e identificava as palavras geradoras, consideradas a matéria-prima para a construção coletiva de saberes e aprendizagem. Essas palavras eram dispostas em fichas e pequenos cartazes elaborados coletivamente. Reunidos em um círculo, uns ao lado dos outros e, nunca uns atrás de outros ou diante de um professor, os participantes eram motivados a engajar-se em um livre debate. Esse processo era incentivado pela apresentação de uma sequência de fichas de cultura, que introduziam a ideia de que eles eram agentes criadores do mundo de cultura à qual pertenciam. O papel do monitor era estimular os participantes a compartilharem suas reflexões, expressando suas interpretações das fichas de cultura (Brandão, 2018).

A metodologia dos Círculos de Cultura aplicada na pesquisa com as conselheiras foi organizada da seguinte forma: após a observação participante realizada durante a primeira reunião do CE no ano de 2024, foram retomados os livros de registros das atas de reuniões do colegiado, aqueles que foram preservados pela direção em consequência da enchente. Com base na releitura dessas atas, no processo de análise documental e na observação participante, foram identificadas e organizadas as palavras geradoras, relacionando-as tanto com os objetivos da pesquisa quanto com as experiências dos conselheiros.

Seis palavras geradoras foram descritas, conforme indicado no quadro 17, sendo apresentadas duas palavras por reuniões por meio de cartões coloridos, para incentivar o debate. A escolha das palavras foi um desafio, pois, na releitura das atas, foram relacionadas quinze palavras, sendo necessário escolher as que melhor se encaixariam na proposta, sendo que a observação colaborou com esse processo.

Foram realizadas seis reuniões com o CE: primeira consistiu na observação participante; a segunda foi dedicada à apresentação da metodologia dos círculos de cultura; e as demais foram voltadas à realização dessa metodologia. Todas as

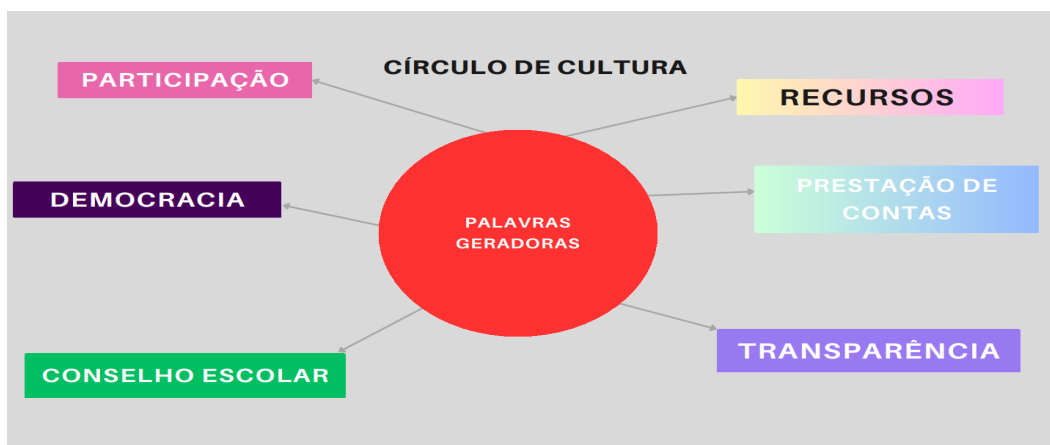
reuniões respeitaram o limite de duas horas, considerando que todas as mulheres participantes eram trabalhadoras e tinham seus compromissos em casa.

Na reunião destinada à apresentação dos círculos de cultura, foi solicitada permissão para gravar, a fim de facilitar a análise dos dados posteriormente. As gravações de áudios foram realizadas em um celular e seguiram todos os princípios éticos de sigilo. As conselheiras novamente mostraram-se entusiasmadas em participar desse processo, especialmente por ocorrer após a enchente, em julho, mês de retorno dos trabalhos da escola.

A escola ainda estava em fase de reconstrução do primeiro andar, que foi totalmente submerso, permanecendo mais de vinte dias nessa condição, assim como as casas em torno da escola. Durante a reunião, elas dedicaram a maior parte do tempo para compartilhar suas experiências, dores e os prejuízos causados pela tragédia climática, como foi afirmado, *“melhor estar aqui na escola que já está decente, do que em casa, que ainda precisa de reforma e nem dá para chamar de casa”* - (CB).

Esse encontro também foi um momento de acolhida e de escuta, permitindo que as conselheiras compartilhassem suas vivências e angústias causadas pelas perdas provocadas pela enchente. O cronograma dos círculos de cultura foi compartilhado com todas por meio do canal de comunicação do CE. Então, foi apresentada a imagem abaixo, que serviu como guia para explicar o círculo de cultura e as palavras geradoras. Algumas conselheiras demonstraram nervosismo, pois teriam que falar nas reuniões seguintes. Para amenizar essa situação, foi sugerido que escrevêssemos as ideias em tarjetas primeiro, para depois apresentá-las, *“Ah, assim vai ser mais fácil!”* - (CC).

Figura 3 – Círculo de cultura



Fonte: elaborado pela autora (2024).

Reunidas em círculo durante quatro encontros realizados nos meses de abril, agosto, setembro e outubro, as conselheiras sentaram-se lado a lado e foram incentivadas a participar dos debates a partir das palavras geradoras. No mês de abril, ocorreram duas reuniões: a primeira teve como objetivo apresentar o método dos círculos de cultura e a segunda foi destinada à sua realização prática. Esse processo foi potencializado pela utilização das palavras geradoras, sendo que cada conselheira recebeu dois cartões por reunião, nos quais registrou suas ideias e reflexões sobre os conceitos apresentados.

Após a escrita, as participantes foram estimuladas a compartilhar suas interpretações das palavras, colando seus cartões na parede, de forma que todas permanecessem visíveis. O último círculo de cultura constituiu um momento de fechamento, no qual revisitaram-se as seis palavras geradoras previamente definidas: participação, democracia, Conselho Escolar, recursos financeiros, prestação de contas e transparência. Esse encontro resultou em uma intensa partilha de reflexões, permitindo que cada conselheira rompesse com o silêncio e debatessem sobre suas percepções e experiências culturais.

Todos os círculos de cultura foram gravados, totalizando 8 horas e 30 minutos de gravação, além de duas horas referentes à reunião de apresentação da metodologia. O último encontro foi o mais prolongado, evidenciando uma maior interação entre as participantes. Como observou uma conselheira, “o círculo de cultura foi uma vivência em que eu pude adquirir conhecimentos diferentes” - (CA). As gravações foram transcritas por meio do aplicativo Notta IA, sendo todo o material armazenado em drive pessoal.

Após a transcrição, procedeu-se à escuta detalhada de cada reunião, dedicando um dia para cada encontro. Durante esse processo, registraram-se em caderno de campo as informações mais significativas para a pesquisa, selecionando aquelas que contribuíram diretamente para a análise e compreensão do problema investigado.

5.4 DELIMITAÇÃO DO CAMPO EMPÍRICO

A partir das análises documentais, foi delimitado o campo empírico da pesquisa no Conselho Escolar da EMEF Oito Mulheres, apoiando-se também essa escolha na experiência pessoal da pesquisadora como conselheira, representante do segmento de professores. Essa escolha permitiu estabelecer relações que fortalecem a participação democrática e a gestão coletiva, evidenciando a importância de sujeitos ativos e comprometidos com o projeto democrático da escola, incluindo a participação na tomada de decisões e na gestão financeira (Antunes, 1997). O trabalho de campo possui relevância, pois caracteriza-se como um movimento importante na trajetória da pesquisa de cunho social, segundo Minayo (2019), uma abordagem que trabalha com gente e com suas realizações, compreendendo-os como atores sociais.

O CE estudado é composto por oito conselheiras, todas mulheres, representantes de diferentes segmentos da comunidade escolar, quatro trabalhadoras em educação docentes, incluindo a diretora, uma não docente e três mães de estudantes. A maioria possui formação superior, algumas com pós-graduação, enquanto outras possuem ensino médio completo e formação superior incompleta. Todas conciliam trabalho e responsabilidades domésticas. Esse perfil foi traçado a partir das apresentações das próprias conselheiras durante a observação participante, exposto no quadro 17.

Quadro 17 - Perfil do Conselho Escolar

Observação participante	
Número de conselheiras	8 conselheiras
Segmentos representados	4 professoras, incluindo a diretora - CA 1 trabalhadora em educação não docentes - CB 3 mães de estudantes - CC
Gênero	Feminino
Trabalhadoras	Todas as trabalhadoras e responsáveis pelas suas casas
Formação	5 conselheiras com formação superior e pós-graduação 3 com ensino médio completo e formação superior incompleta

Fonte: elaborado pela autora (2025).

O levantamento do perfil das conselheiras permitiu compreender a diversidade de experiências e saberes presentes no CE, destacando a importância do envolvimento ativo da comunidade escolar para a democratização da gestão e para a construção de práticas coletivas e participativas no cotidiano escolar.

6 ANÁLISE TEXTUAL QUALITATIVA

Neste capítulo, são descritos e analisados os dados gerados a partir da observação e dos círculos de cultura realizados com as conselheiras, articulados com a base teórica e os documentos tratados. As informações obtidas tanto por meio da observação quanto aquelas provenientes dos círculos de cultura serão apresentadas de forma detalhada, considerando os aspectos relevantes em relação ao problema da pesquisa e os objetivos estabelecidos.

Os dados produzidos foram triangulados com o intuito de compreender o movimento das conselheiras frente à gestão financeira da escola, bem como suas atribuições referentes à aplicação e fiscalização dos recursos oriundos das políticas de descentralização do financiamento educacional. As conselheiras, representantes que compõem o CE, um órgão deliberativo constituído para contribuir na gestão da escola, desempenham um papel fundamental no planejamento do funcionamento da unidade escolar (Paro, 2007).

Esta etapa de análise dos dados tem como objetivo explorar o conjunto de percepções das diferentes representações que integram o CE. Ao analisar e interpretar as informações geradas a partir de uma pesquisa qualitativa, faz-se necessário considerar o caminho percorrido na direção tanto do que é homogêneo quanto no que se diferencia dentro de um mesmo meio social (Deslandes; Gomes, 2007, p. 80).

Esse momento possibilitou identificar as potencialidades dos conselheiros na participação da gestão financeira da escola, considerando suas diferentes representações, assim como os seus limites de atuação, que dificultam em contribuir efetivamente como representantes de seus segmentos. A estrutura deste capítulo foi organizada a partir das palavras geradoras trabalhadas nos círculos de cultura, que impulsionaram o debate. Assim optou-se pela análise temática dos conteúdos, abordagem que permitiu uma caminhada na descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo para além das aparências do que está sendo comunicado. Na mesma direção, a fundamentação teórica contextualiza e a produção das mensagens no processo de compreensão e interpretação dos dados, que atribuem um grau maior de significação aos conteúdos analisados (Deslandes; Gomes, 2007).

A análise foi conduzida com base nas informações obtidas ao longo do percurso da pesquisa, compreendendo: as atas de registros do CE; os relatórios de

prestação de contas; os extratos bancários; as legislações que tratam sobre a descentralização dos recursos educacionais e a democratização da escola; registros da observação da reunião do colegiado e da realização dos círculos de cultura. Com a intenção de possibilitar o refinamento na descrição e interpretação dos dados produzidos, foram estabelecidas duas categorias analíticas que se relacionam diretamente com as palavras geradoras utilizadas como mecanismos para impulsionar o debate nos círculos de cultura. Assim, ficaram divididas em categorias: a cultura organizacional do Conselho Escolar e a participação das conselheiras na gestão financeira da escola.

6.1. A CULTURA ORGANIZACIONAL DO CONSELHO ESCOLAR

Os círculos de cultura, uma metodologia inspirada em Paulo Freire, promoveram um ambiente dialógico, valorizando os saberes prévios das participantes e suas experiências vividas no cotidiano da escola. O processo demonstrou tanto as competências quanto as lacunas formativas das conselheiras em relação à gestão financeira, apontando a necessidade de traçar caminhos e estratégias que contribuam na qualificação e fortalecimento da atuação das conselheiras. A depuração dos dados baseada nas palavras geradoras debatidas sempre se relacionou aos documentos apresentados ao longo da pesquisa, que constituíram o campo empírico.

Esta categoria de análise manifesta-se a partir das palavras geradoras: participação; Conselho Escolar; e democracia, mobilizadas durante a realização do primeiro, segundo e quarto círculos de cultura. No quarto círculo de cultura, todas as palavras foram retomadas como estratégia de sistematização e fechamento dos debates, possibilitando a visita às reflexões realizadas. Essas palavras potencializaram o diálogo em torno da organização, da estrutura do Conselho Escolar, bem como sobre as formas de participação das conselheiras, como destacou a CB, “estar aqui na escola, conversando sobre a escola e a nossa participação é importante para nós e para os nossos filhos”.

A partir da observação das narrativas das conselheiras e da análise dos registros em livros de atas, evidencia-se que os saberes que sustentam suas palavras são constituídos a partir de suas vivências. Esses saberes, embora não formalizados, demonstram um campo repleto de conhecimentos produzidos no cotidiano, apontado para a necessidade de repensar a cultura organizacional do CE. Essa organização

tem que reconhecer os diferentes saberes que compõem a comunidade escolar, articulando com os documentos que orientam a democratização da escola.

A cultura organizacional (também chamada “cultura da escola”) diz respeito ao conjunto de fatores sociais, culturais, psicológicos que influenciam o modo de agir da organização como um todo e o do comportamento das pessoas em particular. No caso da escola, isso significa que, para além daquelas diretrizes, normas, procedimentos operacionais, rotinas, administrativas, há aspectos de natureza cultural que as diferenciam uma das outras, sendo que a maior parte deles não é claramente perceptível nem explícita (Libâneo, 2013, p. 92).

Compreender essa dimensão cultural é fundamental para analisar o funcionamento do conselho. Ainda que respaldados por dispositivos legais, os CE funcionam imersos em culturas institucionais que podem limitar e, em algumas situações, desmobilizar a participação. Como apontou Libâneo (2013), além das diretrizes e normas formais, existem aspectos culturais que diferenciam uma escola da outra, a maioria dos quais não é visível ou explicitada, mas exerce forte influência sobre a dinâmica de funcionamento das escolas.

A forma como os sujeitos se insere nesses espaços está diretamente relacionada à essa cultura organizacional, que pode tanto fomentar quanto restringir o exercício democrático. Na prática, isso se manifesta, por exemplo, nas decisões relativas à gestão financeira, nas quais as conselheiras, embora previstas na legislação como participantes ativas, muitas vezes ocupam posições periféricas ou meramente consultivas, evidenciando um distanciamento entre o ideal normativo e a realidade vivida. Um exemplo dessa situação foi o desconhecimento, por parte das conselheiras, acerca do significado da UEx, identificado durante a observação participante. Observou-se que não havia compreensão nem respostas sobre esse processo, embora a função de Unidade Executora esteja prevista nas atribuições definidas em legislação, conforme consta desde o funcionamento do CPM, passando para o CE, tal atribuição.

Essa tensão evidencia diferentes compreensões sobre o significado da participação, sobre o papel de ser conselheira e sobre as formas de exercício da democracia no espaço escolar. Em vez de favorecer uma atuação efetiva, tais divergências acabam por restringir as possibilidades do CE se consolidar como um espaço genuinamente democrático. Para Libâneo (2013), a participação constitui-se

no principal caminho para a democratização da escola, pois implica o envolvimento real dos sujeitos nas decisões que incidem diretamente sobre o cotidiano escolar.

Nessa mesma direção, Carvalho (2009) ressalta que a organização democrática não pode ser imposta por quem governa, ela deve ser construída nos espaços de interação e de convivência, a partir do exercício cotidiano de uma participação ativa, capaz de impulsionar a democratização do ambiente escolar. De forma complementar, Freire (1997) destaca que não é possível viver plenamente a democracia quando se é interditado no direito de falar, de ter voz, de ser crítico e de lutar pela defesa do próprio direito de atuar.

Essa perspectiva encontra respaldo também no ordenamento jurídico brasileiro. A CF (Brasil, 1988), em seu artigo 206, incisos I a VII, estabelece princípios como igualdade de acesso, pluralismo de ideias e gestão democrática do ensino. Tais princípios foram reafirmados e ampliados pela LDB (Brasil, 1996), que consolidou a gestão participativa como orientadora da organização escolar.

