



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

HUGO LIMA ARAÚJO

**GESTÃO ESCOLAR E DEMOCRACIA: uma análise do processo de eleições para
diretores/as na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (2014-2024)**

Belém - PA
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

HUGO LIMA ARAÚJO

GESTÃO ESCOLAR E DEMOCRACIA: uma análise do processo de eleições para diretores/as na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (2014-2024)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará (PPGED/ICED/UFPA), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Edilene da Silva Ribeiro.

Belém - PA
2025

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

A658g Araújo, Hugo Lima.
GESTÃO ESCOLAR E DEMOCRACIA : uma análise do
processo de eleições para diretores/as na Rede Municipal de Ensino
de Imperatriz/MA (2014-2024) / Hugo Lima Araújo. — 2025.
222 f.

Orientador(a): Prof^ª. Dra. Maria Edilene da Silva Ribeiro
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de
Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação,
Belém, 2025.

1. Eleições de gestor/a escolar. 2. Democracia. 3.
Autonomia. 4. Participação. I. Título.

CDD 370

HUGO LIMA ARAÚJO

GESTÃO ESCOLAR E DEMOCRACIA: uma análise do processo de eleições para diretores/as na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (2014-2024)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará (PPGED/ICED/UFPA), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Edilene da Silva Ribeiro.

Aprovada em: ____ / ____ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Maria Edilene da Silva Ribeiro - UFPA
(Orientadora e Presidente da Banca)

Prof^ª. Dr^ª. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos - UFPA
(Membro Interno)

Prof^ª. Dr^ª. Margareth da Silva Guerra - UFPA
(Membro Interno)

Prof. Dr. Antonio Alves Ferreira – UEMASUL
(Membro Externo)

Prof. Dr. Francisco de Assis Carvalho de Almada - UFMA
(Membro Externo)

Lillian Araújo, meu grande amor.
Minha melhor companhia nessa linda jornada
da vida, uma mulher guerreira que continua
batalhando para conseguir seu espaço nessa
sociedade tão desigual.
Para sempre, te amo.

Ana Alice e Samuel, meus filhos.
Quando iniciei essa aventura eram crianças e
no decorrer do processo se tornaram jovens
fortes e corajosos.
Amo muito vocês.

Dedico-lhes este trabalho,
Tendo a plena certeza de é uma conquista
nossa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por ter soprado em mim fôlego de vida e por ter me conduzido até aqui dia após dia, guardando minhas várias viagens de ida e volta do Maranhão para o Pará, bem como guardando minha casa e meus familiares enquanto estava fora.

A minha esposa Líllian Maria Barros Araújo, que tem sido uma grande motivadora e encorajadora em minhas conquistas acadêmicas e profissionais, ela que por vezes me acompanhou nas viagens tornando esses momentos mais leves. Sou grato a Deus por partilhar a vida ao seu lado. Amo você.

Aos meus filhos Ana Alice e Samuel, por amadurecerem nesse processo e auxiliarem nas tarefas de casa enquanto estava fora, vocês foram verdadeiros suportes nos momentos mais difíceis. Por compreenderem minha ausência quando precisava me dedicar ao máximo para o andamento da pesquisa. Vocês são e sempre serão muito especiais para mim, tenho muito orgulho de tê-los como meus filhos.

Aos meus pais, Pedro e Jane, que me deram todo o suporte necessário para que eu pudesse me ausentar por esse período para a realização das disciplinas e da pesquisa. Muito obrigado por todo esforço empreendido em me oportunizar um excelente processo educativo. Ao meu irmão Cleyton Araújo, pela amizade, companheirismo e todo suporte que me foi dado.

A minha querida orientadora Profa. Dra. Maria Edilene Ribeiro da Silva, pela acolhida na UFPA, por todo o cuidado, empenho e esforço que fez para que pudéssemos concluir essa pesquisa com qualidade. Uma grande professora do PPGED que muito contribui para o processo formativo da linha de Políticas Públicas Educacionais, sei que iremos publicar muitas pesquisas juntos.

Ao nosso coordenador Prof. Dr. Waldir Ferreira de Abreu e toda a equipe de docentes do PPGED, que muito contribuíram para meu processo formativo enquanto pesquisador e profissional. Tenho orgulho de dizer que fiz meu doutorado no PPGED/UFPA, um programa forte composto por pesquisadores conhecidos a nível nacional e internacional. Lembro muito bem de quando, participando em um evento do PPGED no ano de 2019 como mestrando da UFMA, decidi que era aqui que eu iria cursar o meu doutorado.

A Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, pelas inúmeras contribuições em minha qualificação e pela disposição em participar da minha banca. Ela que contribui com meu processo formativo desde nosso primeiro encontro em minha banca de mestrado.

A Profa. Dra. Margareth da Silva Guerra, pelas contribuições em nossa pesquisa desde o amadurecimento e delimitação do objeto de pesquisa. Suas contribuições em nosso grupo de pesquisa foram muito importantes.

Ao Prof. Dr. Antonio Alves Ferreira (UEMASUL) e Prof. Dr. Francisco de Assis Carvalho de Almada (UFMA), pela participação na minha banca de defesa de tese e por suas inúmeras contribuições em meu processo formativo. Vocês são referência em produção científica na região tocantina do Maranhão.

A todos os colegas do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA, em especial as turmas de doutorado 2022 e 2021, em que pude estar mais perto de vocês cursando algumas disciplinas em comum. Em especial, agradeço ao Francisco de Assis Pereira Filho pela parceria que começou ainda antes da matrícula no programa, quando já combinávamos sobre o apartamento que iríamos compartilhar.

A meu querido amigo Cássio Vale, que nos recebeu muito bem em Belém e nos deu todo o suporte necessário sempre que foi preciso na ambientação com a cidade e com a Universidade.

A meus amigos Jardel e Régia, que fizeram da sua casa também nosso lar quando pude levar minha família nas viagens, muito obrigado pelo carinho e acolhimento.

A todos os servidores técnico-administrativos do PPGED/UFPA por toda atenção que tiveram comigo sempre que necessário.

A meus amigos professores da UEMASUL, que torceram por mim em cada etapa dessa aventura, desde a seleção até a defesa.

A todo povo paraense, que tem um lugar muito especial em meu coração, por seu calor humano, por sua receptividade, por sua alegria e sua força.

Não tenho um caminho novo. O que eu tenho de novo é um jeito de caminhar.
(Thiago de Mello)

RESUMO

ARAÚJO, Hugo Lima. **GESTÃO ESCOLAR E DEMOCRACIA: uma análise do processo de eleições para diretores/as na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (2014-2024)**. Tese (Doutorado) – Instituto de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2025.

A tese “Gestão escolar e democracia: uma análise do processo de eleições para diretores/as na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (2014-2024)” apresenta como objeto de estudo as políticas de gestão escolar com foco nas eleições de diretores na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, considerando as propostas no Plano Nacional de Educação (2014-2024) e no Plano Municipal de Educação de Imperatriz/MA (2014-2023). O objetivo geral da pesquisa foi: Analisar como se desenvolvem as eleições para diretores escolares na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, no período 2014-2024, segundo os documentos regulatórios da educação desde o nível federal, passando pelo estadual, municipal e escolar. Dada a natureza do objeto desse estudo, ou seja, as políticas de gestão escolar com foco nas eleições para diretores escolares na rede pública municipal de Imperatriz/MA, esta pesquisa pauta-se no Materialismo histórico-dialético, buscando investigá-lo sob a perspectiva histórica, no sentido de descortinar os conflitos, contradições e interesses que permeiam a política de gestão em meio à desenvoltura do sistema capitalista e Estado neoliberal. Realizamos uma revisão de literatura com base em teses, dissertações, livros e artigos científicos para identificar pesquisas nacionais relacionadas ao nosso objeto de estudo e fundamentar teoricamente a análise dos dados investigados. Para analisar o objeto de estudo, utilizamos pesquisa documental baseada em atos normativos e legislações sobre eleições para diretores escolares. Analisamos os últimos três editais que regulamentaram as eleições para diretores e documentos regulatórios do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, bem como o PEE do Maranhão e o PNE 2014-2024, visando compreender o contexto macro da pesquisa. Ao analisarmos as eleições para diretores escolares a partir dos dispositivos legais nacionais e do Plano Estadual de Educação do Maranhão, identificamos que: a) Embora as eleições atendam aos princípios da Constituição de 1988 e da LDB 9394/96, a ausência de uma regulamentação nacional uniforme gera práticas desiguais entre estados e municípios, permitindo que diferentes projetos de governo fortaleçam ou enfraqueçam esse instrumento como meio de democratização escolar; b) Instrumentos como o PNE 2014-2024 e os Planos Estaduais e Municipais de Educação desempenham papéis importantes, mas apresentam contradições, como a inclusão de critérios de mérito e desempenho que prejudicam a defesa das eleições diretas como ferramenta de democratização. Observamos diversas variações na escolha dos diretores escolares em diversos estados e municípios no Brasil, desde a eleição direta para diretores escolares, como a combinação da mesma com outros instrumentos (prova escrita e prova de títulos) e até mesmo a nomeação/indicação. Quanto a Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, apesar de apresentar avanços significativos no que diz respeito a garantia do processo de eleição para diretores, percebemos importantes contradições nesse processo que precisam ser destacadas e questionadas. Desde a criação do cargo de Gestor Pedagógico, nomeado pelo chefe do executivo e que passa a atender as demandas pedagógicas da escola, fazendo surgir uma dualidade no processo de gestão escolar. Como a inclusão de critérios de mérito e desempenho no Edital N° 002/2024, dando ênfase a gestão por resultados em contraste com a gestão democrática como um processo essencialmente político.

Palavras-chave: Eleições de gestor/a escolar. Democracia. Autonomia. Participação.

ABSTRACT

ARAÚJO, Hugo Lima. **SCHOOL MANAGEMENT AND DEMOCRACY: an analysis of the election process for principals in the Municipal Education Network of Imperatriz/MA (2014-2023)**. Thesis (Doctorate) – Institute of Education, Federal University of Pará, Belém, 2025.

The thesis “School Management and Democracy: An Analysis of the Process of Elections for Principals in the Municipal Education Network of Imperatriz/MA (2014-2024)” focuses on the study of school management policies with an emphasis on the elections of principals in the Municipal Education Network of Imperatriz/MA, considering the proposals in the National Education Plan (2014-2024) and the Municipal Education Plan of Imperatriz/MA (2014-2023). The general objective of the research was: To analyze how the elections for school principals are conducted in the Municipal Education Network of Imperatriz/MA from 2014 to 2024, according to regulatory educational documents from the federal, state, municipal, and school levels. Given the nature of this study's object, i.e., school management policies with a focus on elections for school principals in the public municipal network of Imperatriz/MA, this research is based on historical-dialectical materialism, aiming to investigate it from a historical perspective, in order to reveal the conflicts, contradictions, and interests that permeate management policy amidst the development of the capitalist system and the neoliberal state. A literature review was conducted based on theses, dissertations, books, and scientific articles to identify national research related to our study object and to theoretically support the analysis of the investigated data. To analyze the study object, we used documentary research based on normative acts and legislation concerning elections for school principals. We analyzed the last three public notices that regulated the elections for principals and regulatory documents of the Municipal Education System of Imperatriz/MA, as well as the Maranhão State Education Plan and the National Education Plan 2014-2024, aiming to understand the macro context of the research. Upon analyzing the elections for school principals from the perspective of national legal devices and the Maranhão State Education Plan, we identified that: a) Although the elections comply with the principles of the 1988 Constitution and LDB 9394/96, the absence of uniform national regulation generates unequal practices among states and municipalities, allowing different government projects to strengthen or weaken this instrument as a means of school democratization; b) Instruments such as the National Education Plan 2014-2024 and State and Municipal Education Plans play important roles, but present contradictions, such as the inclusion of merit and performance criteria that undermine advocacy for direct elections as a democratization tool. We observed various variations in the selection of school principals in different states and municipalities in Brazil, ranging from direct election for school principals to combinations with other instruments (written exams and title evaluation) and even appointment/nomination. As for the Municipal Education Network of Imperatriz/MA, despite significant advancements regarding the guarantee of the election process for principals, we noticed important contradictions in this process that need to be highlighted and questioned. From the creation of the Pedagogical Manager position, appointed by the executive head and meeting the pedagogical demands of the school, creating a duality in the school management process, to the inclusion of merit and performance criteria in Public Notice No. 002/2024, emphasizing management by results in contrast with democratic management as an essentially political process.

Keywords: School Principal Elections. Democracy. Autonomy. Participation.

RESUMEN

ARAÚJO, Hugo Lima. **GESTIÓN ESCOLAR Y DEMOCRACIA: un análisis del proceso de elecciones para directores/as en la Red Municipal de Enseñanza de Imperatriz/MA (2014-2024)**. Tesis (Doctorado) – Instituto de Educación, Universidad Federal de Pará, Belém, 2025.

La tesis “Gestión escolar y democracia: un análisis del proceso de elecciones para directores/as en la Red Municipal de Enseñanza de Imperatriz/MA (2014-2024)” presenta como objeto de estudio las políticas de gestión escolar con enfoque en las elecciones de directores en la Red Municipal de Enseñanza de Imperatriz/MA, considerando las propuestas en el Plan Nacional de Educación (2014-2024) y en el Plan Municipal de Educación de Imperatriz/MA (2014-2023). El objetivo general de la investigación fue: Analizar cómo se desarrollan las elecciones para directores escolares en la Red Municipal de Enseñanza de Imperatriz/MA, en el período 2014-2024, según los documentos regulatorios de la educación desde el nivel federal, pasando por el estatal, municipal y escolar. Dada la naturaleza del objeto de este estudio, es decir, las políticas de gestión escolar enfocadas en las elecciones para directores escolares en la red pública municipal de Imperatriz/MA, esta investigación se basa en el Materialismo histórico-dialéctico, buscando investigarlo desde la perspectiva histórica, con el fin de descubrir los conflictos, contradicciones e intereses que impregnan la política de gestión en medio del desarrollo del sistema capitalista y el Estado neoliberal. Realizamos una revisión de literatura basada en tesis, disertaciones, libros y artículos científicos para identificar investigaciones nacionales relacionadas con nuestro objeto de estudio y fundamentar teóricamente el análisis de los datos investigados. Para analizar el objeto de estudio, utilizamos investigación documental basada en actos normativos y legislaciones sobre elecciones para directores escolares. Analizamos los últimos tres edictos que regularon las elecciones para directores y documentos regulatorios del Sistema Municipal de Enseñanza de Imperatriz/MA, así como el PEE de Maranhão y el PNE 2014-2024, con el fin de comprender el contexto macro de la investigación. Al analizar las elecciones para directores escolares a partir de los dispositivos legales nacionales y del Plan Estatal de Educación de Maranhão, identificamos que: a) Aunque las elecciones cumplen con los principios de la Constitución de 1988 y de la LDB 9394/96, la ausencia de una regulación nacional uniforme genera prácticas desiguales entre estados y municipios, permitiendo que diferentes proyectos de gobierno fortalezcan o debiliten este instrumento como medio de democratización escolar; b) Instrumentos como el PNE 2014-2024 y los Planes Estatales y Municipales de Educación desempeñan papeles importantes, pero presentan contradicciones, como la inclusión de criterios de mérito y desempeño que perjudican la defensa de las elecciones directas como herramienta de democratización. Observamos diversas variaciones en la elección de los directores escolares en diversos estados y municipios en Brasil, desde la elección directa para directores escolares, como la combinación de la misma con otros instrumentos (prueba escrita y prueba de títulos) e incluso la nominación/indicación. En cuanto a la Red Municipal de Enseñanza de Imperatriz/MA, a pesar de presentar avances significativos con respecto a la garantía del proceso de elección para directores, percibimos importantes contradicciones en este proceso que necesitan ser destacadas y cuestionadas. Desde la creación del cargo de Gestor Pedagógico, nombrado por el jefe del ejecutivo y que pasa a atender las demandas pedagógicas de la escuela, surgiendo una dualidad en el proceso de gestión escolar, como la inclusión de criterios de mérito y desempeño en el Edicto N° 002/2024, enfatizando la gestión por resultados en contraste con la gestión democrática como un proceso esencialmente político.

Palabras clave: Elecciones de director/a escolar. Democracia. Autonomía. Participación.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Leis municipais que regulamentam o Sistema Municipal de Ensino em Imperatriz/MA que foram utilizadas para dar suporte a pesquisa documental.....	31
Quadro 2 - Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (Censo de 2023).....	33
Quadro 3 - Percentual de diretores por forma de acesso ao cargo segundo a rede de ensino no Brasil – 2023.....	124
Quadro 4 - Matrículas na Rede Municipal de Imperatriz/MA em 2024.....	167
Quadro 5 - Matrículas na EJA na Rede Municipal de Imperatriz.....	173

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de desenvolvimento humano municipal de Imperatriz/MA.....164

Gráfico 2 - Taxa de mortalidade infantil em Imperatriz/MA.....165

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CME – Conselho Municipal de Educação
- FAPEMA – Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
- FEST – Faculdade de Educação Santa Terezinha
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- LOM – Lei Orgânica Municipal
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PEE – Plano Estadual de Educação
- PNE – Plano Nacional de Educação
- PME – Plano Municipal de Educação
- PPGFORPRED – Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas
- PPP – Projeto Político-Pedagógico
- SEMED – Secretaria Municipal de Educação
- SESI – Serviço Social da Indústria
- SME – Sistema Municipal de Educação
- UEMA – Universidade Estadual do Maranhão
- UEMASUL – Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão
- UFMA – Universidade Federal do Maranhão
- UFPA – Universidade Federal do Pará
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

I – OBJETO DE PESQUISA.....	18
II - ORIGEM DO ESTUDO.....	19
II – A DELIMITAÇÃO DO TEMA E OBJETO DE PESQUISA.....	22
III – PROCEDIMENTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS.....	28
IV – ESTRUTUTURA DA TESE.....	35
CAPÍTULO 1 – O ESTADO NEOLIBERAL E SUAS INFLUÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO EDUCACIONAL.....	
1.1 O ESTADO E SUAS RECONFIGURAÇÕES DIANTE DAS CRISES CÍCLICAS DO CAPITAL.....	37
1.2 INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS DE GESTÃO EDUCACIONAIS.....	44
1.3 A REFORMA DO ESTADO NA DÉCADA DE 1990 E A GESTÃO ESCOLAR.....	49
1.4 ESTADO NEOLIBERAL: PLANEJAMENTO, POLÍTICA E LEGISLAÇÃO.....	53
1.4.1 Um novo modelo da administração pública.....	54
1.4.2 O projeto neoliberal de uma educação para o mercado.....	56
1.5 DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO.....	59
1.5.1 A crise da democracia liberal.....	60
1.5.2 Trajetórias acerca da construção da democracia no Brasil.....	67
CAPÍTULO 2 – GESTÃO E ELEIÇÃO DE DIRETORES: DEMOCRACIA, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO.....	
2.1 CONTRADIÇÕES DA DEMOCRACIA NA SOCIEDADE DO CAPITAL: educação e gestão escolar.....	76
2.1.1 Democracia e Gestão Escolar.....	78
2.1.2 Democracia e autoritarismo na educação.....	86
2.2 A CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO.....	90
2.2.1 O Conceito de Autonomia na Política Neoliberal.....	90
2.2.2 Da Autonomia Decretada à Autonomia Construída.....	94
2.3 A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR E OS LIMITES DESSA PARTICIPAÇÃO.....	99

2.3.1 A Participação como Instrumento de Construção da Gestão Democrática.....	100
2.3.2 A Relação entre a Direção e a Participação dos Membros da Equipe Escolar.....	104
2.3.3 A Participação dos Pais na Vida da Escola: Limites e Possibilidades.....	106
2.3.4 Participação da comunidade escolar no processo de eleição.....	108
CAPÍTULO 3 - INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E ELEIÇÕES ESCOLARES: CAMINHOS E DESAFIOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	111
3.1 INSTRUMENTOS E PROCESSOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	111
3.1.1 Planejamento e Projeto Político Pedagógico.....	113
3.1.2 Conselho escolar como instrumento da gestão democrática.....	118
3.1.3 Eleições para diretores como ferramenta de exercício da democracia.....	124
3.2 ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETORES ESCOLARES.....	132
3.2.1 A legislação brasileira sobre eleições de diretores escolares: uma análise do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e do Plano Estadual de Educação do Maranhão 2014-2024.....	134
3.2.2 Modelos de eleições de diretores escolares em diferentes contextos estaduais e municipais.....	142
3.2.3 Tentativas de ataques a democratização da escola pública por meio da privatização de sua gestão.....	158
CAPÍTULO 4 – A ELEIÇÃO PARA DIRETORES NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA.....	163
4.1 Contextualizando o município de Imperatriz.....	163
4.2 Panorama educacional do município.....	167
4.3 Estrutura administrativa e política da educação em Imperatriz.....	175
4.4 Histórico das eleições para diretores na rede municipal: as contradições presentes nos documentos regulatórios.....	183
4.4.1 Mapeamento histórico-normativo.....	184
4.4.2 Desvendando Interesses e Contradições.....	187
ALGUMAS CONCLUSÕES.....	198
REFERÊNCIAS.....	208

INTRODUÇÃO

Aqui chegamos ao ponto de que talvez devêssemos ter partido. O do inacabamento do ser humano. Na verdade, o inacabamento do ser ou sua inconclusão é próprio da experiência vital. Onde há vida, há inacabamento. Mas só entre mulheres e homens o inacabamento se tornou consciente (Freire, 1996, p. 50).

Damos início a apresentação dessa pesquisa com a compreensão de que somos seres inacabados, seres que se encontram constantemente em processo de aprendizado, de mudança, de reconstrução de nossas perspectivas de homem e sociedade, na busca de uma evolução ética e comprometida com o fortalecimento de uma sociedade democrática. Concordando com Freire (1996, p. 54) destacamos que: “[...] minha presença no mundo não é a de quem a ele se adapta mas a de quem nele se insere. É a posição de quem luta para não ser apenas objeto, mas sujeito também da História”. Neste ponto, a pesquisa se torna imprescindível para provocar novas formas de pensar a realidade concreta do mundo que nos rodeia, é a busca de novas percepções dessa realidade no confronto das verdades hegemônicas que se encontram estáticas e pré-estabelecidas, ultrapassando as barreiras da aparência do objeto.

É importante destacar aqui que a evolução histórica não acontece em um processo contínuo, mas sempre sendo provocado por conflitos, como afirma Marx (2011), onde a luta de classes é a força motriz da história. As forças determinantes do processo histórico são as forças econômicas e as relações econômicas são determinantes nas mudanças históricas, de modo que as relações de produção constituem a estrutura social (Salomón, 2000). Para tanto, o objeto de pesquisa precisa partir sempre de uma análise de como os homens se organizam para produzir sua existência, por isso é importante compreender o Estado e sua forma de organização (Masson; Flach, 2018).

Assim, como considera Marx (2003), é o ser social do homem que determina a sua consciência e não a sua consciência determina o seu ser social, deste modo, é inconcebível, na perspectiva marxista, fazer qualquer análise das políticas educacionais sem antes considerar a estrutura econômica da sociedade onde se desenvolvem essas políticas.

Neste sentido, a pesquisa assume uma posição importante no mundo acadêmico, pois possibilita o levantamento de problemáticas sociais e contribui para a construção de novos conhecimentos sobre o objeto investigado. Assim, Kosik (1976, p. 16) explica que: “Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde”, apreender o fenômeno é alcançar sua essência.

Objeto de pesquisa: as políticas de gestão escolar com foco nas eleições para diretores escolares

[...] a forma de provimento no cargo pode não definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta (Dourado, 2013).

O objeto de pesquisa dessa tese está relacionado às políticas de gestão escolar propostas no Plano Nacional de Educação - PNE e no Plano Municipal de Educação de Imperatriz/MA (2014-2023) – PME, com foco nas eleições de diretores escolares. É importante destacar aqui que partimos da tese (hipótese) de que as políticas educacionais que vêm se desenhando ao longo da última década não tem contribuído para o fortalecimento das eleições para diretores nas escolas públicas, uma vez que, o PNE 2014-2024 deixa subtendido uma lógica meritocrática e de desempenho, elementos da gestão gerencial, associada aos processos de participação da comunidade na escolha do diretor escolar. Isso irá refletir diretamente na elaboração dos Planos estaduais e municipais que vão tender a replicar essa lógica no contexto local, enfraquecendo esse importante instrumento de democratização da escola pública.