Assim, a gestão democrática passou a fazer parte das escolas, tanto por conta do anseio popular como por determinações legais. Houve um movimento de democratização dos espaços outrora dominados por administrações centralizadoras. Procurou-se, sistematicamente, ampliar a participação dos vários segmentos que compõem a comunidade escolar nas tomadas de decisões (Pio, 2020, p.14).

Segundo Pio (2020), os marcos legais e os movimentos populares buscaram estabelecer mudanças significativas na escola por meio da implementação de uma gestão participativa descentralizada, em que famílias, funcionários, professores e estudantes compartilham a responsabilidade pela gestão da instituição. No entanto, a materialização dessa proposta ainda enfrenta desafios relacionados à cultura organizacional escolar, marcadas por práticas autoritárias que persistem, mesmo diante a abertura formal à participação. Nesse contexto, verificou-se que a direção adota uma postura que se alinha aos princípios da gestão democrática, especialmente no que diz respeito à coordenação das reuniões do conselho. Observou-se o incentivo sistemático ao diálogo, à manifestação das conselheiras, evidenciando um movimento de valorização das diferentes perspectivas apresentadas e de superação das práticas tradicionais e de aproximação efetiva ao modelo participativo preconizado pela legislação educacional vigente.

Dessa forma, o CE representa um campo de disputa entre a previsão legal e a realidade vivenciada. Sua estrutura institucional carrega a promessa de democratização, mas suas práticas cotidianas ainda são atravessadas por uma lógica que nem sempre favorece o empoderamento dos sujeitos envolvidos. Essa dicotomia entre o legal e o real reforça a urgência de refletir sobre a cultura institucional das escolas, a fim de que os CE deixem de ser instâncias apenas formais e passem a operar como espaços de construção coletiva, nos quais as conselheiras possam exercer um papel ativo na gestão financeira e pedagógica da escola.

O artigo nº 14 da LDB (Brasil, 1996) estabeleceu as normas para a gestão democrática do ensino público na educação básica. Essa legislação orientou que os sistemas de ensino definissem as normas próprias de gestão, considerando suas peculiaridades, assegurando a participação dos profissionais da educação na elaboração do PPP, bem como a participação da comunidade escolar e locais em conselhos escolares ou equivalentes.

No município de São Leopoldo, entretanto, a criação e a organização dos CE como instâncias de participação democrática ocorreram de forma tardia, apenas em 2010, com a promulgação da Lei Municipal nº 7.320 (São Leopoldo, 2010), posteriormente alterada pela Lei nº 9.379 (São Leopoldo, 2021), ou seja, quatorze anos após a publicação da LDB (Brasil, 1996). Até então, a participação da comunidade escolar se dava principalmente por meio dos CPM, instituídos pela Lei Estadual nº 5.227 (Rio Grande do Sul, 1996), ainda vigente no período em que a rede municipal permanecia vinculada à normatização estadual.

Essa vinculação refletia também a natureza do CME, criado pela Lei Municipal nº 1.680 (São Leopoldo, 1972), cujas atribuições estavam limitadas à emissão de pareceres pedagógicos, à análise e ao acompanhamento da execução de planejamentos do poder executivo municipal, bem como à regulamentação de normas voltadas ao incentivo de atividades recreativas e esportivas. A legislação local seguia, portanto, a lógica centralizadora vigente no ordenamento federal, especialmente no período marcado pela ditadura civil-militar. A Lei nº 4.024 (Brasil, 1961), primeira LDB, e a Lei nº 5.692 (Brasil, 1971), elaboradas sob forte influência autoritária, voltavam-se sobretudo à organização dos Conselhos Estaduais de Educação e pouco estimularam a criação de instâncias municipais, autorizando sua instituição apenas em localidades que dispusessem de condições estruturais adequadas.

A criação do SME, instituído pela Lei Municipal nº 6.159 (São Leopoldo, 2007), representou um marco no processo de reorganização das instituições públicas municipais de educação básica e das instituições privadas de educação infantil que passaram a integrá-lo. A partir dessa nova configuração e em consonância com as prerrogativas da LDB (Brasil, 1996), coube ao SME incentivar e fomentar a criação dos conselhos escolares, consolidando-os como instâncias colegiadas de participação democrática.

Esse movimento resultou não apenas do cumprimento das determinações legais, mas também da necessidade de efetivar, no cotidiano escolar, os princípios democráticos assegurados pela CF (Brasil, 1988) e reafirmados pela LDB (Brasil, 1996). Mais do que atender a um requisito normativo, a criação dos conselhos representou uma tentativa de romper com os modelos administrativos centralizadores historicamente predominantes nas escolas do município, buscando construir espaços mais abertos ao diálogo e à participação da comunidade nos processos decisórios de cada unidade escolar. Como adverte Cury (2002, p. 138), a gestão democrática não se realiza por decreto, mas requer um processo contínuo de formação política, institucionalização e transformação das práticas pedagógicas e administrativas que sustentam a escola.

Já nas escolas, os registros das atas das reuniões evidenciam uma trajetória de participação da comunidade, inicialmente mediada pelos CPM e, posteriormente, pelos CE regulamentados pela Lei nº 9.379 (São Leopoldo, 2021). Contudo, embora o funcionamento formal dessas instâncias esteja assegurado, é necessário problematizar a natureza dessa participação. De acordo com os registros analisados, a atuação das conselheiras aparece, em grande medida, vinculada à organização da escola em função do bem-estar dos estudantes. Essa forma de participação se distingue daquela considerada ativa, que pressupõe a tomada de decisões coletivas, o planejamento conjunto de ações para atender demandas financeiras, bem como a avaliação dos processos pedagógicos e administrativos da escola.

A trajetória de criação e consolidação dos conselhos escolares em São Leopoldo demonstra que a efetivação da gestão democrática no âmbito da educação pública é um processo complexo, marcado por avanços legais, mas também por enfrentamentos de rompimentos autoritários históricos. A demora na institucionalização dos CE reflete o peso de uma tradição centralizadora e autoritária

que, por décadas, limitou a participação da comunidade escolar a funções consultivas ou de apoio administrativo.

Esse cenário confirma o argumento de Paro (2001) de que a legislação, por si só, não garante a democratização da escola, sendo indispensável que haja transformações estruturais, culturais e políticas que favoreçam a apropriação dos espaços colegiados pela comunidade. Nesse sentido, ainda que a legislação nacional e municipal tenha aberto caminho para novas práticas participativas, sua materialização depende de processos formativos que fortaleçam a atuação crítica dos conselheiros e conselheiras, de forma a superar uma lógica de participação restrita ao atendimento de demandas pontuais da gestão escolar.

Assim, o campo empírico estudado insere-se em uma realidade mais ampla da educação brasileira, na qual a participação ainda oscila entre avanços formais e limites práticos. Como observa Cury (2002), a gestão democrática é resultado de um processo permanente de construção, que exige formação política, institucionalização de práticas e transformação das relações de poder no interior da escola. Em São Leopoldo, a experiência com os Conselhos Escolares ilustra justamente esse tensionamento entre o previsto na legislação e o vivido no cotidiano, revelando os desafios para que os CE se consolidem como espaços efetivos de democratização da gestão escolar.

A cultura organizacional do Conselho Escolar carrega, simultaneamente, as determinações legais e as experiências cotidianas da escola. O artigo 16 da Lei nº 9.379 (São Leopoldo, 2021) descreve como competência do presidente eleito a convocação e a condução das reuniões e assembleias. Essa prerrogativa legal está em consonância com a concepção de participação vinculada à autonomia, entendida por Libâneo (2013) como a capacidade de exercer ações deliberativas de forma livre e consciente. Entretanto, os dados analisados revelam uma contradição entre a estrutura normativa e a prática cotidiana. Apesar da existência de uma presidenta formal, as reuniões, em sua maioria, eram convocadas pela diretora, membro nato do conselho. Esse dado evidencia uma formalização burocrática na condução para a realização das reuniões, por parte da direção e por parte das conselheiras, que não percebem a necessidade de romper com essa prática.

Tal situação não é problematizada pelas conselheiras, cujas falas, registradas a partir da palavra geradora participação, refletem suas concepções sobre o tema, como afirmou CC: “participar é estar aqui na escola sempre que a diretora chama,

seja para resolver problemas com os alunos ou participar das reuniões do CE.” Em sentido semelhante, CB destacou:

“a participação é importante para ajudar a diretora a organizar a escola e resolver os problemas. Precisamos participar sempre e convidar mais pais para vir na escola, porque nem para buscar boletins os pais vêm. Eu falo para eles que eles têm que participar na escola”.

Ainda segundo CC: “a participação é muito importante na vida escolar dos filhos, isso ajuda eles a se tornarem boas pessoas”. Complementando, CA afirmou: “a participação é muito importante para a organização da escola e a presença da comunidade fortalece as nossas ações”. Essas falas demonstram que a participação é majoritariamente compreendida como apoio à gestão da diretora e como presença física na escola, mais do que como exercício de poder deliberativo e de autonomia.

As narrativas das conselheiras revelam uma concepção de participação fortemente associada ao apoio à gestão escolar e ao cumprimento de convocações realizadas pela direção, evidenciando um entendimento restrito do papel do Conselho Escolar. Tal percepção reforça a necessidade de formação política e de fortalecimento do Conselho Escolar como espaço efetivamente democrático, superando a lógica de burocratização, formalização e de dependência da figura da direção.

Essa perspectiva, embora expresse comprometimento com a vida escolar, distancia-se da concepção de participação como prática política emancipatória. Nesse sentido, Freire (1997) reflete que a democracia não se realiza quando os sujeitos são interditados em seu direito de falar, de ter voz, de ser críticos e de lutar pela defesa de sua atuação. Para o autor, participar implica reconhecer-se como sujeito histórico capaz de questionar, propor e transformar, e não apenas de aderir às decisões previamente estruturadas. A ausência de problematização quanto ao caráter predominantemente burocrático que organiza o funcionamento do conselho, cuja realização das reuniões permanece condicionada a figura da diretora, associada à compreensão restritiva da participação como colaboração ou presença física revela contradições estruturais do processo de democratização escolar. Esses elementos explicitam limites históricos que atravessam a gestão educacional no Brasil, nos quais o exercício da autonomia ainda se encontra fragilizado diante de práticas autoritárias internalizadas na cultura organizacional da escola.

Dessa forma, evidencia-se que, apesar de avanços pontuais, a democratização da gestão depende de um movimento mais profundo de revisão das relações de

poder, de ampliação dos espaços de deliberação e da construção de uma cultura política que reconheça a participação como direito e não como concessão. Tal compreensão dialoga com autores como Paro (2016) e Cury (2002), que apontam que a gestão democrática exige não apenas estruturas formais de participação, mas sobretudo práticas efetivas que rompam com lógicas verticalizadas e promovam o protagonismo dos diferentes sujeitos que compõem a comunidade escolar.

Assim, a análise evidencia que a efetividade do CE como espaço democrático não depende apenas de previsões legais ou da sua organização formal, mas da construção de uma cultura de participação crítica, em que as conselheiras se reconheçam como sujeitos capazes de deliberar e intervir coletivamente nas decisões escolares. Esse movimento demanda processos formativos que favoreçam a conscientização, permitindo a passagem de uma participação tutelada para uma participação ativa e transformadora, em consonância com o ideal de uma gestão escolar verdadeiramente democrática.

Afinal participar pode ser apenas estar presente. Pode ser simplesmente assinar uma ata ou outro documento. Pode ser um simples levantar de mão para concordar com uma decisão na qual o indivíduo se quer pode expressar sua vontade. Porém, a participação que entendemos como relevante e que se encaixa na noção de gestão democrática e participativa vai muito além de uma simples presença. Diz respeito a promover a construção coletiva, possibilitar a participação efetiva e concomitante e desenvolver em si e no outro o potencial de autonomia (Pio, 2020, p. 60).

As palavras de Pio (2020) permitem a reflexão sobre a forma de participação que são registradas nas atas das reuniões analisadas e as narrativas das conselheiras sobre a palavra geradora participação. Embora os avanços legais tenham promovido a ampliação das instâncias de participação, os dados analisados indicam que ainda persistem desafios para a consolidação de uma cultura organizacional democrática. A superação de práticas autoritárias e a valorização do protagonismo dos diversos sujeitos que compõem a comunidade escolar são condições essenciais para que o CE possa cumprir seu papel como espaço de construção coletiva.

No entanto, o que se observa na realidade da escola é uma atuação que se limita a organização de espaços formais de participação, sem uma reflexão aprofundada sobre o seu real potencial transformador. Nesse sentido, como aponta Aguiar (2019), a organização deverá propor, praticar e manter a participação. Há uma tendência cultural de reproduzir formatos organizacionais sem considerar as relações

estabelecidas para seu funcionamento democrático (Libâneo, 2013). Nesse caso, verifica-se uma transição de uma organização de pais e mestres, com caráter associativo e voltada ao apoio à escola, para um órgão de gestão participativa, o CE. Esse responsável por deliberar e gestar os recursos da escola, democratizar as tomadas de decisões e contribuir para a garantia da qualidade do ensino (São Leopoldo, 2021).

Contudo, essa mudança não foi acompanhada por uma transformação efetiva na compreensão e no exercício da participação ativa. A fala de CA ilustra essa limitação: “O dia a dia da escola nos engole, não conseguimos parar para avaliar ou estudar as leis, vamos fazendo e resolvendo, às vezes sem muito planejamento. O Conselho é um espaço que pode contribuir muito para isso, mas é difícil”. Um exemplo emblemático dessa situação foi a ausência de um planejamento específico para o retorno às atividades após a enchente. Pressionada pelo poder público, a escola reabriu suas portas em condições mínimas para atender os estudantes, sem que houvesse uma reflexão aprofundada sobre os impactos do desastre na vida de cada criança e adolescente. As perdas materiais, os medos causados pelo som da chuva e a falta de produtos básicos em suas casas marcaram esse retorno, impondo desafios adicionais à comunidade escolar.

No interior da escola, essas condições se somaram às demandas pedagógicas, exigindo não apenas a retomada dos conteúdos programáticos, mas, sobretudo, um processo de acolhimento que considerasse a vulnerabilidade vivida por todos. Tal processo deveria garantir que essas condições adversas não se transformassem em barreiras ao desenvolvimento e à aprendizagem dos estudantes. Nesse sentido, o acolhimento constituiu-se como o principal eixo daquele momento, articulando-se a uma política de equidade, capaz de assegurar não apenas o acesso ao ensino, mas também condições para que cada estudante pudesse desenvolver plenamente suas potencialidades.

Essa perspectiva dialoga com Freire (1992) ao afirmar que a prática educativa não pode ser neutra diante da realidade vivida pelos sujeitos, devendo assumir uma postura ética e comprometida com a escuta, o diálogo e o reconhecimento das condições concretas de vida dos educandos. Para o autor, acolher a dor, os medos e as perdas dos estudantes significam criar condições de humanização e de resistência, em que a escola se torna espaço de esperança e de reconstrução. Assim, a resposta da escola frente à enchente não deveria restringir-se à dimensão técnica ou

administrativa, mas constituir-se em um exercício de prática democrática e solidária, em que o cuidado e a aprendizagem caminham juntos. Essa narrativa evidenciou o desafio cotidiano de consolidar uma cultura de participação ativa, que vai além da execução de tarefas imediatas, sendo necessário incorporar práticas de planejamento das ações, avaliações das ações e estudo sobre temas que atendam às necessidades da escola e na tomada de decisões coletivas.

Essa reflexão relaciona-se diretamente ao debate em torno das palavras geradoras Conselho Escolar e democracia. As narrativas da conselheira apontam que o CE é percebido como um espaço importante de aprendizagem e diálogo sobre os diversos temas que atravessam a vida escolar. Como afirma CB, “Aqui representamos um grupo de pessoas. Temos responsabilidades em conversar com as pessoas que representamos, para trazer para cá os problemas que afligem elas”. Essa concepção amplia o papel do CE para além de uma instância burocrática, reconhecendo-o como um espaço de representação política e de mediação entre a comunidade e a escola.

Apesar disso, permanece um distanciamento entre as experiências práticas e os marcos legais, que definem o papel do CE como mecanismo de democratização da gestão escolar. As experiências das conselheiras apontaram para a valorização do CE como espaço de escuta e articulação, mas também evidenciaram a fragilidade na apropriação das questões normativas que sustentam suas funções administrativa, política, pedagógica e financeira. Isso expõe a importância de investir na formação das conselheiras, fortalecendo sua autonomia e capacidade de atuação crítica e a reconfiguração da cultura organizacional do CE.