Compreendemos que a eleição direta para diretor é a melhor forma de provimento ao cargo por possibilitar a maior participação da comunidade escolar na escolha de seu dirigente, pois ao democratizarmos as instituições públicas, podemos contribuir diretamente para a democratização da sociedade. No entanto, não podemos perder de vista as fragilidades que estão presentes nesse processo de eleição, até porque temos grande limitação de nosso sistema representativo de uma sociedade de classes, com interesses distintos e contrários (Dourado, 2013), assim como destaca Marx (2011), a democracia burguesa possui um caráter limitado e contraditório. Marx e Engels (2005), definem a sociedade de classes como um sistema em que a divisão social do trabalho cria grupos com interesses irreconciliáveis, resultando na luta de classes. No capitalismo, essa luta ocorre entre a burguesia, que detém os meios de produção, e o proletariado, que vende sua força de trabalho para sobreviver.

O fato é que essa participação da comunidade precisa estar para além do momento de eleição, pois esse espaço de democracia formal apenas não garante a democratização dos espaços escolares, cuja a participação da comunidade na tomada de decisões precisa está presente no decorrer de todo o mandato do diretor escolar (Paro, 2003). Deste mesmo modo, Dourado (2013, p. 105) ratifica que,

[...] visualizar a eleição como ação terminal é incorrer no equívoco de se negar o caráter histórico do processo, pois a eleição deve ser vislumbrada como um

instrumento a ser associado a outros na luta pela democratização possível das relações escolares.

Assim, com base nos documentos legais, em especial o Plano Municipal de Educação de Imperatriz/MA (2014-2023) e o Plano Nacional de Educação (2014-2024), buscaremos analisar a legislação que versa sobre a gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA com foco na escolha dos diretores escolares, visando apreender a permanente disputa que há sobre a democratização da escola, apontando os avanços e retrocessos que se consolidam nos editais e demais documentos que regulam esse processo.

Origem do estudo

Na tentativa de justificar nossa escolha pelo tema dessa pesquisa, que investiga a política de gestão escolar com foco no processo de eleições direta para diretores escolares na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, faremos um breve retrospecto de nossa vida acadêmica e profissional.

Iniciamos nossa vida acadêmica em nível superior no curso de Pedagogia na Faculdade de Educação Santa Terezinha (FEST) entre os anos de 2003 e 2007 na cidade de Imperatriz/MA, cuja a experiência foi marcante na construção e transformação de nossas perspectivas em relação ao homem e à sociedade. De modo que, a universidade contribui para o desenvolvimento do reconhecimento do homem como ser social e histórico. Neste sentido, Dias Sobrinho (2015, p. 584) destaca que: “À universidade compete a missão de formar pessoas com alto sentido cultural, moral e político de cidadania e de contribuir, em sua esfera de possibilidades e em seus limites, para a solução de problemas da coletividade.”

Algumas disciplinas no decorrer do Curso foram cruciais para nossa formação pessoal e profissional, dentre elas: Filosofia da Educação, Sociologia da Educação, Economia da Educação, Financiamento da Educação, Política Educacional Brasileira e Gestão Educacional. As experiências de Estágio Supervisionado, ao longo do Curso, foram fundamentais para percepção do espaço escolar e das complexidades em que o processo educativo está inserido. Deste modo, tivemos a oportunidade de realizar um Estágio Supervisionado em Gestão em uma escola pública estadual de um bairro periférico de Imperatriz/MA, no ensejo, acompanhamos de perto os desafios e dificuldades daqueles que ocupavam os cargos de gestores naquela escola, bem como as estruturas hierárquicas que permaneciam quase que inalteradas desde os tempos enquanto estudante da educação básica. O encontro com essas questões problematizadoras contribuíram, também, para o despertar do interesse em pesquisar sobre a gestão escolar.

No início do ano de 2009, assumimos o cargo de Supervisor Pedagógico da Educação de Jovens e Adultos na unidade do Serviço Social da Indústria (SESI) em Imperatriz/MA, por meio de processo seletivo. Participamos da equipe gestora até o final do ano de 2010, vivenciando as cobranças vindas da diretoria e os inúmeros documentos burocráticos que ocupavam grande parte do tempo, nossa atuação estava muito relacionada aos aspectos administrativos e gerenciais da função, no sentido de fazer valer o Regimento e dar conta dos acúmulos de atribuições que nos distanciavam cada vez mais dos aspectos pedagógicos do cargo. Nesse sentido, Paro (2016, p. 112) entende que: “O elemento mais notável dessa burocratização é o acúmulo de trabalho que ela acarreta à direção e à secretaria”.

No entanto, pudemos também desenvolver algumas práticas de democratização nesse espaço de gestão, desde o fortalecimento do processo de formação continuada nos encontros de planejamento e a elaboração coletiva do Projeto Político Pedagógico envolvendo os diferentes sujeitos. Nesta perspectiva, Santos (2008, p. 123) destaca a “[...] importância do planejamento escolar, desde que seja produto do diálogo com os sujeitos escolares, da satisfação das necessidades, dos interesses comuns do grupo e que se considerem outras racionalidades”.

No início de 2010, assumimos o concurso na Rede Municipal de Educação de Imperatriz/MA na docência no Ensino Fundamental de 1º ao 5º ano, atuando em turmas de 4º e 5º de uma escola que se situa na Zona Rural, fato este que já carrega consigo uma série de dificuldades estruturais e de apoio da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Essas vivências no “chão da escola” (pública, municipal e de zona rural) foram singulares no sentido de provocar inquietações sobre os problemas dessa escola, desde o processo de alfabetização, distorção idade/série, evasão escolar, estrutura física inadequada e inúmeros outros problemas que se acumulam, dificultando o desenvolvimento de um ambiente de fato pedagógico.

A situação precária em que se encontra o ensino público no Brasil, em especial o fundamental, é fato incontestável, cujo o conhecimento extrapola o limite dos meios acadêmicos, expandindo-se por toda a população. A situação também não é nova, persistindo por décadas, com tendência de agravamento dos problemas e carências, sem que o Estado tome medidas efetivas visando sua superação (Paro, 2016, p. 27).

Além dessas problemáticas, a escola não possuía uma equipe gestora bem definida, havia apenas o diretor e o secretário para dar conta desta tarefa. De fato, o trabalho da gestão ficava comprometido e bastante ausente dos problemas pedagógicos que se apresentavam. Logo começamos a refletir sobre o papel da gestão na construção da qualidade da educação e no fortalecimento de espaços democráticos e participativos no interior das escolas. Por este ângulo, Santos (2008, p. 24) enfatiza que:

[...] é necessário que o gestor possua algumas habilidades e competências específicas, com a percepção de que no ato pedagógico se dá a reconstrução do conhecimento; precisa manter a interlocução comunicativa com sua equipe e usuários da escola. São condições que vão para além de ser um gerente profissional, porque a escola forma, constrói cidadãos, a partir de valores, princípios, sentimentos e não bens palpáveis, mercadorias, restringindo-se ao nível da riqueza imaterial.

Nos anos de 2008 a 2010, cursamos a especialização em Metodologia do Ensino Superior, tal experiência contribuiu para o avanço de nossa formação como pesquisador e proporcionou a possibilidade de atuar enquanto docente no Ensino Superior. Nos anos de 2010 e 2011, ministramos a disciplina de Estrutura e Funcionamento da Educação Básica no Curso de História na Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, pelo Programa Darcy Ribeiro¹. Tal experiência foi importante para a nossa iniciação enquanto docente no Ensino Superior.

Em 2018, tivemos um contato mais próximo com a docência no Ensino Superior enquanto professor substituto na Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL) no Campus de Imperatriz/MA, especialmente no curso de Pedagogia. Tal experiência oportunizou leituras mais críticas sobre temáticas relacionadas ao nosso objeto de pesquisa, trabalhando com a disciplina Organização do Trabalho Pedagógico, História da Educação e outras disciplinas importantes para esse diálogo. Participamos de debates referentes aos problemas educacionais que nos trouxeram inquietações que, na maioria das vezes, apontavam para problemas de natureza das políticas públicas, da finalidade da educação e da qualidade da educação. Sobre a docência no Ensino Superior, Veiga (2006, p. 87) afirma que:

A docência universitária exige a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Faz parte dessa característica integradora a produção do conhecimento bem como sua socialização. A indissociabilidade aponta para a atividade reflexiva e problematizadora do futuro profissional. Articula componentes curriculares e projetos de pesquisa e de intervenção, levando em conta que a realidade social não é objetivo de uma disciplina e isso exige o emprego de uma pluralidade metodológica. A pesquisa e a extensão indissociadas da docência necessitam interrogar o que se encontra fora do ângulo imediato de visão.

Nos anos de 2019 a 2021, cursamos o Mestrado em Educação pelo Programa de Pós-Graduação (Formação Docente em Práticas Educativas – PPGFOPRED) na Universidade Federal do Maranhão – UFMA, com a proposta de pesquisar o perfil do diretor escolar da rede pública municipal de Imperatriz/MA. Foi uma experiência acadêmica transformadora, contribuindo significativamente para nossa formação como pesquisador, professor, estudante e escritor. Como diz nosso orientador de Mestrado Dr. Antonio Sousa Alves, quando passamos

¹ Idealizado pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), o programa de formação docente focado na implantação de cursos de licenciatura em diversos municípios, priorizando as áreas de natureza, matemática e suas tecnologias, foi desenvolvido no governo de Jackson Lago em parceria com prefeitos e gestores municipais de educação.

pela Pós-Graduação sem ser afetados, é porque de fato, não vivenciamos as experiências da Pós-Graduação. Logo de início, passamos a integrar o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia – NEPED², onde participamos de importantes debates que agregavam conhecimento e questionamentos ao nosso objeto de estudo. Participar desse grupo de pesquisa contribuiu para nossas participações em eventos por meio de comunicação oral e publicações nos anais de evento, capítulos de livro e artigos em periódicos.

Nesse sentido, durante o mestrado, desenvolvemos uma pesquisa analisando o perfil do diretor escolar do ensino fundamental da rede pública municipal de ensino de Imperatriz/MA. Na investigação feita, percebemos que a forma de provimento ao cargo para diretor é a eleição direta, desde 2005. A pesquisa ora proposta aprofundará o conhecimento referente ao processo de eleição direta para os diretores escolares e fornecerá informações mais detalhadas e que serão analisadas sobre as implicações dessa política para a democratização da escola, o que perpassa pelo desvelamento dos instrumentos, o formato do processo eleitoral, a participação da comunidade escolar, enfim, as implicações para a democratização da própria gestão e da escola na sua totalidade.

A discussão dessa temática contribui socialmente nos aspectos do fortalecimento da democracia e na continuidade e insistência de continuar a defender a gestão democrática do ensino público, discussão esta tão ameaçada nos últimos anos, onde o discurso da extrema direita tem proferido constantes ataques à democracia e ao Estado de direitos.

Delimitação do tema e o objeto de pesquisa

Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram (Marx, 2011).

Nesse estudo, pesquisamos sobre as políticas de gestão escolar com foco no processo de eleições direta para diretores escolares na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, bem como buscaremos compreender a relação desse processo de eleição com o fortalecimento da

² O NEPED - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia é constituído por pesquisadores e estudantes de diferentes Estados do país, vinculados a instituições públicas em programas de graduação e pós-graduação. Formado em 2019, o grupo de pesquisa é liderado pelos professores Dr. Antonio Sousa Alves e Dra. Karla Bianca Freitas de Souza Monteiro. Vem desenvolvendo estudos e pesquisas com foco nas seguintes áreas: (a) Estado e democracia; (b) administração e gestão de sistemas e unidades escolares; (c) planejamento educacional; (d) financiamento da educação; (e) Formação de professores e práticas educativas. Tem como repercussões: (a) a análise do papel do Estado na implementação das políticas; (b) os efeitos das políticas educacionais nos indicadores de qualidade da educação; (c) as estratégias da gestão educacional e seus rebatimentos na escola pública; (d) a formação docente e as práticas educativas na escola pública.

democracia escolar, sobretudo da gestão democrática. Para tanto, devido ao objeto de estudo escolhido e sua complexidade, compreendemos que tal análise não pode ser desvinculada de seu contexto macro e seus determinantes. Como destaca Mainardes (2018, p. 187), “[...] quando nos referimos à política educacional e à pesquisa de/sobre políticas, nos referimos a um campo abrangente, complexo e em permanente expansão”. Nesta mesma esteira, Azevedo e Aguiar (2001, p. 61) consideram que: “Nela estão englobadas investigações sobre definições gerais da política educacional da União, estados e municípios, como também as que se voltam para programas e projetos específicos de cada uma destas esferas administrativas”.

Devido ao estudo em seu sentido macro e buscando perceber as múltiplas determinações do objeto, é essencial revisitar os conceitos da categoria de Estado, bem como o entendimento da elaboração e implantação de suas políticas (Azevedo; Aguiar, 2001). Portanto, as políticas representam a materialização das ideologias do Estado por meio de documentos específicos, que geralmente operam de maneira fragmentada e incompleta. Esses programas têm prazos definidos para seu início e, muitas vezes, não possuem continuidade a longo prazo, seja devido à troca de governo durante sua implementação, seja pela percepção, por parte de seus executores, de que os objetivos propostos já foram alcançados.

Neste sentido, pesquisar políticas educacionais exige que se analise a correlação das diferentes forças que operam no processo de definição e implementação de tais políticas públicas, para que seja possível apreender sua essência, tendo em vista que, este processo é constantemente influenciado por interesses econômicos, políticos e ideológicos. Oliveira (2011, p. 94) afirma que são “[...] as políticas públicas que atribuem materialidade e visibilidade ao Estado, e por isso, podem ser definidas como o Estado em ação”. Concordamos com Masson (2012), quando destaca que tal processo de definição e implementação das políticas educacionais jamais ocorrerão sem disputas e contradições, e muito menos sem os antagonismos de classe.

Nesse contexto de disputas, vale destacar que desde o processo de redemocratização do Brasil, que tem seu marco legal na Constituição Federal de 1988, a gestão escolar vem se reconfigurando, seja pelas lutas e movimentos sociais que buscaram uma gestão escolar de caráter democrático, seja pelos imperativos da Reforma do Estado brasileiro na década de 1990 que trouxeram consigo os ideários neoliberais para a educação. Sendo assim, Santos (2008, p. 2) adverte que essas,

[...] reformas propostas e implementadas pelo governo brasileiro, em grande parte, decorrentes de orientações de órgãos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Fundo Monetário Internacional, de comum acordo com as elites dirigentes do Brasil, assente em alguns

pontos focais, como: privatização, descentralização, autonomia, setorialização, publicização, parcerização.

Para tanto, é necessário ratificar que o Brasil se caracteriza enquanto Estado capitalista neoliberal, que cria e desenvolve suas políticas alinhadas aos interesses do mercado, atendendo às necessidades do capital. Principalmente, por ser um país em desenvolvimento e por estar incluso em uma economia global, precisa ajustar suas políticas educacionais aos interesses dos organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tais organismos vêm influenciando diretamente nas políticas de educação da América Latina desde 1980, conforme destacam Cabral Neto e Rodriguez (2007, p. 13), ao afirmarem que as “reformas educativas implementadas atualmente, na maioria dos países da América Latina, são decorrentes, portanto, do processo de reestruturação pelo qual passa o capitalismo mundial sob a égide dos princípios do neoliberalismo”.

Estudos e pesquisas relacionadas à política de gestão escolar têm tomado maiores proporções nas universidades e principalmente nos programas de Pós-Graduação, por abordarem concepções distintas e temas complexos referentes às disputas de espaço e poder, entre os quais, a percepção dos processos de gestão nas diferentes redes públicas de ensino, uma vez que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB 9394/96 prevêm a gestão democrática do ensino público.

Tais legislações abriram espaço para o debate sobre as possibilidades de um novo paradigma de gestão, pautado em práticas democráticas que fomentem a participação da comunidade escolar nos processos decisórios, desde a escolha dos dirigentes escolares, tanto na organização desse espaço escolar, como na efetivação dos objetivos educativos da escola, colaborando para a formação cidadã do educando.

No entanto, percebemos ainda, nas experiências de atividades de trabalho e nas leituras dos teóricos que debatem sobre tal temática, que esta perspectiva democrática da gestão ainda está distante do que é proposto em Lei (Paro, 2015; Libâneo, 2001; Santos, 2008). O Art. 206 da Constituição Federal de 1988, no inciso VI, estabelece a gestão democrática como um dos princípios básicos do ensino público, onde tal princípio é confirmado na LDB 9394/96 em seu Art. 3º, inciso VIII. No Art. 14 da mesma Lei, destaca-se o aspecto da participação da comunidade escolar nos processos de gestão por meio da elaboração do Projeto Político-Pedagógico da escola e na participação em Conselhos Escolares ou equivalentes.

Ainda mais, a LDB deu abertura para que os sistemas de ensino fixassem suas próprias normas de desenvolvimento da gestão democrática nas escolas públicas, o que acarretou um

processo de procrastinação da construção da concepção de gestão democrática na escola pública (Pierozan; Werle, 2018).

É preciso destacar também que, a meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, propõe assegurar condições necessárias para a efetivação da gestão democrática da educação no âmbito das escolas públicas, onde na estratégia 19.1 destaca a necessidade do respeito a legislação nacional quanto a nomeação dos diretores de escola, desde “critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar”.

Para tanto, seguindo a mesma lógica do Plano Nacional de Educação, o Plano Municipal de Educação de Imperatriz/MA (2014-2023) aponta em sua meta 18 estratégias que assegurem condições para a efetivação da gestão democrática na rede municipal, dentre elas, a estratégia 18.2, que trata especificamente da forma de provimento ao cargo de diretor escolar:

Meta 18: Assegurar condições, no prazo de 02 (dois) anos, para 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 do município para tanto.

18.2 Definir critérios objetivos para o provimento dos cargos de gestores/as escolares com a participação da comunidade escolar através do processo de eleição em escolas municipais, e vice-gestores/as nas escolas municipais com mais de 500 (quinhentos) alunos na zona urbana e mais de 300 (trezentos) alunos na zona rural, garantindo a exigência de Licenciatura e/ou especialização em gestão escolar; definir a duração do mandato do/a gestor/a e vice-gestor/a para 3 (três) ano; bem como o acompanhamento do seu desempenho por uma equipe formada pela SEMED, a critério do CME (Imperatriz, 2015, p. 95).

Desde a criação do Sistema Municipal de Educação – SME de Imperatriz/MA, pela Lei nº 901/99, a forma de provimento ao cargo de diretor escolar se dava somente por meio da indicação política, assim como vinha acontecendo no Estado do Maranhão e Municípios vizinhos, como Davinópolis e João Lisboa.

A partir do ano de 2005, conforme a Lei Ordinária nº 1.139/2005³, que regulamenta o processo eleitoral de gestores de escolas municipais e de nomeação de gestores de escolas conveniadas, e dá outras providências, essa forma de provimento passou a acontecer de maneira mista: eleições diretas nas escolas municipais e indicação nas escolas municipalizadas, conveniadas e filantrópicas.

Em relação à eleição diretas de gestores escolares, a citada Lei Ordinária destaca:

Art. 1º Os gestores das escolas municipais serão eleitos por voto direto e secreto da comunidade escolar constituída pelos professores, técnicos, servidores, alunos maiores de 15 anos, pais de alunos ou responsáveis legais, para mandato de 02 (dois)

³ O tópico 4.4.2 da Seção 4 apresenta um estudo histórico mais aprofundado e crítico do nosso objeto de pesquisa.

anos cujo processo eleitoral e posse serão regulamentados pelo Conselho Municipal de Educação (CME) (Imperatriz, 2005).

No texto, a lei estabelece também formação mínima em nível superior na área de Educação, com exceção da zona rural, que tem abertura para a concorrência da vaga, o nível mínimo de curso médio em Magistério. Outro importante elemento que se destaca na lei é o seu art. 5º, que determina que “Os gestores das escolas municipalizadas, conveniadas e filantrópicas serão indicados e nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal”. Essa norma manteve as características do patrimonialismo⁴ nas escolas citadas, nas quais, em alguns casos, esses diretores administravam essas escolas como se fossem suas propriedades privadas.

O Regimento Escolar dos Estabelecimentos do SME de Imperatriz/MA, aprovado em 2011, estabelece no seu art. 74 que: “O Diretor/Gestor é subordinado à Secretaria Municipal de Educação e sua escolha dar-se-á por eleição e/ou nomeação conforme legislação em vigor”. Como destacado acima, até então tínhamos duas modalidades de provimento ao cargo de diretor no município: nas escolas municipais se davam por eleição, e nas escolas municipalizadas ou conveniadas permaneciam a livre indicação.

No entanto, conforme destacado anteriormente, o Plano Municipal de Educação (PME) 2014-2023 buscou superar essa dualidade na forma de escolha dos diretores, estabelecendo metas e estratégias que tornassem a eleição como única modalidade no Município. Deste modo, com o objetivo de atender as metas propostas no Plano, no ano de 2018 as unidades municipalizadas também passaram a adotar a eleição como modalidade de escolha dos diretores, encerrando a dualidade que existia. Esse ato ocasionou uma rotatividade significativa dos diretores dessas unidades, nas quais muitos já permaneciam no cargo há décadas. Conforme o Art. 1º do Edital nº 001/2018: “Os Gestores das escolas municipalizadas e creches serão eleitos por voto direto e secreto da comunidade escolar [...] para um mandato de dois (02) anos, cujo processo eleitoral e posse serão regulamentados pelo CME (Imperatriz, 2018)”.

Deste modo, desde as eleições de 2018 na Rede Municipal de Educação de Imperatriz/MA, a forma de provimento ao cargo de diretor escolar tem sido unicamente por meio de eleição direta para os diretores escolares. No entanto, é necessário pensar sobre como vem acontecendo esse processo de eleição direta e seu significado na construção da gestão democrática nos espaços escolares.

⁴ Alves (2015, p. 101) destaca que: “No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas” (p. 101).

Entendemos que se faz necessário tratar sobre a categoria democracia para compreendermos alguns aspectos da gestão democrática. Falar sobre democracia em uma sociedade determinada pelo capital se torna de algum modo contraditório, uma vez que, segundo Mészáros (2008), o sistema capitalista é incompatível com a democracia, considerando que, em seu significado literal, representa o governo do povo. Em uma sociedade capitalista que tem por objetivo o ganho e acumulação individual, o poder tende a permanecer no colo de um grupo privilegiado, enfraquecendo as possibilidades do poder popular. Para Wood (2007, p. 2), “O capitalismo é estruturalmente antiético em relação à democracia [...] pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder”.

Considerando a trajetória histórica da democracia no Brasil, marcada por períodos fragmentados de regimes democráticos, temos uma democracia “formal” conquistada há pouco mais de trinta anos, o que possibilitou ao povo eleger seus governantes, direito esse já ameaçado por duas situações de *Impeachment*⁵ neste curto período de tempo. É importante destacar aqui o fato de que o que se tem não é o governo do povo, mas o direito do povo de escolher o seu governante; é um exercício de cidadania passivo e despolitizado.

[...] adstrita ao mundo da “política” propriamente dita, entendida esta como atividade de deputados, vereadores e prefeitos, partido políticos, etc. – enfim, o “político profissional” em geral. Nessa concepção, a democracia relaciona-se fortemente com eleições e representação, praticamente esgotando-se nesses dois elementos (Paro, 2018, p. 81).

Esta particular concepção de representação distanciou as pessoas e o poder, operando como um filtro entre as pessoas e o Estado. Por estes mesmos moldes, em muitos lugares o processo de eleição para diretores tem acontecido também como um momento isolado e marcado por favoritismos, ameaças hierárquicas e promessas destinadas ao indivíduo ao invés de um bem coletivo para a comunidade escolar.

A partir da verificação dessa realidade, faz-se necessário refletir sobre o processo de eleição direta para a gestão da escola pública considerando o atual Plano Municipal de Educação de Imperatriz/MA 2014-2023 e as implicações para a gestão escolar democrática. Assim, o **objeto** dessa pesquisa é, portanto, a relação existente entre as políticas educacionais e o processo de eleição para diretores na rede pública municipal de Imperatriz/MA. Nesse sentido, busca-se responder a seguinte **questão**: Como se desenvolvem as eleições para

⁵ Processo instaurado com base em denúncia de crime de responsabilidade contra alta autoridade do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, cuja sentença é da alçada do Poder Legislativo. O presidente Fernando Collor de Mello sofreu processo de *Impeachment* em 1992, e a presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

diretores escolares na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, no período 2014-2024, segundo os documentos regulatórios?

A partir desse problema, propomos alguns questionamentos para serem discutidos e respondidos no percurso da pesquisa, como:

1. Qual concepção de Estado e democracia é determinante na elaboração e execução das políticas de gestão escolar?
2. Que paradigmas determinam a concepção da gestão escolar no Brasil e de modo, específico, na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA?
3. Que diferenças existem entre os modelos de eleições praticados em alguns contextos estaduais e municipais no que diz respeito as regras do processo eleitoral?
4. Como as eleições para diretores escolares vem se constituindo na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA?