Assim, permitiu a formação de ente administrativo que possibilitasse a prática de uma gestão participativa com um arranjo organizacional independente e autônomo, mas vinculado à escola. Nesta acepção, surgiram os Conselhos Escolares como ferramentas para a participação da comunidade escolar nas atividades de manutenção das escolas como espaços de aprendizagem significativa ou de redemocratização das relações institucionais (Vargas, 2018, p.46)

As reflexões de Vargas, 2018, convidam-nos a repensar os princípios legais da gestão democrática e de como o exercício da cidadania acontece no cotidiano das relações estabelecidas entre os CE e a instituição. Observa-se a necessidade de transformar essa previsão legal em participação concreta, crítica e ativa no âmbito do CE, que ocupa um papel estratégico para a participação da comunidade escolar na tomada de decisões da escolar.

O Conselho Escolar é definido como um colegiado permanente de debate e articulação entre vários segmentos da comunidade escolar e local, tendo em vista a democratização da escola pública e a melhoria da qualidade socialmente referenciada da educação nela ofertada, art. 1º, § 2º da Lei nº 9.379 (São Leopoldo, 2021). Desse modo, a análise dos dados aponta para a direção do reconhecimento sobre a necessidade de articulação entre a experiência e o conhecimento normativo do CE. Um diálogo necessário para o fortalecimento desse mecanismo de democratização e participação.

A palavra geradora democracia permeou todos os debates realizados nos círculos de cultura, surgindo como um eixo importante das reflexões das conselheiras. Para CB, “a democracia nos possibilita votar, escolher nossos representantes, assim como votamos na diretora e formos votados para estar aqui”. Na mesma, linha CC afirmou que “a democracia faz a gente votar eleger quem nos representa. Às vezes a gente se arrepende em quem vota, mas é importante. Aqui na escola, acho importante votar na diretora, assim a gente consegue se relacionar melhor com ela”. Já as CA destacaram a importância da autonomia vinculada à democracia, “a democracia é muito importante para escola, assim temos autonomia e liberdade de organizar a escola, não permitindo que os governos mandem nas escolas”.

As narrativas demonstram que, para as conselheiras, a democracia está fortemente associada ao direito de votar e ser votada, evidenciando uma compreensão centrada na representatividade e na legitimidade das escolhas realizadas por meio do voto no contexto escolar. Essa percepção reflete uma dimensão da democracia representativa, em que os cidadãos elegem seus representantes para que tomem decisões em seu nome, legitimando assim, o exercício do poder, assim como destacou Vargas.

Na democracia representativa, o povo expressa sua vontade através do voto, elegendo seus representantes que tomam as decisões e, assim sendo, o povo legitima o poder dos representantes. Porém, a democracia também pode ser baseada na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política, que é uma forma de exercício do poder (Vargas, 2018, p. 53).

Contudo, a democracia pode ir além da representatividade formal, incorporando práticas participativas que envolvem diretamente os sujeitos nos processos decisórios. Nesse sentido, a democracia participativa amplia o controle da sociedade

sobre a administração pública, permitindo que os cidadãos contribuam com seus conhecimentos e experiências na resolução de problemas coletivos (Vargas, 2018).

Nas escolas, essa forma de democracia se expressa tanto por meio dos processos eletivos quanto pelo envolvimento efetivo da comunidade escolar nas decisões cotidianas. As narrativas das conselheiras, ao associarem democracia à escolha por voto, apontam para uma cultura democrática em construção, ainda limitada pela ênfase em práticas apenas representativas. A democracia participativa, por sua vez, exige o fortalecimento de espaços coletivos de diálogo e de deliberação como o CE, que possuem o papel de democratização da gestão. Essa perspectiva é reforçada por Paro (2007), quando afirma que

Em entidades democráticas, como deve ser a instituição educativa, a legitimidade dos postos de liderança tem de vir da escolha e da expressão da vontade dos liderados. No segundo caso, (envolvimento da comunidade nos assuntos da escola), trata-se em tornar a unidade escolar um lugar agradável e atrativo a seus usuários diretos e indiretos, dotando-os dos competentes mecanismos de participação (Paro, 2007, p.116).

Diante dessas reflexões, reafirma-se a importância das relações estabelecidas no cotidiano escolar como elementos fundamentais para a efetivação da democracia. O fortalecimento institucional do CE é essencial para a consolidação da gestão democrática, pois ele constitui um espaço importante para o exercício da cidadania ativa, da escuta coletiva e da construção de decisões compartilhadas.

Apesar dos avanços normativos e dos esforços por parte de diferentes sujeitos, ainda se observam limitações estruturais e culturais que restringem a atuação do CE. Vargas (2018) aponta que a burocratização e a centralização do poder nas escolas acabam por minar o potencial transformador dos conselhos escolares, tornando a participação um processo frágil.

Os registros de atas analisados reforçam essa perspectiva ao apontarem para um período crítico vivido pela escola no final de 2003, quando ocorreu a suspensão das eleições para diretores. Com essa suspensão, o então CPM deixou de ser convocado pela nova gestora, indicada pelo poder executivo municipal. Essa situação comprometeu a dinâmica democrática da escola até abril de 2004, quando as eleições foram restabelecidas. A retomada dos processos eletivos permitiu a reativação das reuniões do CPM e o retorno do diálogo com a comunidade escolar. Esse episódio demonstrou na prática, como a ausência de processos democráticos impacta

diretamente o funcionamento das instâncias participativas e o envolvimento da comunidade na vida escolar.

Nesse contexto, torna-se necessário avançar na constituição de novas possibilidades de participação efetiva das conselheiras, que envolvam não apenas o direito à representação, mas também a qualificação de sua atuação. Isso implica repensar a cultura organizacional do CE, articulando as vivências concretas dos sujeitos com as normativas legais que asseguram a participação na gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola. A democratização da escola pública, portanto, passa não apenas por assegurar espaços de participação ativa, garantindo condições reais de intervenção, autonomia e corresponsabilidade na construção da política financeira escolar, tema abordado no próximo tópico.

6.2. A PARTICIPAÇÃO DAS CONSELHEIRAS NA GESTÃO FINANCEIRA DA ESCOLA

As conselheiras escolares exercem um papel relevante na gestão financeira da escola, conforme estabelecido no artigo 1º do Estatuto Padrão dos Conselhos Escolares de São Leopoldo. Esse documento instituiu e denominou o Conselho Escolar como Unidade Executora da Escola Municipal de Ensino Fundamental Oito Mulheres, conforme disposto na Lei Municipal nº 9.379 (São Leopoldo, 2021). Para além das atribuições deliberativas e consultivas, esse órgão colegiado também se responsabiliza pela gestão dos recursos repassados para a escola, tornando-se um mecanismo essencial na consolidação da democratização do ambiente escolar, pois essa descentralização permite a autonomia financeira da instituição.

No entanto, para além do cumprimento normativo, faz-se necessário refletir sobre como essas atribuições legais se materializam nas práticas cotidianas da escola. Nesse sentido, as considerações de Bordignon (2009) contribuem para aprofundar o debate ao problematizar a rigidez normativa imposta pelos marcos legais, que muitas vezes desconsideram a complexidade das relações e das vivências presentes no cotidiano escolar.

A regulamentação nacional excessiva desvela um preconceito de que as comunidades locais ainda são incapazes do exercício da cidadania e de que precisam ser tuteladas. Revela, também, visão equivocada de

descentralização, confundida com desconcentração de tarefa com manutenção do poder (Bordignon, 2009, p. 119).

Esse preconceito gerado pela regulamentação nacional excessiva provoca um efeito cascata, impactando diretamente as interações entre a escola e suas comunidades. Tal crítica evidencia a tensão recorrente entre a normatização institucional e a autonomia dos sujeitos escolares. O excesso e a rigidez de regulamentações, muitas vezes desvinculado da realidade das escolas, ignora a pluralidade dos contextos sociais e culturais das comunidades escolares, reforçando práticas centralizadoras, mesmo em contextos que se propõem descentralizados. Essa lógica normativa, ao pressupor a incapacidade das comunidades em exercer sua cidadania, fragiliza o sentido pedagógico e político da participação no CE.

Com o objetivo de romper com essa lógica e com a finalidade de buscar compreender como as conselheiras escolares participam da gestão financeira da escola, foram organizados Círculos de Cultura. Essa metodologia freiriana permitiu o debate a partir das diferentes concepções das conselheiras sobre as palavras geradoras: recursos financeiros, prestação de contas e transparência. Assim, elas expressaram seus conhecimentos com suas palavras, como afirma Brandão,

No círculo de cultura o diálogo deixa de ser uma simples metodologia ou uma técnica de ação grupal e passa a ser a própria diretriz de uma experiência didática centrada no suposto de que aprender é aprender a “dizer a sua palavra”. Desta maneira podem ser sintetizados os fundamentos dos círculos de cultura (Brandão, 2008, p.69).

Esses diálogos permitiram identificar essa segunda categoria de análise: a participação dos conselheiros na gestão da escola. Também despontaram reflexões sobre as experiências vivenciada nas reuniões do CE, nas quais esta pesquisadora atuou como representante das professoras e professores. Nessa participação, foi possível perceber a complexidade envolvida na gestão dos recursos financeiros e a facilidade na realização da prestação de contas, sem que houvesse interferências ou debates a respeito da ausência de um planejamento financeiro, conforme previsto nas atribuições do CE pela Lei Municipal nº 9.379 (São Leopoldo, 2021). Além disso, chama atenção o desconhecimento, por parte das conselheiras, independente das representações, sobre questões descritas nos documentos de prestação de contas, como UEx, planejamento financeiro, divisão dos recursos, custeio, capital e vinculação dos recursos. Situação que evidenciou uma lacuna de entendimento sobre o tema,

que impacta diretamente a efetiva participação das conselheiras no processo da gestão financeira da escola.

Ao inserir na roda do círculo de cultura as palavras recursos financeiros, foi possível perceber algumas dificuldades para abordar esse tema entre as participantes. A conselheira CC argumentou que os recursos financeiros da escola provinham apenas da arrecadação denominada de social, que conforme os registros das atas de prestação de contas, corresponde a verbas adquiridas por meio de rifas, festas e o bar da escola. A conselheira CB reforçou que “são importantes as arrecadações através das rifas e das festas que garantem um bom dinheiro para a escola”. Nos registros das atas, esses recursos sociais aparecem como importantes complementos dos valores para serem utilizados em melhorias do ambiente escolar, demonstrando assim que há diferentes recursos repassados para a escola pela prefeitura e pelo governo federal.

As narrativas das conselheiras evidenciaram o desconhecimento acerca das políticas de financiamentos e de descentralização dos recursos públicos, cuja finalidade é destinar verbas para as escolas e ampliar a autonomia das unidades escolares. Esse cenário reforçou a ideia de que as políticas públicas muitas vezes se apresentam em forma de texto, mas que se traduzem em diferentes práticas a partir da interpretação dos sujeitos (Müller, 2021). A implementação dessas políticas se mostra, portanto, como um processo complexo e desafiador, resultando, frequentemente, no distanciamento entre a formulação e sua efetiva execução. Conforme destaca Müller (2021), a interpretação da estrutura normativa de uma política pública está diretamente condicionada às concepções daqueles que a executam, bem como às condições materiais no contexto em que essa política será implementada. Os aspectos culturais e organizacionais da escola tornam-se essenciais para compreender a trajetória e os resultados da política em sua materialidade.

Um exemplo dessa complexidade pode ser observado na análise dos registros sobre a utilização das verbas presentes nas atas. Tais registros são organizados com base em extratos bancários, documentos de tomadas de preços e notas fiscais, seguindo rigorosamente as normas estabelecidas pela Resolução nº 15 (Brasil, 2021). Essa resolução federal definiu diretrizes para o uso e movimentação dos recursos financeiros descentralizados, incluindo a obrigatoriedade da abertura de contas específicas pela UEx, os prazos para execução dos valores, o formato da prestação

de contas e as sanções em casos de omissão, rejeição ou uso indevido. Também designou os órgãos fiscalizadores responsáveis, como o FNDE, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Embora essa rigidez normativa assegure a conformidade técnica da prestação de contas e fortaleça a transparência na utilização dos recursos públicos, ela limita a participação efetiva das conselheiras nesse processo, uma vez que a formalização da gestão financeira permanece concentrada na direção escolar e na mantenedora. Como afirmou a conselheira CC: “a diretora apresenta tudo que gastou bem certinho e está sempre preocupada com a escola”. Tal percepção evidencia a confiança na gestão da direção, mas, ao mesmo tempo, reforça o caráter pouco participativo da instância colegiada em relação às decisões financeiras.

Essa situação remete ao que Paro (2007) destacou como um dos principais desafios da democratização da gestão escolar, a participação não pode restringir-se à homologação de decisões previamente definidas, mas deve configurar-se como um espaço de deliberação coletiva. Nesse sentido, apesar de garantir transparência e controle externo, a normatização rígida ainda mantém resquícios de uma cultura centralizadora que fragiliza a autonomia do Conselho Escolar enquanto instância de participação.

Em relação à origem dos recursos, os registros das atas apresentam a existência de diferentes contas bancárias abertas em nome do CE como UEx, cada uma destinada a finalidades específicas. Os registros dos valores são denominados a partir das contas bancárias sem identificar sua origem, como sendo repasse do PDDE ou repasse municipal. Para compreendê-los com maior precisão, foi necessário a verificação dos extratos bancários e o auxílio da diretora, que no conjunto demonstraram as origens dos recursos, como o PDDE, os repasses municipais, o Programa Mais Educa São Léo, que também é um repasse municipal e os recursos sociais, conforme sistematizado no quadro 12.

Nos demonstrativos de receitas e despesas, observou-se que os recursos financeiros são distribuídos para diferentes finalidades, tais como aquisição de materiais permanentes e melhorias do ambiente escolar. Essas divisões, ou seja, essas vinculações de investimentos específicos das verbas tanto municipais quanto federais contribuem para a formalização e adequação dos investimentos às legislações vigentes. A CF (Brasil, 1988), em seu artigo nº 212 e a LDB (Brasil, 1996),

em seus artigos nº 68 e nº 69, estabeleceram a obrigatoriedade da vinculação de recursos públicos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Sendo assim, a principal fonte de financiamento da educação brasileira ocorre através das regras de vinculação de parte das receitas de impostos e o sistema de transferências automáticas de impostos entre os entes federados, da receita efetivamente disponível em cada ente devendo ser alocado em MDE 18% (União), 25% (Estados e Municípios). Cabe salientar, que o imposto sobre grandes fortunas (IGF), apesar de estar previsto na CF/88, nunca foi regulamentado (Müller, 2021, p. 103).

Essa estrutura de financiamento permite que os recursos cheguem diretamente às escolas, especialmente por meio do PDDE. No contexto de São Leopoldo, além dos repasses federais, os repasses municipais vinculados aos 25% do MDE são organizados conforme a Lei Municipal nº 8.970 (São Leopoldo, 2019), que estabeleceu diretrizes para os valores dos recursos repassados para as escolas públicas municipais. Os critérios têm como base o número de estudantes e a condição de vulnerabilidade social. Assim, são denominadas de escolas prioritárias aquelas que apresentam mais de 28% de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família, de acordo com os dados fornecidos pelo Sistema de Presença. Essas instituições são, portanto, inseridas em programas específicos de apoio financeiro, recebendo valores diferenciados para a execução de políticas que priorizem a equidade. Destaca-se que a escola estudada figura, conforme os registros e os valores dos repasses, entre as contempladas pelo programa das escolas prioritárias.

Um desses programa é o Mais Educa São Léo, instituído pelo Decreto Municipal nº 9.242 (São Leopoldo, 2019), voltado à oferta de atividades no contraturno escolar, com foco em práticas esportivas, artísticas, culturais e tecnológicas. Posteriormente, foi alterado pelo Decreto nº 10.067 (São Leopoldo, 2022), que orientou sua implementação nas escolas prioritárias e nas instituições que ainda não possuem o turno integral. Os valores dos repasses relacionados a esse programa estão detalhados no quadro 12. Além disso, cabe mencionar a existência de repasses emergenciais, tanto federal quanto municipal, realizados durante situações de calamidade, como a Pandemia de COVID-19 e a enchente que afetou diretamente a escola.