Diante destes questionamentos, o **objetivo** geral da pesquisa é: Analisar como se desenvolvem as eleições para diretores escolares na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, no período 2014-2024, segundo os documentos regulatórios.

Destaca-se também, os seguintes **objetivos específicos**:

1. Investigar a concepção de Estado e democracia que é determinante na elaboração e execução das políticas de gestão da escola pública.
2. Identificar os paradigmas que determinam a concepção da gestão escolar no Brasil e de modo, específico, na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA.
3. Comparar os diferentes modelos de eleições que acontecem em alguns contextos estaduais e municipais.
4. Analisar como o processo de eleição para diretores escolares é regularizado nos documentos legais nacionais e no município de Imperatriz/MA.

Procedimentos teórico-metodológicos

Dada a natureza do objeto desse estudo, ou seja, a relação existente entre as políticas educacionais e o processo de eleição para diretores na Rede Municipal de Educação de Imperatriz/MA, esta pesquisa pauta-se no Materialismo histórico-dialético, buscando investigá-

lo sob a perspectiva histórica no sentido de descortinar os conflitos, contradições e interesses inerentes à política de gestão escolar.

De tal modo, Martins (2006, p. 10) ressalta que “[...] o conhecimento calcado na superação da aparência em direção à essência requer a descoberta das tensões imanentes na intervinculação e interdependência entre forma e conteúdo”. Para tanto, como ressalta Martins (2006, p. 11): “Para a epistemologia materialista histórica dialética, a compreensão dos fenômenos em sua processualidade e totalidade encontra respaldo apenas na dialética entre a singularidade, particularidade e universalidade”. Deste modo, este enfoque considera o real a partir do seu desenvolvimento histórico trabalhando com as categorias mediadoras que permitem a sua compreensão em uma totalidade.

O enfoque marxista parte de uma abordagem ontológica do conhecimento da realidade. Por isso, a fundamentação ontológica adequada para a construção de nossa imagem de mundo pressupõe o conhecimento de cada modo do ser, bem como de suas interações com outros seres (Masson, 2012, p. 3).

Para tanto, o pesquisador parte da realidade em que o fenômeno ocorre analisando a atividade prática que acontece na dimensão social dos homens, porque estes são seres sociais. É neste movimento de captar o real tal qual se apresenta e, no processo de abstração, compreender suas determinações históricas e sociais, que podemos utilizar a lógica da concreção para desvendar a lógica da realidade objetiva (Masson, 2013).

Na concepção marxiana, as categorias são formas do ser, ou seja, são determinações da existência, por isso, a prioridade ontológica se coloca como centro fundante e não a gnosiologia e a lógica. A prioridade ontológica do fator objetivo diferencia o enfoque marxiano das teorias do conhecimento que atribuem unilateralmente a prioridade do sujeito, como aconteceu na transição do mundo medieval para o mundo moderno com a instauração da centralidade do sujeito (Masson, 2012, p. 3).

Portanto, os elementos constitutivos da prática social existem e possuem uma estrutura e lógica própria que podem ser apreendidas pela consciência humana por meio da investigação científica, que é uma atividade essencialmente teórica dos objetos e fenômenos em seu movimento real, aqui compreende-se que tal movimento não pode ser captado por uma percepção estática, mas tendo sempre a ideia de sua processualidade histórica (Martins; Lavoura, 2018). Para tanto, Martins e Lavoura (2018, p. 198) contribuem com suas análises:

O materialismo dialético, como se vê, é ao mesmo tempo uma filosofia e um método de se fazer ciência. Por ser materialismo e por ser dialético não poderia ter outra lógica que não fosse a própria lógica dialética, uma lógica voltada para o conteúdo do conhecimento, para o concreto.

Sobretudo, a pesquisa científica deve registrar a historicidade e a processualidade do ser, onde a universalidade e a singularidade, mediadas pela particularidade, nada mais são do

que uma determinação do ser reproduzida na consciência. Segundo o enfoque marxista, toda objetividade possui diversas determinações, tendo em vista que o conhecimento é uma aproximação ampla do objeto, portanto, o conhecimento é sempre relativo, ele se torna verdadeiro somente quando explica determinado ser em seu determinado contexto social e histórico (Masson, 2012).

Entendemos que, no enfoque marxista, as categorias como totalidade, contradição, mediação e historicidade são utilizadas no método dialético a fim de apreender a realidade como uma totalidade concreta, em outras palavras, uma estrutura complexa em desenvolvimento. Isso não quer dizer que o pesquisador vai conseguir captar todos os fatos da realidade, todavia, buscará perceber o “[...] conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que são captados numa totalidade que é sempre uma totalidade de totalidades” (Masson, 2012, p. 4).

Partindo deste esclarecimento, compreendemos que a categoria mediação é fundamental para que se possa estabelecer as conexões necessárias entre os distintos aspectos que caracterizam a realidade, haja vista que, “[...] a totalidade existe nas e através das mediações, pelas quais as partes específicas (totalidades parciais) estão relacionadas, numa série de determinações recíprocas que se modificam constantemente” (Masson, 2012, p. 4).

Assim, destacamos que uma determinada política educacional é uma ação que compõe uma totalidade social, fazendo-se necessário o estudo da sua gênese, movimento e contradições. Portanto, ela não pode ser estudada de forma aparente, isolada das outras manifestações sociais, ela necessita ser compreendida em um determinado período da história e seus determinantes, daí a importância de trabalharmos com a historicidade enquanto categoria de análise de nosso objeto de estudo.

Consideramos também que a articulação entre a singularidade, a particularidade e a universalidade são importantes contribuições do método Materialismo histórico-dialético para as pesquisas em políticas educacionais, pois essas relações são fundamentais para a superação da aparência do fenômeno, que é somente um aspecto da realidade. Por tanto, Masson (2012, p. 9) afirma que:

[...] a análise de uma determinada política educacional é sempre um recorte, uma singularidade que ganha significado na particularidade do momento histórico em que é concebida e pelas determinações mais universais que advêm do sistema orgânico do capital com suas contradições nos campos científico, tecnológico, econômico, cultural, ético-político e educacional.

Sobretudo, destacamos ainda que o enfoque marxista tem como pressuposto que não se pode apreender a significação de uma política educacional sem antes compreender a lógica global do sistema de produção em que ela está inserida. De tal modo, Masson (2012, p. 8)

ressalta que “[...] não é possível separar o método do conteúdo da obra marxiana, pois tal conteúdo contribui na compreensão da política educacional a partir dos determinantes econômico, histórico, político e cultural”.

Entendemos que o enfoque marxista não tem o compromisso em conservar a ordem vigente, mas através da compreensão da realidade concreta, modificá-la (Masson, 2012). Segundo Martins e Lavoura (2018, p. 232), Marx centralizou sua atenção no materialismo que considera o trabalho, atividade humana objetiva, enquanto elemento principal das análises dos fenômenos humanos, “[...] decorrente do metabolismo homem-natureza produzido pela atividade humana em sua complexidade e movimento”.

Portanto, a produção das condições de vida por meio do trabalho dos homens são manifestações de suas próprias forças, ou seja, expressam uma natureza humana objetivada. No entanto, o sistema capitalista atua no impedimento de tal processo, na medida em que o trabalho do homem e seus resultados vão se tornando independentes e alienados, ocasionando “[...] a subordinação do produtor ao produto de seu trabalho” (Martins; Lavoura, 2018, p. 232). Essas condições de trabalho e vida desfiguram as capacidades dos homens e sua força de trabalho na condição humanizadora, desta maneira, o enfoque marxista se ocupa em estudos que superem esse processo de alienação através das transformações das condições de trabalho e das instituições.

Para tal, a contradição viabiliza o movimento que permite o processo de transformação dos fenômenos. De modo que, o “[...] ser e o pensar modificam-se na sua trajetória histórica movidos pela contradição, pois a presença de aspectos e tendências contrários contribui para que a realidade passe de um estado qualitativo a outro” (Masson, 2012, p. 4 e 5). É nesta relação oposta entre o trabalho e o capital que se processam as contradições que subsidiam toda a sociedade, portanto, torna-se indispensável nesta análise considerar a base e a estrutura, articulando o entendimento sobre os modos de produção e suas relações com as formas de consciência social (Masson, 2013). Segundo Evangelista e Shiroma (2019, p. 83), é das contradições do sistema capitalista que “derivam as demandas e ações concretas para a formulação de políticas públicas para a Educação e que os interesses das classes fundamentais, em determinada correlação de forças, expressam-se no processo de produção de políticas”.

Sendo assim, a pesquisa foi desenvolvida em diferentes etapas. Inicialmente, fizemos uma revisão de literatura, utilizando teses e dissertações com o objetivo de verificar as pesquisas realizadas que dialogam com nosso objeto em questão, bem como fornecer o embasamento teórico-metodológico necessário para a análise dos dados investigados. Além do mais, utilizamos livros e artigos científicos que abordam a temática em questão para compor nosso

estudo bibliográfico. Nesse sentido, Gil (2008, p. 50) confirma que: “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Deste modo, para fundamentar essa pesquisa, utilizamos trabalhos de autores como: Azevedo e Aguiar (2001), Dourado (2013), Freire (1996), Kosik (1976), Libâneo (2001), Marx (2003, 2011), Masson (2012), Masson e Flach (2018), Santos (2008), Castro (2007), Bordignon e Gracindo (2013), Mészáros (2008), Mainardes (2018), Paro (2003, 2016, 2018), Wood (2007) entre outros que, ao longo do trabalho, dialogam com os dados obtidos nos documentos ampliando a discussão sobre o tema proposto.

Consequentemente, para melhor analisar o objeto aqui apresentado, utilizamos a pesquisa documental por meio dos atos normativos e legislações que regulamentam as eleições para diretores escolares. Para Evangelista e Shiroma (2019, p. 91):

[...] o método de Marx torna-se fundamental para o pesquisador que pretenda aceder conceitualmente à materialidade na qual se insere a documentação sob escrutínio e para desvelar o movimento da política como um terreno de disputa, produzida no interior de determinada correlação de forças e produzindo-as.

Compreendemos que as fontes primárias (documentos) carregam as características de sua produção original, refletindo o contexto histórico e as circunstâncias em que foram criadas. Assim, é fundamental compreender as diversas determinações que envolvem a fonte e a realidade que a originou. Isso implica identificar os projetos em disputa e os interesses que os moldam, ainda que nem todos os seus aspectos possam ser plenamente apreendidos. Sobretudo, desvinculado de suas múltiplas determinações, é impossível compreender plenamente o sentido dos documentos. Isso nos adverte, desde o início, sobre a necessidade de evitar a tentação de abstrair o discurso, o texto ou o documento desvinculado das condições materiais em que foram produzidos (Evangelista; Shiroma, 2019).

Realizamos uma análise documental do Plano Municipal de Educação 2014-2023, bem como um conjunto de leis que regulamentam o Sistema Municipal de Ensino em Imperatriz/MA, somado a isso, utilizaremos também legislações nacionais e estaduais para melhor compreender o contexto macro do objeto de pesquisa. Os dispositivos legais selecionados⁶ para essa análise estão apresentados no quadro 1, a seguir:

⁶ A seleção inicial dos documentos que farão parte do estudo deve seguir critérios de pertinência aos objetivos da pesquisa proposta; levantamento e compilação dos documentos de política educacional (nacionais e internacionais) que tratem da política, dos principais conceitos que veicula (Evangelista; Shiroma, 2019).

Quadro 1 – Leis municipais que regulamentam o Sistema Municipal de Ensino em Imperatriz/MA que foram utilizadas para dar suporte a pesquisa documental.