Entretanto, as narrativas das conselheiras demonstraram que o conhecimento sobre a origem dos recursos permanece concentrado nos setores técnicos da mantenedora, SMED e direção da escola, restringindo o acesso das demais membras

do CE, também denominado UEx, bem como da comunidade escolar. Esse cenário demonstra uma desigualdade no acesso às informações, dificultando a construção coletiva e um saber compartilhado sobre o processo da gestão financeira, como salienta Muller,

...dos membros das Unidades Executoras (UEx) e comunidade escolar acerca dos objetivos dos programas/ações e valores dos recursos transferidos; esse conhecimento fica restrito aos agentes financeiros das escolas, diretor(a) e aos setores administrativos da SMED. Nesse sentido, para que a política de autonomia financeira possa contribuir para o fortalecimento da participação social e da gestão democrática, ainda se faz necessária a implementação de políticas de formação continuada para a qualificação técnica e política dos gestores, dos membros das UEx e da comunidade escolar em geral (Müller, 2021, p. 233-234).

Essas afirmações contribuem para a reflexão sobre a importância de fortalecer a participação social na gestão da escola, sendo necessária a qualificação técnica e política dos sujeitos envolvidos, compreendendo-os como protagonistas do processo educativo de participação. A participação crítica e consciente é uma condição essencial para a emancipação dos sujeitos (Freire, 2001). Nesse sentido, quando a comunidade escolar é impossibilitada das decisões sobre a aplicação dos recursos financeiros, mesmo que de forma indireta, o espaço educativo de participação se distancia da função formadora e libertadora, passando a exercer suas funções com lógicas burocráticas e técnicas, que pouco dialogam com a realidade vivida por seus sujeitos. Assim, a autonomia prevista na descentralização dos recursos não pode se limitar à execução das verbas, mas deve estar comprometida com a construção de um projeto coletivo, baseado no diálogo, na escuta, na experiência e na diversidade dos saberes.

As políticas de financiamento, como repasses federais e municipais existem, devendo ser aprimoradas a execução e o entendimento sobre elas. Conforme a conselheira CA:

“a prefeitura também destina recursos para escola, embora considerem esses valores insuficientes, sendo necessário buscar formas diferentes de arrecadação, para melhorar a escola para os alunos. E a SMED, orienta muito bem sobre o formato estabelecido para a prestação de contas e sobre tudo o que pode ou não ser feito com as verbas repassadas e até nos fornece modelo de planejamento para utilização das verbas, ficando igual para todas as escolas”.

Essa padronização baseada nas diretrizes da Resolução nº 15 (Brasil, 2021) garante organização e legalidade, iniciando com o planejamento para utilização dos recursos, passando pela tomada de preços, efetivação das compras e encerrando com a prestação de contas. No entanto, todo esse processo é conduzido pela direção, com apoio técnico da mantenedora e sem a efetiva participação do Conselho Escolar.

Nessa direção, Paro (2007) defende que a participação na escola deve marcar os sujeitos que por ela passam com os sinais da convivência democrática. Essa convivência deve contar com a participação de todos na tomada de decisões sobre os rumos da escola, incluindo o planejamento, a aplicação e o acompanhamento dos recursos financeiros. Quando essa participação se dá apenas de forma pontual, como manifestado, demonstra uma prática organizada e formalizada, porém esvaziada de sentido político. Assim, a participação das conselheiras permaneceu restrita diante da complexidade normativa e da centralização das decisões técnicas, fragilizando o papel pedagógico do CE como mecanismo democrático na mediação entre a escola e a comunidade.

Ao colocar na roda do Círculo de Cultura as palavras geradoras prestação de contas e transparência, as conselheiras refletiram de forma natural sobre esses temas e se demonstraram mais acessíveis ao debate, conforme apontado em suas narrativas. A conselheira CC afirmou, “temas bem fáceis, porque a prestação de contas é feita sempre direitinha pela diretora e mostra que existe transparência para apresentar os gastos”. De modo semelhante, a conselheira CB complementou, “a prestação de contas é uma forma de apresentar os gastos feito pela escola ao Conselho Escolar, demonstrando assim a transparência da direção nas compras realizadas com o dinheiro da escola e que é para os nossos filhos”. Essas falas revelaram a relação de confiança já consolidada entre as conselheiras e a direção, o que permitiu um diálogo tranquilo em torno dos temas propostos.

Nesse sentido, a construção de relações de confiança, embora fundamental, não pode substituir a formação crítica e o desenvolvimento do conhecimento dos mecanismos de democratização da escola, especialmente no que se refere à gestão financeira. Como aponta Freire (1996), a participação verdadeira não se dá apenas por consentimento ou presença física, mas requer conscientização e envolvimento político. A gestão democrática exige que os sujeitos compreendam o contexto, os mecanismos e as consequências das decisões tomadas coletivamente. Nesse

sentido, as contribuições de Müller (2021) foram fundamentais para ampliar o olhar sobre o papel da comunidade escolar na construção da transparência.

Dentre os instrumentos de participação da comunidade escolar está a gestão dos recursos financeiros transferidos diretamente para a escola e que envolve diversos processos: as etapas do planejamento, momento em que se decide o que a escola precisa adquirir, a pesquisa dos melhores preços, a consolidação das melhores ofertas; os mecanismos de prestação de contas para a mantenedora e a comunidade escolar; na prestação de contas para a comunidade escolar, a transparência enseja informar o que está sendo realizado com os recursos públicos, por exemplo, por meio de reuniões, de murais ou do uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação (Müller, 2021, p. 92).

Observe-se que havia maior facilidade para tratar sobre prestação de contas e transparência, pois as palavras das conselheiras demonstraram conhecimento sobre este processo. A conselheira CB destacou em sua narrativa a importância das transparências,

“É muito importante que toda a comunidade escolar saiba que a direção aplica corretamente as verbas e sempre busca o menor preço, demonstrando que tem responsabilidade com o dinheiro da escola, e que fazem tudo para as nossas crianças”.

Nessa mesma linha de pensamento, a conselheira CC reforçou a importância de “gastar” o dinheiro corretamente, afirmando que “a diretora faz direitinho e se preocupa com os alunos”.

[...] a prestação de contas é muito bem-organizada pela diretora e a professora responsável, elas apresentam as notas das compras realizadas, os comprovantes dos bancos e os menores preços, pois pesquisamos vários lugares para fazer a compra. Tudo fica a nossa disposição e podemos olhar direitinho. Daí podemos entender um pouquinho como tem coisas para fazer na escola, é tudo isso é para os nossos filhos”.

A normalização da centralidade da direção nas decisões sobre os recursos demonstra, muitas vezes um modelo de gestão ainda centralizado, mesmo que permeado pela vontade de democratizar, como é visível no incentivo proporcionado pela diretora para a realização das reuniões do conselho. As reuniões estão formalizadas no calendário escolar, ocorrendo de acordo com a previsão.

Paro (2007) alerta que os próprios mecanismos de democratização, como o conselho escolar, mostram incapacidades, na maioria das vezes, de superar os obstáculos antepostos por uma estrutura avessa à participação na qual estão

mergulhados. Romper estes obstáculos implica uma corresponsabilidade, diálogo, acesso às informações e formação.

As narrativas das conselheiras refletem a apropriação dos temas debatidos e o fortalecimento de seus compromissos com a melhorias da escola e o bem-estar dos estudantes. Os registros das atas analisados demonstraram que as prestações de contas ocorriam trimestralmente e de forma organizada. Havia os registros dos valores de entrada, os três orçamentos, que têm a finalidade de identificar a proposta mais adequada de compra com valor menor e produto de qualidade e a efetivação das compras. Os itens adquiridos incluíam materiais pedagógicos, de manutenção e de expediente, tudo em acordo com a Resolução nº 15 (Brasil, 2021). Independente da origem dos recursos, as prestações de contas foram realizadas da mesma forma, incluindo os recursos relacionados as verbas sociais. Uma dinâmica que afirma as reflexões das conselheiras em relação à organização da direção sobre a gestão financeira da escola.

Apesar da ausência de um plano de investimento formalizado pelo CE, os documentos analisados indicam que todas as informações eram devidamente apresentadas às conselheiras, que, após análise e eventuais considerações, deliberavam sobre a aprovação das prestações de contas. Entre os documentos analisados, destacam-se os registros dos repasses emergenciais recebidos durante a pandemia da COVID-19. Embora pouco utilizado no período de suspensão das aulas presenciais, esses recursos foram aplicados no retorno às atividades presenciais escolares, especialmente na aquisição de materiais de higienização, limpeza e manutenção da escola, em conformidade com os protocolos sanitários vigentes naquele momento.

Situação semelhante ocorreu em 2024, durante a enchente que deixou o primeiro andar da escola submerso por mais de vinte dias. A escola recebeu repasses emergenciais por meio do PDDE, depositados diretamente na conta do CE, e adiantamento dos repasses municipais, conforme descrito no quadro 12. As atas das reuniões do CE realizadas após a enchente registraram as perdas materiais significativas, incluindo documentos importantes para a prestação de contas, como livros de registros, extratos bancários e recibos. Diante disso, foi necessário recorrer aos extratos bancários, fornecidos pelos bancos, sem a cobrança de taxas adicionais, para reconstituir os dados financeiros perdidos e para garantir a regularidade do processo. Também foram registradas perdas irreparáveis, como documentos

históricos da escola, livros de atas, documentos de cadastros dos estudantes, fotografias antigas e todo acervo da biblioteca.

Ainda no campo das palavras geradoras: prestação de contas e transparência, destaca-se entre os documentos analisados o relatório de prestação de contas no qual o CE é identificado como UEx, conforme determinado pela Resolução nº 15 (Brasil, 2021) e pela Lei Municipal nº 9.379 (São Leopoldo, 2021). De acordo com essas normativas, as escolas públicas com mais de cinquenta estudantes devem obrigatoriamente constituir suas UEx para serem beneficiadas pelos recursos do PDDE. Com a formalização da UEx, os recursos são transferidos diretamente à escola, através do CE, sem a necessidade de convênios, cabendo à UEx a responsabilidade integral pela sua gestão e aplicação dos recursos financeiros.

Esses recursos são transferidos para contas bancárias específicas abertas pelo FNDE, em instituições financeiras públicas ou conveniadas, e devem ser utilizados para aquisições de materiais, bens permanentes e contratações de serviços. Todas as aquisições devem respeitar os princípios da administração pública, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, a fim de garantir para a escola produtos e serviços de boa qualidade. Todo o processo de prestação de contas deve seguir o que determina a legislação a (Brasil, 2021).

Art. 33. As prestações de contas dos recursos do PDDE e Ações Integradas, transferidos às UEx, definidas no Inciso III do art. 5º desta Resolução, deverão ser encaminhadas às EEx (prefeituras municipais, secretarias estaduais ou Distrital de educação) constituídas de: I – Rol de Materiais, Bens e Serviços Prioritários, de que trata o Anexo II desta Resolução; II – Consolidação de Pesquisas de Preços ou a justificativa pela não realização, de que trata o Anexo III desta Resolução; III – Demonstrativo da Execução da Receita, Despesa e de Pagamentos Efetuados, conforme modelo previsto no SiGPC; IV – Extratos bancários da conta específica aberta para movimentação dos recursos depositados e das aplicações financeiras realizadas; V – Conciliação Bancária, na hipótese de constar saldo financeiro existentes em 31 de dezembro nas contas específicas; VI – Cópia de documentos originais que comprovem a destinação dada aos recursos e; VII – Atas de aprovação do plano de gastos bem como de sua execução (Brasil, 2021).

A organização dos registros do processo de compras e da prestação de contas evidenciam um esforço contínuo da direção escolar em assegurar a legalidade e a transparência no uso dos recursos. Conforme as conselheiras, um processo bem-organizado pela direção. Contudo, esse processo precisa ser compreendido também como um espaço formativo e democrático, que possibilite às conselheiras e à

comunidade escolar não apenas acompanhar, mas também deliberar e incidir nas decisões financeiras da escola.

Nesse contexto, a configuração do CE como UEx implica uma responsabilidade direta na gestão financeira da escola, exigindo competências técnicas e políticas por parte de seus membros. A Lei Municipal nº 9.379 (São Leopoldo, 2021) reforça essa atribuição, prevendo que o CE tem a responsabilidade pela gestão dos recursos financeiros, participando da elaboração do plano de aplicação dos recursos, aprovação das prestações de contas e a movimentação dos fundos financeiros em conjunto com a direção da escola. Tais atribuições ressaltam o caráter participativo e deliberativo do CE na gestão financeira da escola.

No contexto da política de descentralização financeira articulada pelo FNDE através do PDDE e pelos repasses municipais, evidencia-se uma significativa distância entre o que está previsto nas legislações e as práticas cotidianas do CE. Essa divergência impacta diretamente as relações estabelecidas entre as conselheiras, que acabam exercendo funções distintas daquelas previstas em lei. Um exemplo disso está na não efetivação de um planejamento para a utilização dos recursos, ficando a cargo do conselho apenas a aprovação das contas. Isso limita a atuação efetiva das conselheiras na gestão financeira da escola. Como destaca Paro (2007), o fortalecimento dos mecanismos de participação coletiva, como CE é fundamental para a construção verdadeiramente democrática, capaz de romper com culturas historicamente centralizadoras presentes no cotidiano escolar.

Nesse sentido, é essencial que o envolvimento da comunidade na gestão financeira da escola vá além da mera formalidade, superando o distanciamento provocado pela complexidade normativa. A aproximação entre diferentes saberes e vivências, articulados em torno do exercício da autonomia na gestão, configura-se como caminho necessário para a efetivação da democracia no espaço escolar.

6.3. FINALIZANDO OS CÍRCULOS DE CULTURA

A realização do último círculo de cultura teve como propósito revisitar e articular todas as palavras geradoras envolvidas nos encontros, participação, democracia, Conselho Escolar, recursos financeiros, prestação de contas e transparência. Essa prática coletiva, voltada à reflexão crítica e emancipatória dos sujeitos, encontra

respaldo em Brandão (2008), ao defender que a problematização do cotidiano, mediada pelo diálogo, possibilita novas formas de compreensão da realidade.

Essa retomada permitiu reflexões significativas sobre as articulações entre as conselheiras e as normativas legais, destacando os desafios e potencialidades da gestão financeira como dimensão estratégica no fortalecimento da democratização da escola. As narrativas revelaram que, mesmo diante da complexidade normativa, há entre as conselheiras um sentimento de pertencimento e satisfação pela participação no espaço do Conselho Escolar. Como afirmou CA: “participar das reuniões, poder opinar, ouvir, debater é muito importante”. Na mesma direção, CB destacou: “participar para mim é estar unido com os demais para resolver questões que forem trazidas pela escola”. Na mesma direção, CC reforçou: “participo sempre que sou solicitada, gosto de fazer parte do conselho e estar envolvida com as coisas da escola”. Esses relatos demonstram que a participação é percebida como valor social e coletivo, embora ainda restrita a uma lógica de colaboração com a direção, em vez de deliberação autônoma. Ainda conforme CA:

Minha participação é proporcionar oportunidade diversas aos membros do Conselho Escolar em as atividades, reuniões da escola. Trazendo sempre para os membros a importância que o Conselho Escolar tem para a gestão da escola. Então, é muito importante que todos participem ativamente do Conselho. Mas é necessário organizar mais tempo de reuniões do Conselho com formação na escola para as conselheiras.

Nesse cenário, percebe-se que as conselheiras atribuem sentido à sua atuação, vinculando-a ao compromisso com a escola e a comunidade. O exercício da cidadania, nesse espaço, não se limita à obediência às normas legais, mas se concretiza nas relações que sustentam a participação e o fortalecimento do CE. Como salienta Libâneo (2013), em uma concepção democrático-participativa, as tomadas de decisões devem ocorrer de forma coletiva, priorizando mecanismos como o CE enquanto espaços de organização e deliberação.

As atas das reuniões reforçam essa perspectiva, registrando a presença efetiva das conselheiras, ainda que com manifestações por vezes tímidas, mas que demonstram engajamento nas discussões. Como relatou CB: “a escola é muito importante, eu estudei aqui, minha mãe também e agora minha filha estuda. Então, estar aqui ajudando a diretora é importante para minha família”. Entretanto, persistem obstáculos que dificultam uma participação mais ativa e autônoma, como a falta de tempo, a timidez para expor opiniões e o pouco domínio técnico sobre gestão

financeira. Por outro lado, fatores como o conhecimento prévio da pauta, a regularidade das reuniões, a clareza das atribuições e as relações de confiança estabelecidas com a direção favorecem o engajamento das conselheiras. De acordo com CB,

O Conselho Escolar é um órgão colegiado que desempenha um papel crucial na gestão democrática da escola, atuando como um elo entre a comunidade escolar e a administração. Ele é formado por representante de diversos segmento da comunidade, como pais, alunos, professores e funcionário, e suas principais funções incluem deliberar sobre o projeto pedagógico, acompanhar a execução das ações da escola, fiscalizar a aplicação de recursos e promover a participação da comunidade.