INSTRUMENTOS	DISPÕE SOBRE	SÍNTESE
Lei Orgânica Municipal LOM / 1990	Dos princípios Gerais e organização do Município	Cap. VII da Educação: Art. 155 a 173 tratam da proposta, regulamentação e diretrizes da Educação municipal.
Lei nº 901/99	Cria o Sistema Municipal de Educação de Imperatriz e dá outras providências	Cria o Sistema Municipal de Educação e dispõe sobre os princípios, fins, organização, níveis e modalidades da educação municipal.
Lei nº 1.139/2005	Regulamenta o processo eleitoral de gestores de escolas municipais e de nomeação de gestores de escolas conveniadas e dá outras providências.	Trata da eleição para os diretores das escolas municipais, atribuindo ao Conselho Municipal de Educação a responsabilidade pela normatização do processo eleitoral. Dispõe também sobre a nomeação dos gestores nas escolas municipalizadas.
Parecer C. M. E. nº 002/2011	Regimento Escolar dos estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz/MA	Trata sobre a gerência, administração, princípios, fins, estrutura organizacional, dos conselhos, escrituração e registros, do pessoal, organização didático-pedagógico e regime disciplinar, dos Estabelecimentos de Ensino.
Lei nº 13.005/2014	Plano Nacional de Educação 2014-2024	Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.
Lei nº 10.099/2014	Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão – PEE/MA	Aprova o Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão e dá outras providências.
Edital nº 001/2018	Convocação, registro de candidatura, eleição, Nomeação e posse de gestores de escolas Municipalizadas/creches, para mandatos de 02 (dois) Anos.	Trata do edital que regulamentou as eleições de escolas municipalizadas/creches do ano de 2018, desde o registro de candidatura e do cadastramento dos eleitores, como também da eleição e posse dos eleitos.
Edital nº 002/2020	Convocação, registro de candidatura, eleições gerais, nomeação e posse de gestores de escolas municipais/creches, para mandatos de 02 (dois) anos.	Trata do edital que regulamentou as eleições do ano de 2021, desde o registro de candidatura e do cadastramento dos eleitores, como também da eleição e posse dos eleitos.
Edital nº 002/2024	Edital de convocação, registro de candidatura para eleições gerais, nomeação e posse de gestores administrativo de escolas/creches municipais, para mandato de 03 (três) anos e dá outras providências.	Trata do edital que regulamentou as eleições do ano de 2024, desde o registro de candidatura e do cadastramento dos eleitores, como também da eleição e posse dos eleitos.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados contidos no Plano Municipal de Educação 2014-2023.

Sobre os documentos pesquisados, fizemos a seleção dos mesmos por entendermos que estes nos possibilitam compreender as políticas educacionais concernentes à gestão escolar

com foco nas eleições para diretores, vale destacar que “[...] os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise” (Severino, 2007, p. 123). Deste modo, a riqueza da pesquisa não está na quantidade de fontes que serão selecionadas, mas na profundidade do diálogo que o pesquisador consegue estabelecer entre as diferentes fontes e a conexão que faz delas com a história e a realidade (Evangelista; Shiroma, 2019).

Como *lócus* da pesquisa, selecionamos o município de Imperatriz/MA, por além de ser um município de grande relevância no Estado do Maranhão e região Tocantina, ser o município de nossa vivência no ambiente escolar. Soma-se a essa questão o fato de esta pesquisa poder contribuir com o desenvolvimento do Projeto Universal de Pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) que tem por título: Por dentro da escola pública: uma análise do perfil do diretor escolar, das condições político-pedagógicas e da gestão da escola⁷.

No quadro 2, apresentamos dados da Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA do Censo de 2023 para uma melhor compreensão de sua extensão:

Quadro 2 - Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (Censo de 2023)

Descritor	Quantidade
Escolas da Rede Municipal (zona urbana e rural)	130
Escolas da Rede Municipal (zona urbana)	100
Escolas da Rede Municipal (zona rural)	30
Alunos matriculados nos Anos Iniciais	15.953

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de <https://qedu.org.br/municipio/2105302-imperatriz>.

Compreendemos ainda que, localizar, selecionar, analisar e interpretar evidências em fontes exige intencionalidade, vinculada a objetivos maiores da investigação, como discutir e desconstruir visões de mundo, assim, produzir conhecimento sobre documentos significa também ampliar a consciência sobre a hegemonia burguesa. Deste modo, as fontes possuem objetividade, mas essa não é evidente, pois os documentos resultam de determinações históricas que precisam ser compreendidas no processo da pesquisa, uma vez que não estão explicitamente dadas (Evangelista; Shiroma, 2019).

⁷ Projeto aprovado no Edital FAPEMA N° 002/2018 – UNIVERSAL.

Estrutura da tese

Para atender aos objetivos propostos na pesquisa, a presente tese está organizada em quatro capítulos, antecedidos por esta introdução e sucedidos por algumas conclusões e referências.

No capítulo 1, **O estado neoliberal e suas influências na construção das políticas de gestão escolar**, refletimos como a crise cíclica do capital reconfigura o Estado ao longo do tempo, em particular durante a influência da agenda neoliberal. O capítulo descreve as interferências internacionais na política de gestão e explica as reformas realizadas na década de 1990 que redefiniram a gestão escolar e a administração pública para uma lógica de planejamento e legislação de mercado. Ademais, discute a influência do projeto neoliberal sobre a educação, e como o mercado e a competição tornaram-se o cerne da formação. Por fim, trata da democracia e educação, considerando-se a crise da democracia liberal e as suas formas, dentre as quais o Brasil, estabelecendo um paralelo entre as trajetórias e problematizando o cenário atual de possibilidades e adversidades da educação escolar democrática.

No capítulo 2, **Gestão democrática: democracia, autonomia e participação**, discutimos a gestão democrática, abordando as relações entre democracia, autonomia e participação nas práticas administrativas escolares. Primeiramente, exploramos como a democracia é limitada pelo capitalismo e pelas lógicas de mercado. Em seguida, analisamos a autonomia escolar nos planos de reforma estatal, questionando se promove a descentralização ou reforça o controle estatal. E destacamos a participação da comunidade escolar como essencial, mas limitada por fatores estruturais, culturais e políticos externos à escola.

No capítulo 3, **Instrumentos de gestão democrática e eleições escolares: caminhos e desafios para a democratização da educação pública**, analisamos os instrumentos e processos que são indispensáveis para a construção da gestão democrática nas escolas, desde a elaboração do planejamento escolar e o Projeto Político-Pedagógico, o papel dos conselhos escolares e as eleições diretas para diretores escolares. Destacamos esses elementos, enquanto fundamentais para propiciar a participação da comunidade escolar na tomada de decisões, contribuindo para um ambiente educacional mais democrático. Além disso, comparamos diferentes modelos de eleições que acontecem em contextos estaduais e municipais e trazemos uma análise crítica sobre as atuais ameaças à democratização da escola pública, que se manifestam por iniciativas de privatização e centralização da gestão escolar, o que compromete a autonomia da comunidade escolar.

No capítulo 4, **A eleição para diretores escolares no contexto do município de Imperatriz/MA**, analisamos o processo de eleição de diretores escolares no município de Imperatriz/MA, a partir de uma perspectiva histórica, administrativa e política. Por meio de uma análise documental, apresentamos um panorama geral da educação no município de Imperatriz/MA, onde analisamos a organização da gestão educacional no município, com foco na Secretaria Municipal de Educação e em suas funções administrativas e políticas, realizamos ainda uma análise histórica do processo de eleições para diretores escolares no município de Imperatriz resgatando os últimos editais publicados para eleição de diretores.

Por fim, apresentamos algumas conclusões em forma de breves sínteses, elaboradas com base no amadurecimento teórico-metodológico alcançado, buscando responder às questões que orientaram nosso objeto de estudo.

CAPÍTULO 1 – O ESTADO NEOLIBERAL E SUAS INFLUÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO ESCOLAR

Este capítulo busca refletir como as crises cíclicas do capital reconfiguram o Estado ao longo do tempo, em particular sob a influência da agenda neoliberal. Ressalta as influências internacionais na política de gestão escolar e explica as reformas realizadas na década de 1990, que redefiniram a administração pública para uma lógica de planejamento e legislação de mercado. Ademais, aborda as repercussões do projeto neoliberal sobre a educação, destacando a centralidade do mercado, a competitividade e individualidade como o cerne da formação. Por fim, discorre sobre a democracia e educação, considerando-se a crise da democracia liberal e as suas demais formas, estabelecendo um paralelo entre as trajetórias e problematizando o cenário atual de possibilidades e adversidades da educação escolar democrática no Brasil.

1.1 O ESTADO E SUAS RECONFIGURAÇÕES DIANTE DAS CRISES CÍCLICAS DO CAPITAL

Neste tópico, buscaremos debater sobre o Estado capitalista e a crise do capital, estabelecendo o diálogo no sentido de perceber que tal crise é intrínseca ao sistema capitalista, sendo condição prioritária para sua expansão. No movimento de recomposição do capital, o Estado vai se reconfigurando e assumindo diferentes características ao longo dos anos. Para esse debate, nos apoiaremos em teóricos como: Alves (2011), Borón (1994), Batista (2008), Frigotto (2003), Heloani (2011), Marx (2008), Marx e Engels (2005), Mészáros (2011), Harvey (2011) e outros.

Levando em consideração que o objetivo de estudo dessa pesquisa está relacionado às políticas de gestão escolar propostas no Plano Nacional de Educação (2014-2024) e no Plano Municipal de Educação de Imperatriz/MA (2014-2023) com foco nas eleições de diretores escolares, entendemos ser primordial situar aqui nossa concepção de Estado, tendo em vista que o processo educativo é permeado por questões políticas, sociais e econômicas. Deste modo, a escola, enquanto instituição formal de ensino, é um espaço privilegiado onde se manifestam as demandas e contradições sociais, revelando toda a totalidade envolvida nessa relação: sociedade, educação e escola.

Deste modo, é válido refazer um breve caminho histórico na tentativa de situar o Estado capitalista desde seu nascedouro, analisando seu desenvolvimento ao longo dos períodos de mudanças e transformações da organização social que foram dinamizadas por constantes

disputas de classe, disputas essas que têm sido o “combustível” necessário para toda e qualquer modificação na organização econômica, política e social.

Dito isso, iniciaremos nosso debate a partir da compreensão do Estado liberal, que, surgido com o advento dos Estados nacionais modernos e a transição do sistema feudal para o liberalismo econômico, criou condições para o desenvolvimento e consolidação do capitalismo como um sistema global nas sociedades ocidentais. “O Liberalismo seria filho do Estado moderno ou, em sentido mais amplo, seria consequência ou resposta à nova estruturação organizacional do poder, instaurando-se na Europa a partir do século XVI” (Matteucci, 1998, p. 697). Marx (2011) observa que o Estado moderno, com sua vasta burocracia e militarismo, se consolida como uma ferramenta de dominação que atende a uma classe dominante e, eventualmente, aos seus próprios interesses.

Locke (1994) concebe o Estado como uma entidade criada pelos homens para proteger seus direitos naturais, à vida, à liberdade e à propriedade, assim, o Estado nasce de um contrato social. Esse pensador liberal afirma que os indivíduos concordam em submeter parte da liberdade a um governo cuja principal função é preservar esses direitos. Segundo Adam Smith (1996), o Estado liberal é uma entidade que deve pregar funções limitadas e específicas. Portanto, a principal função do Estado é garantir a segurança para os homens, administrar a justiça judicial e, quando necessário, ofertar serviços públicos específicos que o setor privado não possa fornecer.

Em crítica a este Estado liberal, Boron (1994) analisa que uma teoria do Estado é também uma teoria da sociedade e da distribuição do poder nessa sociedade, portanto, desvelando essa concepção de Estado liberal, enquanto uma entidade “neutra” que prima por garantir a segurança e proteção de “todos”. Neste contexto, Boron (1994, p. 268) adverte que essa abordagem liberal se propõe a “resolver” o problema do Estado admitindo, “sem exame ou discussão prévia – uma série de pressupostos que afirmam a neutralidade de classe do Estado e a ausência de concentrações significativas de poder nas mãos de alguns grupos privilegiados”.

Com o advento da Revolução Industrial que se desenvolve entre o século XVIII e XIX, período de grandes transformações tecnológicas, econômicas e sociais, marcando a transição de uma economia agrária e artesanal para uma baseada em manufaturas e indústrias, o liberalismo se expande pelo ocidente, promovendo a ideia de que a liberdade econômica levaria ao progresso social. No entanto, a desigualdade crescente entre classes, que seria um efeito colateral da concentração de riqueza promovida pela industrialização, e o crescimento da exploração nas relações de trabalho levou pensadores a questionarem os ideais liberais.

Marx (2008) critica o liberalismo econômico argumentando que aquilo que surgiu com a Revolução Industrial, o capitalismo, e a forma econômica que surgiu com ela, o liberalismo, era exploradora intrínseca e tinha uma tendência de amplificar desigualdades. Portanto, o autor adverte que a maneira pela qual a sociedade produz e distribui bens materiais também produz e distribui relações sociais, políticas e culturais.

Ianni (1982, p. 62) entende que quando Marx aprofunda sua análise sobre o capitalismo, “[...] mostra como o Estado é, em última instância, um órgão da classe dominante. O monopólio do aparelho estatal, diretamente ou por meio de grupos interpostos, é a condição básica do exercício da dominação”.