Tais relatos evidenciam que, apesar das marcas históricas de centralização administrativa, o CE tem se consolidado como espaço legítimo de escuta. Para Libâneo (2013), a participação da comunidade escolar inaugura novas formas de relação entre escola e sociedade, e o CE é um dos mecanismos centrais para garantir o compartilhamento de decisões. Os debates realizados nos círculos de cultura revelaram que os diferentes saberes das conselheiras, oriundos de suas trajetórias de vida e experiências culturais, contribuíram para uma concepção plural do espaço colegiado. Nessa direção, Brandão (2008) afirma que as relações dialógicas, baseadas em uma pedagogia centrada na igualdade de participações, promovem sujeitos críticos e autônomos capazes de transformar estruturas tradicionalmente centralizadoras.

Reconhecer a diversidade cultural do território é, portanto, condição indispensável para consolidar uma gestão democrática. Libâneo (2013) enfatiza que a participação ativa é o principal meio de assegurar a democratização, pois envolve os sujeitos nos processos de decisão e na organização da escola. Assim, cabe à escola pública valorizar os diferentes saberes culturais da comunidade e fomentar práticas participativas que promovam equidade e inclusão.

Nesse contexto, os círculos de cultura revelaram a disposição das conselheiras em contribuir para a resolução das questões concretas da escola, sinalizando o compromisso com a instituição e com a comunidade. Tornar a escola um espaço acolhedor e democrático é possível, mas exige superar práticas autoritárias ainda presentes na cultura organizacional. O CE, nesse processo, assume papel estratégico como espaço de diálogo, acolhimento e construção coletiva, desde que também contribua para a formação política e técnica de suas integrantes, ampliando sua

autonomia frente às demandas normativas e financeiras que atravessam o cotidiano escolar.

7 CONSELHO ESCOLAR, UM ESPAÇO DE COMPARTILHAMENTO DE APRENDIZAGENS

A pesquisa desenvolvida com o Conselho Escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental Oito Mulheres evidenciou que, sempre que solicitado pela equipe gestora, as conselheiras participam das reuniões e colaboram nas definições da escola. Refere-se, contudo, a uma participação vinculada às relações estabelecidas com a equipe diretiva, que possibilita o envolvimento com a escola. Essa participação, desconsidera as prerrogativas legais que asseguram a autonomia do conselho no planejamento financeiro dos recursos ou nas deliberações administrativas e pedagógicas da escola.

Nesse sentido, Bordignon (2009), ressalta que a autonomia constitui um dos fundamentos da gestão democrática, enquanto a participação representa o exercício de cidadania e de poder. O CE, instituído como órgão deliberativo pela Lei Municipal nº 9.379 (São Leopoldo, 2021), exerce papel essencial na democratização da escola, uma vez reúne representantes de diferentes segmentos da comunidade escolar, compartilhando responsabilidades na organização e funcionamento da escola. As legislações vigentes garantem os princípios democráticos de atuação do conselho, entretanto, observa-se que, embora as conselheiras se coloquem à disposição para participar, a convocação e a organização dos encontros continuam concentradas exclusivamente na direção, o que evidencia algumas dificuldades na condução das práticas colegiadas.

As condições de funcionamento do conselho, indicam, conforme Bordignon (2009), o grau de autonomia e a relevância que esse órgão tem na gestão escolar. O autor refere-se aos conselhos de educação, sendo o CE um instrumento que contribui para a reflexão sobre a organização democrática da escola. Dessa forma, pensar a estrutura organizacional do conselho implica reconhecer suas normas próprias, sobretudo no que diz respeito à gestão financeira, conferida pela prerrogativa de UEx.

Os conselheiros são eleitos pelos seus pares, assim como a equipe diretiva, sendo os conselheiros a cada dois anos e a equipe diretiva trienalmente, podendo ambos serem reconduzidos por até dois mandatos, conforme decisão da comunidade escolar. Essas condições de funcionamento articulam-se diretamente aos princípios democráticos previstos nas normas vigentes, a CF (Brasil, 1988), a LDB de

(Brasil,1996), os planos de educação e as normativas que regulamentam a descentralização dos recursos, em especial aquelas que instituem o PDDE.

Ao retornar ao problema da pesquisa, ou seja, como as conselheiras se apropriam das normas vigentes e da gestão financeira e de que forma contribuem para a democratização da escola, as constatações obtidas permitem refletir sobre a cultura organizacional da escola, ainda marcada por estruturas autoritárias e centralizadoras de poder, que limitam a participação ativa das conselheiras nos processos decisórios. Esse cenário foi evidenciado nos Círculos de Cultura, onde se manifestou o desconhecimento das conselheiras quanto às responsabilidades legais do cargo, que abrangem dimensões administrativas, pedagógicas e financeiras em conjunto com a direção. Além disso, verificou-se fragilidade no domínio dos temas relacionados ao financiamento escolar, situação que acaba sendo compensada pela relação de confiança estabelecida com a gestão e pela eficácia da organização burocrática no momento da prestação de contas. Tal dinâmica, entretanto, frequentemente inviabiliza questionamentos, devido à baixa interação das conselheiras com a pauta, resultando em consensos automáticos nas deliberações.

Outro ponto observado foi a ausência de planejamento específico do CE para a aplicação dos recursos, o que, aliado à dificuldade das conselheiras em compreender plenamente seu papel representativo e à inexistência de canais de comunicação com seus pares, compromete a elaboração coletiva de ações em benefício da escola. Soma-se a isso a alternância de mandatos que muitas vezes estringe a qualificação do conselho.

Essas constatações demonstram a necessidade de uma intervenção educacional voltada ao fortalecimento da democracia escolar, promovendo a participação ativa das conselheiras na gestão financeira. Para tanto, torna-se fundamental o aprofundamento do conhecimento sobre suas atribuições, assegurando que possam contribuir de forma mais efetiva para a materialização das normas de descentralização de recursos e para a consolidação da democratização da escola por meio do fortalecimento do Conselho Escolar.

Desse modo, ao pensarmos na intervenção, queremos pontuá-la a partir de Freire, que em sua obra, em sua contribuição e em seu encorajamento, moveu-nos para a direção de acreditar no papel transformador de nossa prática a partir dos atos reflexivos que se fazem dela (Costa; Ghisleni, 2021, p. 9).

A proposta de intervenção educacional, fundamenta-se, como apontam as autoras Costa e Ghisleni (2021), na concepção freiriana de prática transformadora, segundo a qual a ação educativa crítica deve ser desenvolvida com base em processos reflexivos, que articulam os diferentes saberes, a partir das relações dialógicas. A reflexão em torno do papel transformador da pesquisa possibilita, assim, identificar as lacunas existentes entre a legislação e as vivências cotidianas no espaço escolar e, ao mesmo tempo, compreender a necessidade de maior articulação entre políticas educacionais e os mecanismos institucionais que sustentam a democratização da escola, como é o caso do CE. Os resultados indicaram que, embora haja interesse das conselheiras em participar e empenho da direção em estimular essa atuação, a cultura organizacional escolar ainda impõe barreiras, muitas vezes baseadas em práticas hierarquizadas e autoritárias.

Nesse sentido, este estudo propõe uma intervenção de organização de atividades para a formação permanente das conselheiras escolares, visando fomentar mudanças de concepções culturais e ampliar a participação qualificada nos processos decisórios. Esse percurso formativo tem como princípios a metodologia dos círculos de cultura, já utilizados na pesquisa, integrando-se ao PPP da escola e estruturando-se a partir do seguinte tema gerador: qual é o papel do Conselho Escolar? A permanência da formação e a integração ao PPP são essenciais para contribuir no processo de formação das conselheiras, mesmo quando há alternância das representações.

Desse modo, propõe-se uma construção colaborativa, sustentada pelo referencial teórico, pelos documentos normativos que embasaram esta pesquisa, pelos dados produzidos e pelas considerações identificadas, bem como pelas percepções das conselheiras. Essa construção tem como objetivo a estruturação de um processo formativo capaz de fortalecer o desempenho do conselho na gestão financeira da escola. Para isso, é fundamental considerar o papel das políticas de descentralização dos recursos e os princípios democráticos estabelecidos na CF (Brasil, 1998) e na LDB (Brasil, 1996) e em documentos normativos, como os planos de Educação Nacional e Municipal, bem como o PDDE (Brasil, 2021).

Nessa perspectiva, a intervenção se concretiza por meio de um percurso formativo intitulado: *Conselho Escolar, um espaço de compartilhamento de aprendizagens*, pautado na compreensão de que o aprendizado é uma prática

democrática que amplia os espaços de pactuação entre diferentes segmentos sociais, consolida o diálogo entre os diversos sujeitos (Freire, 1992). O objetivo é consolidar a participação ativa de todos os segmentos nas tomadas de decisões, valorizando os saberes distintos, permitindo assim a construção coletiva de conhecimentos e a transformação da cultura organizacional escolar. As atividades formativas serão realizadas durante as reuniões do CE, iniciada no próximo ano, em 2026, com a formação do novo conselho, que passa por um processo de eleição, durante o ano de 2025, em formato presencial e online, por meio do canal institucional da escola, assegurando a ampla participação. Com o objetivo de detalhar a intervenção proposta, descrê-se a seguir, a estrutura do percurso formativo permanente, vinculado ao PPP da escola e sob a responsabilidade, em um primeiro momento, da equipe diretiva e posteriormente em conjunto com o conselho escolar. A formação permanente terá a duração de dois anos, respeitando o processo de eleição do conselho escolar, sendo iniciada a cada gestão.

Quadro 18 - Percurso formativo permanente de responsabilidade da equipe diretiva e conselho escolar

Conselho Escolar, um espaço de compartilhamento de aprendizagens	
Ações	Propostas de realização
Círculo de Cultura	Palavras geradoras – Participação, autonomia, descentralização e transparência
Compartilhamento de documentos	Reunião para estudo das leis federal, estadual e municipal que versam sobre democratização do espaço escolar, PPP da escola
Contextualização histórica	Conhecendo a história do CE da escola, através de rodas de conversas e relatos de pessoas que passaram pelo conselho. Relacionando com a história da democratização do país.
Que tipo de educação queremos?	Debater, a parti das diferentes visões, que tipo de educação deve ser desenvolvida na escola para torná-la democrática e comprometida com a qualidade. Elaborar um relatório das propostas;
Gestão Financeira	Estudo das legislações que versam sobre a descentralização dos recursos.
Identidade do CE	Constituição de um painel sobre o perfil das conselheiras
Momento da escuta	Roda de conversas entre as conselheiras sobre as demandas da escola

Articulação do CE com os segmentos	Constituir espaços, como reuniões, para as conselheiras conversarem com seus segmentos (famílias, professores, estudantes e funcionários)
Caminhadas pelos diferentes espaços que organizam a escola	Agendar visitas das conselheiras em espaços diferenciados (Câmara de Vereadores, CME, Prefeitura, Secretária de Educação)
Como tornar transparente as ações da escola?	Debater propostas viáveis para garantir a transparência
Produção	Produzir uma planilha em conjunto com a direção para a atuação do CE na gestão financeira da escola
Certificação	A escola certificará os membros do conselho que participaram da formação

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Reafirma-se a relevância desta intervenção para qualificar a atuação das conselheiras e fortalecer a democratização da escola. A organização das atividades formativas estará diretamente vinculada à essência do trabalho escolar, de modo que a função política do Conselho Escolar se entrelace com a função pedagógica da instituição e vice-versa, comprometendo e responsabilizando todos os envolvidos no processo educacional.

As atividades formativas propostas ocorrerão de forma permanente, com o intuito de qualificar o CE, por meio da instituição do Programa de formação do CE na escola. Essas atividades serão desenvolvidas nas reuniões do colegiado, que, conforme prevê a legislação, devem ocorrer mensalmente ou de acordo com a necessidade da entidade e o interesse da escola. Nessas reuniões, que possuem duração máxima de duas horas, será destinada uma hora especificamente ao programa de formação, estruturado para se estender ao longo de onze meses anuais.

O programa formativo será fundamentado na metodologia dos Círculos de Cultura, iniciando os debates a partir de temas geradores que dialoguem com a realidade do conselho. Como afirma Freire (1992), o Círculo de Cultura é um espaço de troca de saberes, onde todos aprendem e todos ensinam, o que reforça a perspectiva dialógica e horizontal da formação. Nesse processo, as aprendizagens serão compartilhadas entre os participantes, possibilitando a reflexão crítica sobre a prática e o fortalecimento da consciência coletiva.

Para ampliar os conhecimentos, o programa também contará com formações ministradas por especialistas nas áreas de financiamento, gestão democrática e

gestão pedagógica, profissionais que contribuirão significativamente para o processo formativo. Além disso, prevê-se a realização de visitas do Conselho a espaços institucionais diferenciados, como a Câmara de Vereadores e a Secretaria de Educação, uma vez que uma das atribuições do CE é representar a escola frente aos órgãos de gestão. O conhecimento acerca do funcionamento desses espaços fortalece a atuação das conselheiras, promovendo seu empoderamento nas relações institucionais. Esse processo será direcionado tanto às conselheiras quanto à equipe diretiva, reforçando a corresponsabilidade na gestão democrática da escola. O primeiro processo formativo culminará com a elaboração de uma planilha de planejamento das ações relativas à gestão financeira para o período do mandato, a qual deverá ser avaliada e reestruturada a cada dois anos.

Essa perspectiva rompe com uma cultura autoritária, que historicamente desconsidera a diversidade de opiniões, concepções e demandas. As relações estabelecidas no interior da escola carregam consigo distintas experiências sociais, culturais e econômicas, que, por vezes, geram conflitos e divergências entre esses atores sociais. Considerar as múltiplas concepções na construção do espaço democráticos fortalece e empodera a participação, promovendo o diálogo entre aqueles que se percebem como detentores de menor conhecimento e aqueles que se consideram mais sabedores.

Um percurso formativo que reconheça as diferenças e proporcione uma construção coletiva em torno das aprendizagens tende a tornar o espaço escolar mais vivo e comprometido. Nessa concepção, a partir dessa formação, será elaborado um planejamento estratégico de atuação das conselheiras na gestão financeira, com a duração para dois anos, sendo avaliado ao final de cada ano letivo. Essa proposta de planejamento das ações financeiras do conselho tem a finalidade de consolidá-lo como mecanismo efetivo da gestão financeira da escola em conjunto com a direção. No quadro 19, segue a descrição do planejamento da gestão financeira do conselho em conjunto com a direção.

Quadro 19 - Planejamento da Gestão Financeira

Gestão financeira - Planejamento estratégico do Conselho escolar	
Metas	Estratégias
Previsão legal	Verificar as legislações que organizam os repasses para as escolas, apropriando-se das deliberações impostas por elas.

Demandas	Levantar as demandas da escola, realizado por meio de escuta ativa dos diferentes segmentos (famílias, estudantes, professores e funcionários)
Prioridades	Sistematizar as prioridades definidas em reuniões específicas de cada segmento, como reuniões pedagógicas, encontros do grêmio estudantil, assembleias de pais e reuniões de funcionários. Essa sistematização das prioridades, terá a duração do período letivo. Sendo reavaliada a cada início de ano.
Ações	Definir as ações pedagógicas, administrativas e financeiras a partir dessas prioridades.
Transparência	Prestar contas das ações do CE para a comunidade escolar, por meio de reuniões dos segmentos (virtuais e ou presenciais).

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Com o fortalecimento das conselheiras no processo de participação ativa, constituído a partir do percurso formativo, constrói-se possibilidades de comprometimento de atuação do CE como mecanismo democrático, na gestão financeira da escola. Esse compromisso é essencial para a formação de cidadãos críticos a partir de uma educação emancipadora, que permite acesso dos diferentes saberes aos instrumentos normativos, permitindo, assim, a materialização das políticas no cotidiano da escola e o rompimento com uma cultura autoritária.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo principal analisar as articulações entre a participação das conselheiras e a materialização das normas legais na gestão financeira escolar, buscando compreender suas contribuições para o fortalecimento dos processos de democratização da escola. Tal análise possibilitou refletir sobre algumas certezas já consolidadas e, ao mesmo tempo, identificar muitas inquietações acerca do tema desenvolvido.