Marx (2008) desenvolve o conceito de mais-valia que é o valor excedente produzido pelos trabalhadores e que são apropriados pelos burgueses. Para tanto, a fonte do lucro no capitalismo tem por referência a exploração do trabalho. Segundo o autor, o valor de uma mercadoria não é determinado apenas pela quantidade de trabalho necessária para produzi-la, mas pela força de trabalho dos operários, que é explorada pelos capitalistas. O autor mostra que o liberalismo econômico e a defesa do mercado livre ocultam essa relação de exploração, apresentando o trabalho assalariado como uma troca "justa" entre trabalho e capital.

O sistema capitalista é contraditório, destacamos que uma das contradições nesse processo econômico que não pode ser ocultado, é o fato de assentar-se numa sociedade de classes, onde a burguesia controla os meios de produção e o proletariado vende sua força de trabalho para garantir seus meios de subsistência.

Em geral, a grande indústria produziu as mesmas relações entre as classes da sociedade em todos os lugares, destruindo assim a peculiaridade das diversas nacionalidades. E, finalmente, enquanto a burguesia de cada nação ainda mantém interesses nacionais distintos, a grande indústria criou uma classe que tem o mesmo interesse em todas as nações e na qual a nacionalidade já está abolida, uma classe que está realmente livre do mundo antigo e, ao mesmo tempo, se contrapõe a ele. A grande indústria torna insuportável para o trabalhador não só a relação com o capitalista, mas também o próprio trabalho (Marx; Engels, 2019, p. 66-67).

Destarte, a partir dessa contradição, seria inerente um processo contínuo de luta de classes que é o motor da história, ou seja, a força motriz que modifica as estruturas econômicas, políticas e sociais (Marx; Engels, 2005).

Ao final do século XIX e início do século XX, o capitalismo iniciava a sua segunda Revolução Industrial, a partir daí, começava-se a desenvolver um novo padrão tecnológico que modificaria consideravelmente os sistemas de gestão do trabalho. Foi um período marcado por recessão e reorganização da economia.

A concentração de mercados permitiu a produção em série e os altos lucros. No nível

da fábrica, a extensão do mercado exigiu a introdução de novos instrumentos de trabalho e a redefinição do trabalho para atender [...] ao novo ritmo de produção (Heloani, 2011, p.11).

Esse foi o pano de fundo apropriado para o desenvolvimento dos novos sistemas de gestão ou administração científica. Sobre a administração científica, Silva (1960, p. 24-25) destaca que a mesma “[...] tem sido considerada à luz de seu primeiro empenho [...] técnica de poupar energias, e, ao mesmo tempo, de aumentar a produtividade, através de métodos científicos, aplicados nos lugares de trabalho, notadamente nas fábricas”.

Diante das tensões e lutas de classe que ocorrem ao longo da história, o capitalismo passa por processos metabólicos, processos estes que se fazem necessários para a sua sobrevivência e expansão diante das crises vivenciadas, buscando sempre explorar o máximo possível para produzir cada vez mais. Assim, Mézáros (2008, p. 68) esclarece que:

As funções controladoras da reprodução metabólica social tiveram de ser separadas e postas em oposição à esmagadora maioria da humanidade, à qual se destinou a execução de tarefas subalternas num determinado sistema político e socioeconômico. No mesmo espírito, não só o controle do trabalho estruturalmente subordinado, mas também a dimensão do controle da educação.

Complementando o pensamento sobre os processos metabólicos do capital, Frigotto (2003, p. 62) destaca que:

[...] a crise é um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista [...]. Ao tratar da especificidade do modo de produção capitalista, Marx [...] nos mostra que se trata de um modo social de organização cujo tecido estrutural do conjunto das relações sociais tem como objetivo central e permanente a maximização da acumulação do capital.

Em recente entrevista escrita, Frigotto afirma que:

O “desenvolvimento interminável e imprevisível” tem a crise como parte intrínseca da sua dinâmica, de suas contradições e de seu caráter destrutivo. A natureza intrínseca da crise se explicita pela desconexão entre a produção de mercadorias e serviços e a sua venda, sem o que não se realiza a mais-valia e pelo não controle sobre a produção, por ser um sistema que se move pela competição intercapitalista (Pelissari; Ramos, 2023, p. 4).

Batista (2008, p. 2) ressalta que:

A expansão do capitalismo a partir da permanente revolução de seus meios de produção carrega consigo um processo também permanente de transformação das relações de produção [...] transforma as formas de trabalho para torná-las adequadas à expansão, e, portanto, as relações sociais.

Heloani (2011) afirma que esse período foi caracterizado pela elevação do desemprego e a diminuição dos salários, sendo um momento de conflito aberto entre o capital e o trabalho, em que a extração da mais-valia seria ainda mais alta. Neste sentido, alguns elementos

contribuíram para o desencadeamento da crise do capital no início do século XX, dentre eles: a superprodução com as novas formas de gestão e administração científica e o subconsumo que sofre impacto direto do desemprego e diminuição dos salários; as tensões internas provocadas pelos grandes movimentos operários e lutas sociais; A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) que teve um impacto devastador sobre as economias europeias levando a uma recessão global; A Revolução Russa de 1917 que lançou uma novo ponto de vista econômico, político e ideológico; a Grande Depressão de 1929 que atingiu ferozmente os Estados Unidos, provocando um colapso financeiro, aumento do desemprego, queda na demanda pelos produtos e falência de empresas. Tal crise revelou uma contradição fundamental do capitalismo: a superprodução, pois nos anos anteriores à Grande Depressão, as indústrias nos Estados Unidos e em outros países capitalistas produziram mais bens do que o mercado poderia absorver, em parte devido à concentração de renda e à desigualdade econômica.

Nesse contexto, a Administração Pública precisou interferir nas relações econômicas. O Estado Interventor ficou também conhecido como Estado do Bem-Estar, com base nas estratégias keynesianas. Sendo assim, o Keynesianismo é uma teoria político-econômica oposta ao liberalismo, visto que a teoria Keynesiana considera que o Estado tem um importante papel interventor na organização de um país. No entanto, Montaño e Duriguetto (2011, p. 57) ressaltam que:

Keynes não apresenta, assim, uma teoria sobre o Estado, mas uma proposta sobre o papel do Estado para ‘salvar o capitalismo’ de suas deficiências naturais. Ele concebe o Estado como um instrumento a serviço da economia, do equilíbrio econômico entre a oferta e a demanda, da superação da crise.

Deste modo, o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), estava fundamentado na “ideia de prestação de serviços por parte do Estado, de forma a compensar a desigualdade na distribuição do produto social. Neste período, a prosperidade esteve alicerçada no compromisso social para a ampliação dos direitos básicos da população” (Aragão, 1997, p. 105).

Nos princípios deste Estado de Bem-Estar, os indivíduos deveriam ter seus direitos garantidos pelo Estado desde o nascimento até a morte. Uma de suas características marcantes é o seu intervencionismo na economia e na prestação dos serviços sociais. Este tipo de Estado desenvolveu-se, principalmente, nos Estados Unidos e na Europa ocidental, tendo início na década de 1930 com o programa de recuperação econômica nos Estados Unidos, e teve seu esgotamento no início da década de 1970, com a crise do petróleo. Foi um período em que, especialmente nos países desenvolvidos, houve uma ampliação dos direitos sociais, ampliação da oferta de emprego e um significativo crescimento econômico. Segundo Batista (2008, p. 5):

O Estado arrecadava os impostos e assegurava certos direitos trabalhistas, o patronato se comprometia com o pagamento dos altos salários inspirados no modelo produtivo de Ford e os trabalhadores suportavam as formas fordistas-tayloristas de exploração.

O mapa do imperialismo político e econômico no período pós-Segunda Guerra Mundial (1945 em diante⁸) foi marcado pela reorganização das relações internacionais e pela emergência de novas potências globais, a Europa se reconstrói após o fim da Segunda Guerra Mundial e passa a competir no mercado internacional com os Estados Unidos.

Deste modo, a década de 1960 começa a sinalizar mais uma crise da base socioeconômica que sustentava o desenvolvimento do fordismo nas fábricas. Tenório (2012, p. 1151) destaca que: “Como paradigma gerencial, o fordismo surge no setor secundário da economia e mais especificamente na indústria automobilística. Seu conteúdo é originado em uma fábrica de veículos, passando a fazer ‘escola’ nos demais setores econômicos”.

Nesse contexto, os empresários americanos passaram a resistir ao aumento salarial proporcional aos ganhos de produtividade, buscando reduzir custos (Heloani, 2011). Esse choque causou uma fuga do trabalho, pois os jovens se recusaram em aceitar as condições desumanas oferecidas nas fábricas. Mais uma vez o capital sofre um processo metabólico e encontra saída movendo seu pátio fabril para alguns países em desenvolvimento, onde consegue uma mão-de-obra mais barata e mais fácil de ser explorada, e passa também a importar alguns produtos do Japão.

A década de 1970 e 1980 foi marcada por uma ofensiva do capital na tentativa de reorganizar a produção. Heloani (2011, p. 92) explica que: “O pós-fordismo significa a consolidação da ofensiva empresarial em pelo menos três itens: a desindexação dos salários, a produção internacionalizada e o ‘Estado-Previdência’ reduzido a alguns poucos programas”. A empresa pós-fordista deveria apresentar características competitivas e flexíveis, desenvolver as atividades cognitivas e criativas por parte dos funcionários. A subordinação do trabalho ao capital vai acontecendo de forma subjetiva, afetiva e psicológica, à medida que os significados são internalizados pelo trabalhador, como: engajamento, flexibilidade, auto responsabilização, proatividade, dentre outros.

⁸ Esse período foi caracterizado pela Guerra Fria (1947-1991), pela descolonização, pela consolidação do sistema capitalista global liderado pelos Estados Unidos e pela disputa entre os blocos capitalista e socialista. a) Bloco Ocidental (Capitalista): Liderado pelos Estados Unidos, este bloco promove o sistema capitalista, a democracia liberal e uma economia de mercado. O imperialismo americano se manifestou por meio de intervenções diretas, como no Vietnã e na América Latina, e pela criação de instituições multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, para consolidar sua influência econômica. b) Bloco Oriental (Socialista): Liderado pela União Soviética, defendeu o socialismo e buscou influenciar países por meio do apoio a movimentos de libertação nacional, alinhando-os ao seu sistema político e econômico.

Nesse sentido, Alves (2011, p. 16) afirma que: “No decorrer dos anos 1980, o toyotismo⁹ tende a assumir valor universal, surgindo como ‘produção enxuta’ [...] uma nova racionalidade produtiva do capital em sua etapa de mundialização”. Nesse contexto, alguns processos foram ganhando notoriedade no campo da produção do capital como: acumulação flexível e produção enxuta.

O termo ‘mundialização do capital’ designa o quadro político e institucional no qual um modo específico de funcionamento do capitalismo foi se constituindo desde o início dos anos 80, em decorrência das políticas de liberalização e de desregulamentação das trocas, do trabalho e das finanças adotadas pelos governos dos países industriais, encabeçados pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha (Chesnais, 1998, p. 185).

Os intelectuais orgânicos do capitalismo introduzem desde a década de 1970 o discurso de um “novo liberalismo” que passa a ser chamado de neoliberalismo. Segundo Gramsci (1982, p. 11): “Os intelectuais são os “comissários” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político”. Assim, os ideais do neoliberalismo ficaram valorizados com o enfraquecimento do Estado de bem-estar social que estava em crise e destacavam a emergência de uma reestruturação do governo, descentralizando-o e diminuindo seu tamanho e suas funções.

Friedman (1982) argumenta que a desregulamentação e a redução do papel do governo na economia são essenciais para estimular a iniciativa privada e para promover o crescimento econômico. O autor defendeu a importância da liberdade econômica, a eficiência dos mercados e a crítica ao intervencionismo estatal na economia, que são princípios centrais do neoliberalismo.

Diante das crises metabólicas do capital¹⁰, os princípios e processos de gestão segundo a iniciativa privada¹¹ aos poucos foram sendo transplantados também para a gestão pública, na tentativa de alinhar o Estado aos interesses de elevação do acúmulo pelo capital, à medida que, já no final do século XX, o Estado neoliberal propõe uma série de reformas que foram modificando o tamanho e as atribuições do setor público.