A pesquisa teve como sujeitos centrais as conselheiras escolares, focando nas suas atuações na gestão financeira da escola, considerando o contexto normativo e a trajetória da construção da democratização da educação brasileira. Esse percurso evidenciou a necessidade de manter, aprimorar e fortalecer as relações constituídas na escola, a fim de assegurar os princípios democráticos previstos na CF (Brasil, 1988).

As análises desenvolvidas permitiram compreender, de maneira aprofundada, os desafios e as potencialidades que atravessam a gestão democrática no contexto escolar, especialmente no que se refere à cultura organizacional e às formas de participação das conselheiras no âmbito do Conselho Escolar. A investigação evidenciou que, embora a instituição possua uma estrutura formalmente orientada para a participação, tendo como base os marcos legais, normativas e políticas de descentralização financeira, os espaços de decisão ainda são marcados por heranças históricas de caráter autoritário, que limitam a efetividade dos processos participativos. Essas marcas fragilizam os mecanismos democráticos da escola, entre eles o CE.

Reconhece-se, assim, que o CE pode desempenhar um papel essencial na democratização, porém, apesar de suas competências estarem estabelecidas nas legislações, como a LDB (Brasil, 1996) e a Lei Municipal nº 9.379 (São Leopoldo, 2021), verificou-se ao longo da pesquisa certo distanciamento entre o que está normatizado e sua efetiva materialização. Esse distanciamento decorre, em grande proporção, da falta empoderamento dos diferentes segmentos da comunidade escolar para contribuir de modo mais ativo nos processos de tomada de decisões. Acrescenta-se a isso a diversidade de opiniões, que, embora potencialize o debate, por vezes debilita as relações, conduzindo a situações em que o espaço do diálogo é substituído pelo silêncio.

A permanência dessas práticas, mesmo diante de mecanismos institucionais de abertura e incentivo à participação, revela um tensionamento entre o prescrito e o vivido no cotidiano escolar. Tal constatação confirma o que diversos autores têm afirmado, que a democratização da gestão não se efetiva por decreto, tampouco se reduz à criação de espaços colegiados. Ao contrário, requer a construção contínua de novas culturas políticas, capazes de romper com modelos verticalizados e de promover a circulação da palavra, do debate crítico e da deliberação coletiva.

Os dados analisados demonstraram que a direção apresenta disposição favorável à condução democrática das reuniões do conselho escolar, estimulando o diálogo e valorizando as contribuições das conselheiras. No entanto, tal postura, embora relevante, não é suficiente para garantir a emancipação política dos sujeitos, sobretudo quando a participação ainda é compreendida, por parte das conselheiras, como colaboração pontual, auxílio administrativo ou mera presença física. Essa compreensão restrita da participação evidencia limites associados tanto à cultura institucional quanto a trajetórias formativas que, historicamente, não favoreceram a autonomia e o protagonismo das mulheres que compõem o conselho.

Nesse contexto, os pressupostos defendidos por Freire (2001) tornam-se fundamentais, ao compreender a participação como o exercício de ter voz e de decidir em determinados níveis de poder, enquanto direito de cidadania. Do mesmo modo, Paro (2007) ressalta que a democracia demanda estruturas democratizantes, e não estruturas inibidoras, que, mesmo de forma não intencional, terminam por calar as vozes e restringir o processo democrático no interior da escola.

A metodologia utilizada possibilitou compreender a trajetória de democratização constituída na educação a partir das legislações que buscaram descentralizar o poder e instituir programas como o PDDE. Tais políticas conferiram às escolas a responsabilidade pela gestão dos recursos, demonstrando a necessidade da autonomia institucional para, em conjunto com o CE, construir estratégias voltadas à garantia de uma educação de qualidade. Apesar de os recursos muitas vezes se mostrarem insuficientes, representam avanços significativos no processo de tomadas de decisões coletivas.

No que se refere às políticas de descentralização financeira, observou-se que elas criam oportunidades importantes para o fortalecimento da autonomia escolar. Contudo, sua efetivação depende diretamente da capacidade coletiva de interpretar, planejar e decidir de modo crítico sobre a aplicação dos recursos públicos. Quando

essas políticas são apropriadas de forma restrita ou burocratizada, deixam de cumprir seu papel estratégico de democratizar as relações de poder e de ampliar a qualidade social da educação.

Assim, torna-se evidente que a participação ativa e qualificada nos processos decisórios não pode ser concebida como ato eventual ou protocolar, mas como prática coletiva, contínua e politicamente orientada, integrada à formação permanente dos sujeitos da escola. Para que isso ocorra, é necessário que a instituição avance na construção de processos reflexivos que permitam problematizar concepções naturalizadas de autoridade, repensar relações hierárquicas e reconhecer o conselho escolar como espaço legítimo de deliberação e controle social.

Ao retomar o problema da pesquisa, como as conselheiras se apropriam das normas vigentes e da gestão financeira e de que forma contribuem para a democratização da escola, e o objetivo geral, analisar as articulações entre a participação das conselheiras e a materialização das normas vigentes na gestão financeira da escola, buscando compreender suas contribuições para o fortalecimento dos processos de democratização da escola, foi possível evidenciar as lacunas existentes na articulação das normas com o funcionamento do CE. Constatou-se que não há apropriação efetiva das normas pelas conselheiras, tampouco da estruturação do conselho como Unidade Executora dos recursos repassados à escola. Além disso, percebeu-se a ausência de compreensão sobre os mecanismos de financiamento da educação, temática de difícil assimilação, mas cuja apropriação é imprescindível, uma vez que as conselheiras possuem responsabilidades legais sobre a correta aplicação das verbas e a transparência de sua utilização.

Dessa forma, observou-se que a contribuição para o fortalecimento democrático da escola ainda é frágil, sendo a democracia no contexto escolar frequentemente associada apenas às eleições para a equipe diretiva, sem o devido reconhecimento do CE como instância de democratização. Ainda menos se relaciona a gestão dos recursos financeiros à prática democrática. Também se constatou que a estrutura financeira da escola permanece fortemente marcada por uma cultura autoritária, presente nas relações institucionais. Tal cenário reforça a necessidade de ampliar o conhecimento dos sujeitos envolvidos acerca dos processos legais e das políticas de financiamento da educação, elementos fundamentais para a consolidação de uma gestão verdadeiramente democrática.

A utilização dos Círculos de Cultura como metodologia possibilitou o debate de diferentes concepções a partir das palavras geradoras, permitindo que as conselheiras dissessem a sua palavra (Freire, 1992), promovendo reflexões sobre a necessidade de viabilizar processos mais eficazes de participação. Ficou evidente a disposição das conselheiras em participar ativamente, mas também inúmeros desafios que restringem essa participação. Entre eles, destaca-se a ausência de compreensão mais aprofundada sobre as origens e destinação dos recursos financeiros da escola. Essa dificuldade, inclusive, apresentou-se como um dos obstáculos encontrados no desenvolvimento da pesquisa.

Embora os documentos financeiros da escola estejam organizados e em conformidade com as normas legais, verifica-se que a política de descentralização de recursos, ao direcionar o dinheiro direto para a escola, muitas vezes passa despercebida pela comunidade escolar. Um exemplo disso foi a descoberta, durante a pesquisa, de que o CE atua como UEx, fato até então desconhecido pelas conselheiras, assim como a dificuldade de encontrar documentos que diferenciassem os repasses dos recursos dos diferentes entes federados. Esse dado revela, simultaneamente, os avanços das políticas de descentralização financeira e as fragilidades do processo de apropriação dessas informações pelos sujeitos escolares.

Nesse sentido, destaca-se a importância de organizar processos formativos para os membros do CE, empoderando esse colegiado para que possa exercer sua função como instância democrática de decisão e gestão. Assim, reafirma-se a relevância das políticas públicas educacionais, que se materializam em normas e programas, mas ressalta-se, sobretudo, a necessidade de formar sujeitos capazes de compreender, implementar e ressignificar tais políticas em suas rotinas escolares. Não raramente, escuta-se a expressão de que “na lei tudo é muito bonito, mas na prática nada funciona”, evidenciando o distanciamento entre a formulação normativa e sua materialização como política a serviço da comunidade.

Nesse sentido, estas considerações finais destacam as análises relacionadas à cultura organizacional da escola e às formas de participação das conselheiras, em articulação com as políticas de descentralização financeira. Embora as estruturas escolares estejam formalmente organizadas como espaços de participação, eles ainda carregam as marcas de uma trajetória autoritária, que limita a atuação ativa das conselheiras, mesmo quanto a equipe diretiva se mostra comprometida com a democratização.

O cotidiano escolar, marcado por múltiplas demandas, muitas vezes não possibilita a organização de espaços formativos direcionados à participação democrática, o que dificulta a qualificação dos sujeitos envolvidos nos processos democráticos. Torna-se indispensável compreender a escola como espaço de prática formativa democrática, capaz de acolher diferentes saberes e promover a qualificação dos sujeitos da comunidade escolar em torno do trabalho educativo de construção cidadã. Nessa perspectiva, uma educação emancipadora demanda que os sujeitos se tornem capazes de transformar práticas autoritárias em práticas de participação ativa (Freire, 1992).

Para que a política de autonomia financeira se consolide sob uma perspectiva democrática, é fundamental fortalecer os espaços de participação, rompendo definitivamente com o autoritarismo ainda presente na escola. Esse processo exige compreender a escola em sua totalidade, incluindo a dimensão pedagógica. A ação pedagógica, por sua vez, deve colaborar na construção de estratégias que articulem o processo de ensino-aprendizagem às políticas públicas educacionais, responsabilizando todos pela gestão dos recursos financeiros. Assim, a sala de aula também pode se constituir em espaço de debate, no qual estudantes, docentes e comunidade participam ativamente da definição das prioridades e aplicações dos recursos, fortalecendo a participação cidadã na instituição.

Em síntese, os dados da pesquisa demonstram que as políticas públicas de descentralização dos recursos são essenciais para a gestão escolar, ainda que os valores destinados sejam insuficientes para atender às demandas. Nesse contexto, constituem-se formas variadas de arrecadação, como rifas e festas, regulamentadas como recursos sociais e gerenciadas pelo CE. Observa-se, ainda, que as conselheiras relataram satisfação em participar do conselho, destacando a importância de estarem presentes na escola, o vínculo com seus filhos e a relação de confiança com a direção, o que evidencia a relevância das relações interpessoais no processo de participação. A partir dessa confiança estabelecida, é possível consolidar uma participação mais ativa e corresponsável, que efetivamente contribua para a democratização da escola. Como afirma Freire (2001), ser responsável no desenvolvimento de uma prática qualquer implica, de um lado, o cumprimento de deveres, de outro, o exercício de direitos.

Além disso, verificou-se a intenção da direção em tornar o CE um espaço mais eficaz para responder às demandas da escola, ampliando a participação efetiva nas tomadas de decisão e assegurando a corresponsabilização de todos os segmentos da comunidade escolar. Dessa forma, a pesquisa reforça a importância do CE como instância colegiada que, embora enfrente desafios históricos e estruturais, permanece como um importante mecanismo de democratização da escola pública. Contudo, sua consolidação depende de um processo contínuo de fortalecimento político, pedagógico e cultural, capaz de transformar a participação em prática efetiva de cidadania, conforme defendem Freire (2001) e Paro (2007).

Assim, seguimos na busca constante por uma educação que emancipe os sujeitos e que, ao transformar a escola, reconheça e valorize as diferenças como parte constitutiva do processo formativo. Para isso, torna-se necessário continuar investindo na formação acadêmica, de modo a encontrar subsídios que fortaleçam a democratização escolar, com foco na constituição de mecanismos como os Projetos Político-Pedagógicos, os grêmios estudantis e o próprio fazer docente, que deve considerar as políticas públicas educacionais. Nesse contexto, pode-se elencar futuras pesquisas voltadas ao estudante e às suas formas de participação nas decisões da escola, assim como investigar as razões pelas quais muitos professores têm se distanciado dos espaços de deliberação e construção coletiva. Também se faz relevante analisar de que maneira as políticas públicas de acesso, permanência, formação e financiamento atravessam ou não os fazeres docentes.

Trata-se, portanto, de compreender a escola como espaço de diálogo e de construção coletiva, capaz de materializar as políticas públicas de forma crítica e contextualizada. Como afirma Freire (1992), é imperioso ir além de uma sociedade cujas estruturas responsabilizam os sujeitos por seus fracassos, tendo a escola um papel significativo no rompimento desses condicionamentos. Isso significa permitir a transformação das estruturas participativas, reconhecendo a importância do investimento financeiro para a garantia de uma educação de qualidade e assegurando, ao mesmo tempo, o processo formativo de cidadãos ativos, comprometidos com a transformação da realidade social e com a consolidação dos princípios democráticos.

Desse modo, reafirma-se que a gestão democrática não se limita ao cumprimento formal de normativas, mas exige a criação de condições concretas para que diferentes vozes e perspectivas possam incidir sobre a organização

administrativa, pedagógica e financeira da escola. Tal empreendimento implica reconhecer a pluralidade de sujeitos, ampliar o acesso à informação, promover formações continuadas e, sobretudo, consolidar práticas institucionais que fortaleçam a autonomia e o protagonismo coletivo.

O mestrado profissional representou, nesse sentido, uma oportunidade de revisitar toda a história desta pesquisadora. A formação acadêmica, diversas vezes interrompida por motivos pessoais e profissionais, ganha novo significado ao ser compreendida como parte de um processo contínuo. A trajetória como professora, desde a juventude até os dias atuais, incluiu breves experiências na escola privada, mas se consolidou majoritariamente na escola pública. Nesse percurso, o movimento político esteve sempre presente, acompanhando a educação e seus profissionais, por meio de experiências de representação em entidades de classe e colegiados, sindicatos, federações, conselhos, bem como em articulações da sociedade civil, como fóruns, conferências e a participação efetiva na rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Toda essa trajetória, marcada por inúmeras formações, debates e embates em defesa da educação, foi essencial para a constituição como pesquisadora e para a ação na sociedade. Ao mergulhar na pesquisa do mestrado, foi possível resgatar diversos desses momentos e reencontrá-los vivos não apenas em memórias, mas em movimento, presentes em diferentes espaços. Eles se tornaram impulsionadores do processo de pesquisa, permitindo aprofundar em reflexões sobre as temáticas consideradas fundamentais para a construção de uma educação pública, gratuita, democrática, participativa, laica e de qualidade para todos e todas.

O mestrado, portanto, não apenas possibilitou revisitar o passado, mas também avivar a luta atual. Para além do movimento e da ação, permitiu articular, a cada fala, a cada escrita e a cada decisão, citações, textos e teorias que fundamentaram concepções acerca da importância da democratização do espaço escolar e das políticas públicas, com um recorte para as que descentralizam os recursos financeiros e contribuem para a autonomia na gestão.

Como afirma Paro (2014), a fronteira entre a democracia e o mero espontaneísmo pode ser incerta, sendo necessário ficar atento à condição política da educação, considerando a diferença em uma conduta que proporciona a participação ativa, tendo como estratégia formativa a construção da autonomia ou aquela que foge e negligência a formação cidadã. Esse processo garantiu que a trajetória desta

pesquisadora fosse sustentada por bases críticas e teóricas sólidas, legitimando as escolhas realizadas e fortalecendo o caminho que se abre, impulsionada pela caminhada em defesa da educação.

Por fim, os resultados desta pesquisa indicam que, apesar dos limites observados, há movimentos significativos em direção à democratização da gestão escolar. Esses movimentos, quando fortalecidos, podem contribuir para a construção de uma escola verdadeiramente comprometida com sua função social, a formação integral, crítica e emancipadora dos estudantes. Consolidar esse horizonte exige continuidade, reflexão coletiva e coragem política para enfrentar práticas historicamente arraigadas, reafirmando, assim, a escola pública como espaço de direitos, participação e transformação social.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253–267, jan.-abr. 2007.
- AGUIAR, Maria Rosângela Batista de. **Os desafios da gestão participativa na organização escolar**: estudo de caso da Escola Municipal do Rio Grande/RS (CAIC). Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Rio Grande, RS, 2019.
- ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; STRECK, Danilo R. Pergunta. *In*: STRECK, Danilo R.; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José. (Orgs.) **Dicionário Paulo Freire**. 4ª ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.
- ANTUNES, Ângela. **Aceita um Conselho?**: Teoria e prática da gestão participativa na escola pública. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- AUGUSTO, Maria Helena. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Financiamento da Educação: Perspectivas e Desafios. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Belo Horizonte, v 14, n. 8. 05 jun. 2024.
- AZEVEDO, Fernando de; et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, n. especial, p. 188-204, 2006. Disponível em: https://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: 5 set. 2024.
- BATTINELLI, Sônia. São Leopoldo tem 18 escolas municipais e 21 conveniadas, totalizando 11.416 mil estudantes, sem condições de voltar às aulas. **Berlinda**, São Leopoldo, 10 maio 2024. Disponível em: <https://berlinda.com.br/sem-categoria/sao-leopoldo-tem-18-escolas-municipais-e-21-conveniadas-totalizando-11-416-mil-estudantes-sem-condicoes-de-voltar-as-aulas>. Acesso em: 15 ago. 2024.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **Política e educação popular: a teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil**. Brasília: Líber Livro, 2008.
- BITTAR, Marisa; BITTAR, Marilluce. História da Educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, PR, v. 34, n. 2, p. 157-168, July-Dec., 2012.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8ª. Ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.
- BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, N.S.C., AGUIAR, M.A.S. (org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Círculo de Cultura. In: STRECK, Danilo R; REDIN, Euclides; ZITKOSKI, Jaime José (orgs). **Dicionário Paulo Freire**. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora, 2010. p. 69-70.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro RJ: Diário Oficial da União, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Altera a Constituição de 1967. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Emenda Constitucional nº 24, de 11 de dezembro de 1983**. Estabelece a vinculação de recursos para a educação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março de 1996**. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc10.htm. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016**. Prorroga a desvinculação de receitas da União e estabelece a desvinculação de receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo Regime Fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000**. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, o montante da desvinculação das receitas da União nele prevista, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas éticas para pesquisas em ciências humanas e sociais. Diário Oficial da União: seção 1 pág. 44-46, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2016/resolucao-no-510.pdf/view>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 2.896, de 22 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre as obrigações acessórias das Unidades Executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2896.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 15, de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947,

de 16 de junho de 2009. Diário Oficial da União: seção 1 pág. 62-68. Brasília/DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2021/resolucao-no-15-de-16-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 3, de 1º de julho de 2024.** Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão previstas no art. 14, § 1º, incisos I, IV e V, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para aferição em 2024 e vigência, para fins de distribuição dos recursos da complementação do Valor Anual por Aluno (VAAR), no exercício de 2025. Diário Oficial da União: seção 1 pág. 119. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/resolucao-no-3-de-1o-de-julho-de-2024-resolucao-no-3-de-1o-de-julho-de-2024-dou-imprensa-nacional.pdf>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui regime fiscal sustentável (Arcabouço Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.** Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei no 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2023-2026/2023/Lei/L14644.htm/. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, estabelece as normas para o assegurar às escolas públicas e comunitárias de educação básica, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2023-2026/2023/Lei/L14644.htm/. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.664, de 4 de agosto de 2023.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2023-2026/2023/Lei/L14644.htm/. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/455.htm. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Comércio Exterior. **Portaria nº 33, de 2 de setembro de 2019.** Estabelece critérios para alocação de cotas para importação, determinadas pela Portaria SECINT nº 547, de 31 de agosto de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/secex/portaria-secex/anos-anteriores/portarias_secex_2019/portaria_secex_033_2019.pdf. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Salário-Educação.** Brasília, DF: FNDE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao>. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares:** democratização da escola e construção da cidadania. Brasília, DF: MEC, SEB, 2004. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/ce_cad1pdf.pdf. Acesso em: 05 jul. 2024.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2001. Disponível em: <https://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/07/Plano-Nacional-de-Educacao-2001.pdf>. Acesso em: 21 set. 2025.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, Maria João. Paulo Freire: a construção da escola democrática a partir da decisão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 441-454, 2009.

CORREIO DO POVO. **Enchente em São Leopoldo: Rio dos Sinos atinge nível histórico.** Correio do Povo, 2024. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br>. Acesso em: 30 dez. 2024.

COSTA, Dayanny Madalena; GHISLENI, Ana Cristina. A Pesquisa-Intervenção no Mestrado Profissional e suas possibilidades metodológicas. **Educar em Revista**, Curitiba, PR, v. 37, p. e79785, 2021.

COSTA, Girlane Orrico. A formulação do PDE - Escola no contexto do Estado gerencial e os seus impactos na gestão escolar: uma análise de teses recentes. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 10, n. 13, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90611>. Acesso em: 13 nov. 2024,

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, SP, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio-ago. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200. set, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE**, [s. l.], v.23, n.3, p. 483-495, set.-dez. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos escolares: a escola como espaço público. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, SP, n. 116, p. 133-146, jul. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 199-206.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017**. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e regionais de ensino do Distrito Federal. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2017. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=lei-6023-de-18-de-dezembro-de-2017&tipo=ficha>. Acesso em: 10 set. 2024.

FARENZENA, Nalú. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, RS, v. 26, n. 2, p. 237-265, maio-ago, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19716>. Acesso em: 16 dez. 2024.

FARENZENA, Nalú. Os desafios do financiamento da educação básica no contexto do novo Fundeb. [Entrevista cedida a] Magna França (UFRN) e Lúcia Fátima Valente (UFU). **Revista Educação e Políticas em Debate**, [s. l.], v. 10, p. 20-28, jan.-abr. 2021.

FARENZENA, Nalú; ARAÚJO, Emílio Luiz Pedroso. Espaços de democratização na gestão financeira da escola. In: LUCE, M. B. et al. (org.). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2006. p. 109-116.

FERREIRA, Paulo Adílio Prestes. **Para além das aparências: um olhar sobre a educação em São Leopoldo.** São Leopoldo, RS: Estação Gráfica, 2004.

FILHO, Geraldo Pereira da Silva. **A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições?** Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Brasília, DF, 2019.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade.** 1 ed. São Paulo, SP: Cortez, 1991.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade.** 33. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

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

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança: um encontro com a pedagogia do oprimido.** 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação** – 5. ed - São Paulo, Cortez, 2001.

FREIRE, Paulo. **Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar.** São Paulo, SP: Olho D'Água, 1997.

GADOTTI, Moacir. **O projeto político-pedagógico na escola: na perspectiva de uma educação para a cidadania.** Brasília, 1994.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Escola cidadã: a hora da sociedade..** São Paulo, SP: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2004.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa: capítulo 2.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024: Linha de Base.** Brasília, DF: Inep, 2015. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/plano_nacional_de_educacao_pne_2014_2024_linha_de_base.pdf Acesso em: 15 jun. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Censo Escolar da Educação Básica: Microdados do Censo Escolar da Educação Básica.** Brasília, DF, 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em 15 jun. 2024.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo, SP: Boitempo, 2019.

LIBÂNEO, José Carlos. **A aprendizagem escolar e a formação de professores na perspectiva da psicologia histórico-cultural e da teoria da atividade**. Educar, Curitiba, PR, n. 24, p. 113-147, 2004

LIBÂNEO, José Carlos. Internacionalização das políticas educacionais: elementos para uma análise pedagógica de orientações curriculares para o ensino fundamental e de propostas para a escola pública. In: SILVA, Maria Abádia da; CUNHA, Célio da (Org.). **Educação básica**: políticas, avanços, pendências. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo, SP: Heccus, 2013.

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. 11. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

LÜCK, Heloísa. **Avaliação de desempenho na escola**: Texto de orientação de oficina. Curitiba, PR: CEDHAP, 2002.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba, PR: Positivo, 2009.

MATTEDI, Verônica. **Conselhos escolares e gestão democrática: ranços, avanços e possibilidades**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2018. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/15829/2018%20Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Ver%c3%b4nica%20Mattedi.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 maio 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 10. ed. São Paulo, SP: Hucitec, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; COSTA, António Pedro. **Técnicas que fazem uso da palavra, do olhar e da empatia**: pesquisa qualitativa em ação. Oliveira de Azeméis, Portugal: Ludomedia, 2019.

MOEHLECKE, Germano Oscar. **São Leopoldo era assim**: o passado pela imagem. São Leopoldo, RS: Rotermund S.A, 1982.

MÜLLER, Kleiton. **Implementação da política de autonomia financeira das escolas da rede municipal de ensino de Alvorada/RS** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2021.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. **Projeto História**: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, [S. l.], v. 10,

2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/12101>. Acesso em: 19 abr. 2024.

PARO, Vitor Henrique. (2016). **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo, SP: Ática, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 14 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2006. 175 p.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação**. 3 ed. São Paulo, SP: Cortez, 2014.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: A escola pública experimenta a democracia**. Campinas, São Paulo, SP: Papirus, 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo, SP: Ática, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Escolar, democracia e qualidade de ensino**. São Paulo, SP: Ática, 2007.

PAULO, Fernanda dos Santos; BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Pesquisa participante e a educação popular: luta e resistência a partir de Paulo Freire e de educadoras populares. **Revista Panorâmica On-Line**. Barra do Garças, MT, vol. 24, p. 256–268, jan.-jun, 2018. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/revistapanoramica/index.php/revistapanoramica/article/view/763>. Acesso em: 17 jul. 2024.

PETRY, Andrea; STRASBURG, Quênia. **Memória Escolar: Escolas Municipais de São Leopoldo**. São Leopoldo, RS: CEBI, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O custo de uma educação de qualidade: Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo, SP: Xamã 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação para a democracia. **Revista Linhas**, Florianópolis, SC, v. 24, n. 54, p. 32–53, jan.-abr. 2023. Disponível em: <https://revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/23422>. Acesso em: 02 set. 2024

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Centro de Estudos Educação e Sociedade-Cedes**. Ribeirão Preto, SP, v. 39, n. 145, p 846-869, out.-dez, 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, DF: Plano. 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Qual o custo da qualidade? Por que os/as professores/as devem se apropriar da discussão do CAQ. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 15, n. 33, p. 689-712, set.-dez. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Paulo, SP, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul.-dez, 2006.

PIO, João Paulo de Souza. **Expectativas sobre a gestão escolar participativa: o caso da Escola de Ensino Médio em Tempo Integral**. Dissertação (Mestrado em Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 5.227, de 6 de setembro de 1966**. Institui os Conselhos de Pais e Mestres nas escolas públicas estaduais. Porto Alegre, RS: *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, 1966. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-5227-1966-rio-grande-do-sul-institui-a-obrigatoriedade-de-funcionamento-de-circulo-de-pais-e-mestres-nos-estabelecimentos-de-ensino-publico-do-estado-e-da-outras-providencias?q=educa>. Acesso em: 10 jun. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70005391735**. Proponente: Prefeito Municipal de São Leopoldo. Parecer: Procurador-Geral de Justiça Cláudio Barros Silva. Porto Alegre, RS, 11 mar. 2003. Disponível em: (URL completa, se disponível online). Acesso em: 18 dez. 2025. (pp. 1, 6)

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educacional**. Curitiba, PR, v. 6, n.19, p. 37-50, 2006.

RÜCKERT, Fabiano Quadros; HARRES, Marluza Marques. Convivendo com o rio: uma História Ambiental das intervenções humanas nas margens do Rio do Sinos (Brasil, RS). **História Unicap**, Recife, PE, v. 7, n. 14, p. 362–377, jul.-dez. 2020. Disponível em: <https://www1.unicap.br/ojs/index.php/historia/article/view/1778>. Acesso em: 04 out. 2024.

SÃO LEOPOLDO . **Lei Ordinária nº 6.341, de 03 de setembro de 2007**. Reestrutura o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2007. Disponível em: <http://leismunicipa.is/obrnns>. Acesso em: 11 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. **Dados oficiais da enchente de 2024**. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2024. Disponível em: <https://www.saoleopoldo.rs.gov.br>. Acesso em: 21 dez. 2024.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 10.067, de 24 de fevereiro de 2022**. Altera o Decreto nº 9.242, de 09 de maio de 2019, que regulamenta e denomina “Mais Educa São Leo” o contraturno escolar. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2022. Disponível em: <http://leismunicipa.is/zumfx>. Acesso em: 15 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.242, de 19 de setembro de 2019**. Regulamenta e denomina “Mais Educa São Leo” o contraturno escolar a que se referem os artigos 1º, §8º e §9º da Lei Municipal nº 6.640, de 30 de maio de 2008. São Leopoldo, RS:

Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2019. Disponível em: <http://leismunicipa.is/rbjlx>. Acesso em: 15 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 22 de dezembro de 2009. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-sao-leopoldo-rs>

SÃO LEOPOLDO. Lei nº 8.291, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de São Leopoldo e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-municipal-de-educacao-sao-leopoldo-rs>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 1.680, de 13 de outubro de 1972. Cria o Conselho Municipal de Educação de São Leopoldo e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 1972. Disponível em: <http://leismunicipa.is/brcos>. Acesso em: 15 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 2.991, de 30 de agosto de 1985. Institui e regulamenta a eleição de diretores nas escolas municipais. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 1985. Disponível em: <http://leismunicipa.is/drohs>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 5.050, de 6 de agosto de 2001. Estabelece o plano de carreira e cargos do magistério público municipal, institui o respectivo quadro de cargos e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2001. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2001/505/5050/lei-ordinaria-n-5050-2001-estabelece-o-plano-de-carreira-e-cargos-do-magisterio-publico-municipal-institui-o-respectivo-quadro-de-cargos-e-da-outras-providencias?q=5050>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 5.142, de 30 de agosto de 2002. Altera a Lei Municipal nº 3.878, de 30 de agosto de 1993, que institui e regulamenta a eleição de diretores nas escolas municipais em seus artigos 1º (caput e incisos) e art. 7º, e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2002. Disponível em: <http://leismunicipa.is/srolf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 5.225, de 17 de dezembro de 2003. Dá nova redação ao Conselho Municipal de Educação. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2003. Disponível em: <http://leismunicipa.is/rlgso>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 5.579, de 24 de agosto de 2005. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de São Leopoldo e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2005. Disponível em: <http://leismunicipa.is/osmrb>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 6.055, de 14 de setembro de 2006. Dispõe sobre o regime jurídico e o estatuto dos servidores públicos do município de São Leopoldo e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São

Leopoldo, 2006. Disponível em: <http://leismunicipa.is/imros>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 6.134, de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de São Leopoldo e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2006. Disponível em: <http://leismunicipa.is/smork>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 6.159, de 14 de março de 2007. Cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino de São Leopoldo e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2007. Disponível em: <http://leismunicipa.is/okmsr>. Acesso em: 11 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 6.573, de 24 de março de 2008. Estabelece o Plano de Cargos e Carreiras dos Trabalhadores em Educação – Docentes, institui o respectivo quadro de cargos e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2008. Disponível em: <http://leismunicipa.is/nfsro>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 6.640, de 30 de maio de 2008. Convalida, consolida e acrescenta dispositivos às Leis Municipais nº 5.835, de 20 de dezembro de 2005, e nº 6.266, de 22 de junho de 2007, bem como ao Decreto nº 4.525, de 30 de março de 2006, que disciplinam repasses e celebração de convênios com entidades filantrópicas, assistenciais, culturais, esportivas e de educação, incluindo os Círculos de Pais e Mestres das escolas da rede municipal de ensino. São Leopoldo, 2008. Disponível em: <http://leismunicipa.is/srogn>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 6.922, de 28 de outubro de 2009. Autoriza o Poder Executivo a regulamentar o novo Estatuto do CPM deste Município e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2009. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ornlsl>. Acesso em: 11 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 7.320, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a implantação e organização do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais de São Leopoldo. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2010. Disponível em: <http://leismunicipa.is/rdpbs>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 8.295, de 30 de junho de 2015. Institui, no Município de São Leopoldo, o Fórum de Educação (FME/SL), de caráter municipal, com finalidade de discutir a política educacional e coordenar amplo debate com a sociedade a respeito das questões educacionais. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2015. Disponível em: <http://leismunicipa.is/omual>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SÃO LEOPOLDO. Lei Ordinária nº 8.970, de 29 de abril de 2019. Altera a Lei nº 6.640, de 30 de maio de 2008. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2019. Disponível em: <https://leis.org/municipais/rs/sao-leopoldo/lei/lei-ordinaria/2019/8970/lei-ordinaria-n-8970-2019-altera-a-lei-n-6640-de-30-de-maio-de-2008>. Acesso em: 18 jul. 2024.

SÃO LEOPOLDO. **Lei Ordinária nº 9.379, de 9 de setembro de 2021**. Unifica o Conselho Escolar e o Círculo de Pais e Mestres e dá outras providências. São Leopoldo, RS: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2021. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sbzqh>. Acesso em: 15 jun. 2024.

SAVIANI, Dermeval. Desafios atuais da pedagogia histórico-crítica. *In*: SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da; SEVERINO, Antônio Joaquim (org.). **E a educação brasileira: o simpósio de Marília**. São Paulo: Cortez, 1994. p. 243–286.

SAVIANI, Dermeval. História da formação docente no Brasil: três momentos decisivos. **Educação**, Santa Maria, RS, v. 30, n. 2, p. 11–26, jul.-dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reveducacao/article/view/3735>. Acesso em: 16 dez. 2025.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC – Campinas**, Campinas, SP, n. 24, p.07-16, 2008.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. O financiamento da educação na escola: análise dos recursos disponíveis em 13 escolas públicas no estado do Paraná. *In*: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Tania Maria (org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Metodologia de Pesquisa**. Curitiba, PR: IESDE Brasil S.A., 2009.

UOL. **Enchente em São Leopoldo (RS) não foi causada por rompimento de barragem**. *UOL Notícias*, São Paulo, SP, 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/comprova/ultimas-noticias/2024/06/21/enchente-em-sao-leopoldo-rs-nao-foi-causada-por-rompimento-de-barragem.htm>. Acesso em: 21 ago. 2024.

VARGAS, Ana. **A gestão democrática na escola municipal: o conselho escolar em questão**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Planejamento, Projeto e Gestão da Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/16223/DIS_PPGPGE_2018_VARGAS_ANA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 05 maio 2024.

VEIGA, Ilma Passos da. **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva**. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível. Campinas: Papirus, 1998. p.11-35.

VIANA, Mariana Peleje. Comparando os Recursos Financeiros do PDDE com as chamadas ‘Contribuições Espontâneas’ arrecadadas pelas Escolas Públicas. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, RS, v. 12, n. 16, p. 1-15, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/109630>. Acesso em: 22 set. 2025.

VIANA, Mariana Peleje. **Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo: seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução**.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2010.

VIANA, Mariana Peleje. **O programa dinheiro direto na escola e a gestão financeira escolar em âmbito nacional**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69339>. Acesso em: 22 set. 2025.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2015. Vol I e Vol II.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos escolares**: implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003.

APÊNDICE A – CARTA DE ANUÊNCIA DA INSTITUIÇÃO

Eu, _____ (nome), _____
_____, da _____ (cargo ocupado que confere mandato para a assinatura do termo e instituição representada), ciente do protocolo de pesquisa intitulado de O CONSELHO ESCOLAR: ARTICULAÇÕES ENTRE A DEMOCRACIA E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO, desenvolvido por Angelita Fernanda Teixeira Lucas, mestranda em Gestão Educacional pelo Programa de pós-graduação, orientada pela Prof.^a Dr^a Daianny Madalena Costa da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, autorizo sua execução, de acordo com os objetivos e a metodologia explicitados no projeto, assim como o acesso aos prontuários dos participantes definidos, dentro das normas institucionais, e registros institucionais para fins exclusivos da referida pesquisa, com confidencialidade e privacidade quanto à identificação dos sujeitos. A execução da pesquisa (coleta dos dados/informações) deverá ter início somente após o parecer de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Unisinos, conforme diretrizes e normas das Resoluções CNS 466/2012, 510/2016 e 580/2018.

Local e data

Nome Cargo

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Título da Pesquisa: **O CONSELHO ESCOLAR: ARTICULAÇÕES ENTRE A DEMOCRACIA E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO**

Pesquisador Responsável: **ANGELITA FERNANDA TEIXEIRA LUCAS**

Orientadora responsável: **PROF. DR^a DAIANNY MADALENA COSTA**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A Senhora está sendo convidada a participar de uma pesquisa. Por favor, leia este documento com bastante atenção antes de assiná-lo. Caso haja alguma palavra ou frase que a senhora não consiga entender, converse com o pesquisador responsável pelo estudo para esclarecê-los.

A proposta deste termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) é explicar tudo sobre o estudo e solicitar a sua permissão para participar do mesmo.

O objetivo desta pesquisa é Analisar as articulações ocorridas entre a participação dos conselheiros escolares e as políticas de financiamento, buscando compreender as contribuições para a gestão democrática e tem como justificativa pela possibilidade de realizar uma análise crítica e embasada sobre a atuação do Conselho Escolar - CE como uma ferramenta de democratização da escola, investigar a participação dos conselheiros e compreender sua percepção e compreensão das políticas de financiamento educacional. A análise pode contribuir para identificar lacunas e apontar possíveis melhorias na atuação do CE e no fortalecimento da participação da comunidade escolar na gestão da escola

Se a Sr.^a aceitar participar da pesquisa, os procedimentos envolvidos em sua participação são os seguintes: participar das reuniões do CE que serão utilizadas para realizar a observação e as rodas de conversas. Serão utilizadas uma reunião para a observação e três reuniões para as rodas de conversas, totalizando quatro encontros. Todo o processo será gravado, com intuito de coletar os dados para serem analisados. A observação ocorrerá durante a reunião do conselho, seguindo a pauta prevista, sendo observado o debate a partir de um roteiro estabelecido, que considere o tema da pesquisa. As rodas de conversas serão espaços de debates, a partir de palavras geradoras. As palavras geradoras são retiradas da observação e dos debates das rodas de conversas, relacionadas ao financiamento público e a gestão democrática. A primeira palavra será apresentada para os conselheiros, em uma tarjeta colorida e estes deverão escrever sobre ela em outra tarjeta, que serão anexadas juntas a palavra geradora. Terminada esta etapa, cada conselheiro apresentará o que escreveu, suscitando o debate em torno da palavra geradora. E, assim segue a dinâmica da roda de conversas, sendo montado um painel do diálogo realizado, com o número de quatro palavras por roda realizada.

Toda pesquisa com seres humanos envolve algum tipo de risco. No nosso estudo, os possíveis riscos ou desconfortos decorrentes da participação na pesquisa são em relação ao debate realizado, que poderá provocar desconforto em relação a participação dos diferentes segmentos, professores, estudantes, mães, funcionário e direção. Para evitar e/ou reduzir os desconfortos, será garantida a participação de todos, sem que haja qualquer interferência nas opiniões apresentadas. Os dados coletados, através da observação e das rodas de conversas, não levarão os nomes dos conselheiros e serão utilizados para apresentação dos resultados da pesquisa, mantendo o sigilo e anonimato. Porém, é válido lembrar que a quebra do sigilo e confidencialidade dos dados pode ocorrer em qualquer pesquisa, inclusive naquelas com acesso a dados de prontuários.

Contudo, esta pesquisa também pode trazer benefícios. Os possíveis benefícios resultantes da participação na pesquisa são de fortalecer o CE como um mecanismo democrático e possibilitar a compreensão sobre as políticas de financiamento educacional, para além da escola.

Sua participação na pesquisa é totalmente voluntária, ou seja, não é obrigatória. Caso a Sr.^a decida não participar, ou ainda, desistir de participar e retirar seu consentimento durante a pesquisa, não haverá nenhum prejuízo ao atendimento que você recebe ou possa vir a receber na instituição.

Não está previsto nenhum tipo de pagamento pela sua participação na pesquisa e a Sr.^a não terá nenhum custo com respeito aos procedimentos envolvidos.

Solicitamos também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área da educação e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto, bem como em todas as fases da pesquisa.

É garantido a Sr.^a, o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que a Sr.^a queira saber antes, durante e depois da sua participação

Caso a Sr.^a tenha dúvidas, poderá entrar em contato com o pesquisador responsável, pelo fone 51-991225235 ou com o Comitê de Ética em pesquisa da Unisinos.

Esse Termo é assinado em duas vias, sendo uma da Sr.^a e a outra para o pesquisador.

Declaração de Consentimento

Concordo em participar do estudo intitulado: "O CONSELHO ESCOLAR: ARTICULAÇÕES ENTRE A DEMOCRACIA E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO"

_____ Nome do participante ou responsável _____ Assinatura do participante ou responsável	Data: ____/____/____
---	-----------------------------

Eu, Angelita Fernanda Teixeira Lucas, declaro cumprir as exigências deste termo.

_____ Assinatura e carimbo do Pesquisador	Data: ____/____/____

APÊNDICE C – TERMO DE ASSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TALE

Título da Pesquisa: **O CONSELHO ESCOLAR: ARTICULAÇÕES ENTRE A DEMOCRACIA E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO**

Pesquisador Responsável: **ANGELITA FERNANDA TEIXEIRA LUCAS**

Orientadora responsável: **PROF. DR^a DAIANNY MADALENA COSTA**

TERMO DE ASSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidada a participar de uma pesquisa. Por favor, leia este documento com bastante atenção antes de assiná-lo. Caso haja alguma palavra ou frase que a senhora não consiga entender, converse com o pesquisador responsável pelo estudo para esclarecê-los.

A proposta deste termo de assentimento livre e esclarecido (TALE) é explicar tudo sobre o estudo e solicitar a sua permissão para participar do mesmo.

O objetivo desta pesquisa é Analisar as articulações ocorridas entre a participação dos conselheiros escolares e as políticas de financiamento, buscando compreender as contribuições para a gestão democrática e tem como justificativa pela possibilidade de realizar uma análise crítica e embasada sobre a atuação do Conselho Escolar - CE como uma ferramenta de democratização da escola, investigar a participação dos conselheiros e compreender sua percepção e compreensão das políticas de financiamento educacional. A análise pode contribuir para identificar lacunas e apontar possíveis melhorias na atuação do CE e no fortalecimento da participação da comunidade escolar na gestão da escola

Se você aceitar participar da pesquisa, os procedimentos envolvidos em sua participação são os seguintes: participar das reuniões do CE que serão utilizadas para realizar a observação e as rodas de conversas. Serão utilizadas uma reunião para a observação e três reuniões para as rodas de conversas, totalizando quatro encontros. Todo o processo será gravado, com intuito de coletar os dados para serem analisados. A observação ocorrerá durante a reunião do conselho, seguindo a pauta prevista, sendo observado o debate a partir de um roteiro estabelecido, que considere o tema da pesquisa. As rodas de conversas serão espaços de debates, a partir de palavras geradoras. As palavras geradoras são retiradas da observação e dos debates das rodas de conversas, relacionadas ao financiamento público e a gestão democrática. A primeira palavra será apresentada para os conselheiros, em uma tarjeta colorida e estes deverão escrever sobre ela em outra tarjeta, que serão anexadas juntas a palavra geradora. Terminada esta etapa, cada conselheiro apresentará o que escreveu, suscitando o debate em torno da palavra geradora. E, assim segue a dinâmica da roda de conversas, sendo montado um painel do diálogo realizado, com o número de quatro palavras por roda realizada.

Toda pesquisa com a participação efetiva de pessoas envolve algum tipo de risco. No nosso estudo, os possíveis riscos ou desconfortos decorrentes da participação na pesquisa são em relação ao debate realizado, que poderá provocar desconforto em relação a participação dos diferentes segmentos, professores, estudantes, mães, funcionário e direção. Para evitar e/ou reduzir os desconfortos, será garantida a participação de todos, sem que haja qualquer interferência nas opiniões apresentadas. Os dados coletados, através da observação e das rodas de conversas, não levarão os nomes dos conselheiros e serão utilizados para apresentação dos resultados da pesquisa, mantendo o sigilo e anonimato.

Contudo, esta pesquisa também pode trazer benefícios. Os possíveis benefícios resultantes da participação na pesquisa são de fortalecer o CE como um mecanismo democrático e possibilitar a compreensão sobre as políticas de financiamento educacional, para além da escola.

Sua participação na pesquisa é totalmente voluntária, ou seja, não é obrigatória. Caso você decida não participar, ou ainda, desistir de participar e retirar seu consentimento durante a pesquisa, não haverá nenhum prejuízo ao atendimento que você recebe ou possa vir a receber na instituição.

Não está previsto nenhum tipo de pagamento pela sua participação na pesquisa e você não terá nenhum custo com respeito aos procedimentos envolvidos, sendo utilizado os espaços de reunião

do CE.

Solicitamos também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área da educação e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto, bem como em todas fases da pesquisa.

É garantido a você, o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que você queira saber antes, durante e depois da sua participação

Caso você tenha dúvidas, poderá entrar em contato com o pesquisador responsável, pelo fone 51-991225235 ou com o Comitê de Ética em pesquisa da Unisinos.

Esse Termo é assinado em duas vias, sendo uma sua e a outra para o pesquisador.

Declaração de Consentimento

Concordo em participar do estudo intitulado: "O CONSELHO ESCOLAR: ARTICULAÇÕES ENTRE A DEMOCRACIA E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO"

_____ Nome do participante e responsável	Data: ____/____/____
_____ Assinatura do participante e responsável	

Eu, Angelita Fernanda Teixeira Lucas, declaro cumprir as exigências deste termo.

_____ Assinatura e carimbo do Pesquisador	Data: ____/____/____
--	----------------------

ANEXO A ESTRÉGIAS DA META 19 – PNE (2014-2024)

Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (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.

Estratégias:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule 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;

19.2) 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;

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;

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.

ANEXO B- COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR

Art 6º O CONSELHO ESCOLAR será constituído de 9 (nove) Conselheiros, sendo:

I - 1 (um) titular e 1 (um) membro suplente do segmento dos trabalhadores/as em educação docentes;

II - 1 (um) titular e 1 (um) membro suplente do segmento dos trabalhadores/as em educação não docentes;

III - 1 (um) titular e 1 (um) membro suplente do segmento dos pais/mães ou responsáveis legais pelos alunos/as;

IV-1 (um) titular e 1 (um) membro suplente do segmento dos alunos/as

V- Diretor/a da Escola – Conselheiro nato

§ 1º O/A Diretor/a da Escola tem assento nato no Conselho Escolar, sendo o representante da Secretaria de Educação do Município

§ 2º Nas escolas onde exista o grêmio estudantil o representante poderá ser o presidente de Grêmio e outro/s aluno/s ou indicados escolhidos em Assembleia do Grêmio, desde que sejam todos maiores ou emancipados.

§ 3º Quando não houver estudante maior ou emancipado, as escolas deverão incluir 1 (um) estudante e 1 (um) suplente, menor de idade, indicado pelo Grêmio, ou pelo segmento dos alunos, como membro de participação efetiva em reuniões do CE, com direito à manifestação e registro em ata.

§ 4º Caso não exista representantes do segmento de trabalhadores em educação não-docentes em número suficiente, o segmento será representado pelo segmento dos docentes com a escolha de representantes.

§ 5º Caso não exista representantes do segmento alunos, em razão da menoridade, para ocupar cargo efetivo no CE, o segmento dos alunos será representado por pais ou responsáveis por alunos, escolhidos pelo grêmio ou segmento de alunos, respeitado o previsto no § 3º supra.

§ 6º A indicação e eleição dos representantes ocorrerá em Assembleia do segmento.

§ 7º Os representantes eleitos serão denominados de Conselheiros

§ 8º A definição de membros titulares e suplentes, obedecerá a ordem decrescente de votação, ou seja, do mais votado ao menos votado de seu segmento

§ 9º A indicação dos Conselheiros ocorrerá por voto nominal e por segmento.

ANEXO C - COMPOSIÇÃO DA DIRETORIA DO CONSELHO ESCOLAR

Art. 14 -A Diretoria do Conselho Escolar é órgão executivo e coordenador da Associação e será constituída pelos conselheiros titulares e suplentes

§ 1º Somente os Conselheiros Titulares terão direito a voto, nas deliberações do Conselho Escolar.

§ 2º Toda deliberação da Diretoria deverá ocorrer após por votação da maioria dos conselheiros.

§3º A Diretoria do Conselho Escolar terá a seguinte composição:

I – Presidente;

II – Tesoureiro;

III – Secretário;

IV – Diretor da Escola;

V- Demais conselheiros titulares

VI –Demais conselheiros suplentes

§ 4º Competirá ao CE em sua primeira reunião eleger o seu secretário, dentre os membros titulares membros

§ 5º O cargo de presidente é exclusivo de Conselheiros Titulares do segmento de pais e/ou responsável

§ 6º O cargo de tesoureiro é exclusivo de Conselheiros Titulares do segmento de docentes.