As abordagens aqui propostas sobre o Estado e suas reconfigurações diante das crises cíclicas do capital tem sua importância na medida em que nos ajudam a compreender as relações sociais estabelecidas nos últimos séculos e como alteram as relações de produção e trabalho,

⁹ Toyotismo: Sistema de produção industrial de mercadorias que sucedeu o Fordismo a partir da década de 1970, foi desenvolvido no Japão no período pós-guerra. Destacou-se por romper com o padrão de produção em massa, substituindo a quantidade pela eficiência, ou seja, a produção acontece de acordo com a demanda.

¹⁰ Segundo Harvey (2011, p. 18) “as crises financeiras servem para racionalizar as irracionalidades do capitalismo”, o que no caso, como ele aponta ser a “mãe de todas as crises”.

¹¹ Sobre o que aprofundaremos abordagens, posteriormente.

bem como a gestão dos espaços públicos e seus processos de democratização, sobre o que discorreremos, a seguir.

1.2 INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO

Neste tópico, percorremos pela historicidade dos organismos internacionais e sua influência na organização do Estado brasileiro. Esses organismos apontam predeterminações para a construção, regulação e avaliação das políticas de gestão educacional. Para esse debate, nos apoiaremos em teóricos como: Dale (2004), Ferreira Jr. (2020), Haddad (2008), Frigotto (2003), Cabral Neto e Rodriguez (2007), Santos (2008), Mota Júnior e Maués (2014), Fonseca (2015), dentre outros. Além do mais, analisaremos “A Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (UNESCO, 1990), buscando compreender e analisar sua influência no direcionamento das políticas educacionais e na elaboração das legislações nacionais que passam a nortear tais políticas.

As influências internacionais desempenham um papel central nas políticas de gestão educacional no Brasil, especialmente nas últimas décadas, quando o país passou por diversas reformas estruturais em resposta às diretrizes globais e às demandas internacionais de modernização. O impacto dessas influências pode ser observado na adoção de modelos de gestão, currículos, avaliações educacionais e na própria concepção do papel da educação, principalmente a partir das reformas neoliberais e da globalização¹².

Diante do contexto de crise do capital apresentado no tópico anterior, os países de dominação capitalista exerceram forte influência nas elaborações dos planos de governo dos países emergentes ou em desenvolvimento, em especial os países da América da Latina que passavam a compor o grupo de consumidores dos produtos internacionais.

Essa nova conjuntura internacional impôs uma política de submissão do Brasil aos ditames de agências multilaterais do sistema capitalista mundial, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Nesse contexto, Ferreira Jr. (2010, p. 109) destaca que:

¹² Concordamos com Santos (2001, p. 170), quando afirma que: “Globalização e exclusão são dois conceitos que definem duas realidades interligadas. O primeiro designa as características atuais do processo de desenvolvimento do capitalismo em nível mundial e o segundo, sua consequência mais visível e imediata”.

A partir de então, essas políticas ficaram condicionadas pela dependência financeira que o Brasil mantinha em relação ao capital financeiro internacional. Ou seja, o Brasil perdeu autonomia no processo de definição das políticas educacionais concernentes à escola pública, pois os empréstimos solicitados pelos governos brasileiros durante os anos 1990, particularmente ao FMI, condicionaram como contrapartida a adoção de políticas educacionais que se traduziram mais na regularização o fluxo existente entre idade do aluno e a série que deveria cursar que na efetiva qualidade do ensino ministrado na escola pública (por exemplo, por meio de ciclos e da progressão continuada).

O Consenso de Washington em 1989 teve um significativo papel nessas influências internacionais ao recomendar uma série de orientações que precisariam ser cumpridas pelos países interessados em obter os empréstimos financeiros, representava, portanto, uma recomendação internacional que visava propagar a conduta econômica neoliberal aos países subdesenvolvidos. Sendo assim, podem ser caracterizadas como um conjunto de medidas econômicas a serem implementadas¹³ pelos países emergentes.

Segundo Haddad (2008, p. 8):

Ao fechar um acordo com o FMI, os países tomadores de empréstimos são obrigados a assumir uma série de responsabilidades, quase sempre por meio de acordos estabelecidos com pouca participação do parlamento de cada país e sem a presença de entidades da sociedade civil. Há pouca transparência e baixíssimo nível de informação.

Dentre os principais objetivos do Consenso de Washington, podemos destacar: o ajuste fiscal, a redução do tamanho do Estado, a privatização das estatais, a abertura comercial, a livre circulação do capital financeiro, a reestruturação dos sistemas previdenciários, a reforma no setor público, dentre outros. Cabral Neto e Rodriguez (2007, p. 13) elucidam o tema destacando que:

As políticas educacionais concebidas nas últimas décadas do século XX – e em desenvolvimento nesse início do século XXI – devem ser compreendidas no âmbito das transformações econômicas, geopolíticas e culturais em curso no mundo capitalista contemporâneo. As reformas educativas implementadas atualmente, na maioria dos países da América Latina, são decorrentes, portanto, do processo de reestruturação pelo qual passa o capitalismo mundial sob a égide dos princípios do neoliberalismo.

Nesse contexto, o Banco Mundial, uma instituição financeira criada em 1944 com o objetivo inicial de auxiliar na assistência dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial, é mais um ator que tem um papel preponderante na formulação de políticas educacionais de países em desenvolvimento. Atualmente, sua missão principal é reduzir a pobreza e promover

¹³ “[...] somos conduzidos a reconhecer que as organizações internacionais não confinam as suas intervenções apenas à área dos mandatos políticos; elas também, e de uma forma crescente, tratam de questões quer de capacidade, quer de governação. A governação tornou-se no objectivo chave de organizações como a OCDE e o Banco Mundial nos anos mais recentes (Dale, 2004, p. 451).

o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento, por meio de empréstimos e assistência técnica em setores como infraestrutura, saúde e educação.

Para entender as iniciativas do Banco Mundial, na área da educação, é essencial examinar minuciosamente suas propostas, repercussões e incongruências. Pois, embora ele tenha contribuído no apoio financeiro e na formulação das políticas educacionais em nações em desenvolvimento, suas abordagens frequentemente manifestam uma orientação neoliberal que enfatiza aspectos econômicos em detrimento das necessidades locais e da essência libertadora da educação. Segundo Dale (2004, p. 453), “[...] no caso das categorias curriculares, o Banco Mundial tem sido muito mais do que um veículo passivo da CEMC¹⁴. Tem tornado o financiamento educacional dependente da adoção de ênfases e abordagens específicas”.

Com a ascensão do “neoliberalismo”, o Banco Mundial defende uma agenda de eficiência na Administração Pública, incluindo os serviços públicos de educação. Incluía entre suas principais recomendações uma administração descentralizada, indicando que o Brasil descentralizasse a administração educacional, transferindo maior responsabilidade para unidades estaduais. Conforme destaca Santos (2008, p. 44):

A política de descentralização das ações executivas propostas pelo governo de Fernando Henrique na década de 1990 tem na escola o seu lócus privilegiado [...]. As reformas propostas e implementadas no Brasil apontam para o enfraquecimento do Estado em sua função social.

Segundo Cabral Neto e Rodriguez (2007), tais orientações estavam em articulação com um projeto global de educação para atender às novas exigências do atual padrão de acumulação capitalista. Essa descentralização caminha em uma lógica política que reduz a ação do Estado quanto à promoção das políticas sociais e reforça a ideia de redução dos gastos com a educação.

Ainda mais, os países da América Latina, por influência dos organismos internacionais, criaram sistemas nacionais de educação para estabelecer mecanismos de monitoramento das ações implementadas como forma de regulação da implementação dessas políticas. Essa regulação acontece também em nível macro, por uma série de normativas, como também em nível micro, por meio da coordenação da ação dos atores.

As reformas educacionais promovidas pelo governo brasileiro na década de 1990 foram fortemente moldadas pelos diagnósticos e diretrizes do Banco Mundial. Esse processo foi particularmente evidente durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, que governou por 8 anos (01.01.1995 a 01.01.2003), período em que as orientações dessa instituição

¹⁴ Cultura Educacional Mundial Comum (CEMC).

tiveram impacto significativo na formulação e execução das políticas educacionais. Para sustentar o argumento aqui defendido, Mota Júnior e Maués (2014, p. 1139) destacam que:

O alinhamento estratégico entre o Ministério da Educação do Brasil (MEC) e o Banco Mundial era tamanho, nesse período, que os principais quadros responsáveis pelo governo brasileiro em matéria de educação, a começar pelo ministro, já haviam feito parte do staff como diretores ou como consultores das agências que compõem o Grupo Banco Mundial e outras agências multilaterais. É o caso, por exemplo, de Paulo Renato Souza (ministro da Educação durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso), Guiomar Nano de Mello (membro do Conselho Nacional de Educação a partir de 1997 até o fim do mandato de FHC) e Cláudia Costin (ex-ministra da Administração), entre outros.

Em vista disso, a descentralização da gestão, tanto nos aspectos administrativos quanto nos financeiros, resultou em uma maior responsabilização das escolas pelo desempenho acadêmico de seus alunos, com base em critérios de avaliação estabelecidos externamente. Além disso, houve uma ênfase na racionalização dos gastos e no estímulo à obtenção de recursos por meio de parcerias público-privadas e projetos de voluntariado, como o Projeto Amigos da Escola. Este Projeto foi uma iniciativa criada em 1999 pela Rede Globo, em parceria com instituições públicas e privadas, com o objetivo de incentivar a participação da comunidade na melhoria da educação pública no Brasil. O programa buscava mobilizar cidadãos, empresas públicas e organizações para colaborar diretamente com as escolas, promovendo ações voltadas à melhoria do ambiente escolar, da qualidade do ensino e da integração entre escola e comunidade. Alguns pontos criticados por pesquisadores das políticas educacionais: a) Caráter pontual: Muitas das ações eram baseadas em eventos isolados, sem integração com políticas públicas permanentes. b) Foco na visibilidade midiática: Uma crítica de que o projeto servia como uma estratégia de marketing social para a Rede Globo, sem necessariamente atacar as causas estruturais dos problemas da educação pública. c) Limitação do impacto: Em alguns casos, as ações do projeto não enfrentaram questões sistêmicas como falta de recursos, desigualdades regionais e condições impostas de trabalho para os professores.

A centralização dos sistemas de avaliação teve como objetivo estabelecer padrões de desempenho e direcionar as escolas e os alunos a alcançarem os resultados esperados (Mota Júnior; Maués, 2014). O Banco Mundial utiliza frequentemente análises globais, como avaliações padronizadas, para medir a qualidade da educação. Isso desconsidera as especificidades culturais, históricas e socioeconômicas de cada país.

Nessa perspectiva, a lógica neoliberal aplicada à educação no Brasil foi marcada pela ideia de que o Estado deveria ter um papel mais regulador e menos interventor. Isso resultou na promoção de parcerias público-privadas e na gestão por resultados, o que resultou na criação

do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 1990, o Exame Nacional de Cursos (ENC) de 1995 e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 1998.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990) reflete a lógica de eficiência e resultados que é compatível com o pensamento neoliberal, isso se reflete em iniciativas como a criação de índices nacionais de avaliação educacional, como o IDEB, e no fortalecimento de políticas baseadas em resultados mensuráveis. Além do mais, o Art. 7 do documento trata da ênfase no fortalecimento de alianças e no envolvimento do setor privado nas políticas educacionais, que pode ser observada na crescente terceirização de serviços educacionais no Brasil, sugerindo novas articulações do setor público em todos os níveis. É válido destacar que esse documento exerceu uma influência significativa na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, refletindo em vários aspectos do texto legal, desde a prioridade na universalização da educação básica à valorização da avaliação e das metas de desempenho.

Os princípios, normas, regras e procedimentos da cultura política mundial refletem a influência mais abrangente e significativa do sistema global, ocorrendo de diversas maneiras para institucionalizar ideologias, estruturas e práticas em nível mundial. Esses elementos exercem impacto direto sobre os estados-nação, conferindo uma certa “eficiência causal” às organizações internacionais, especialmente no que tange à convergência das práticas educacionais entre diferentes países (Dale, 2004).

Para dar continuidade ao pensamento, Dale (2004, p. 454) discorre que afetando a educação de forma mais abrupta “[...] surgem os programas de ajustamento impostos pelo Banco Mundial e pelo FMI que [...] exigem que os países alterem a ênfase que colocam na educação e especialmente na forma como se procede ao respectivo financiamento”.

Dito isso, duas observações sobre as políticas gerais do Banco Mundial são fundamentais para compreender sua influência na política educacional no Brasil. A primeira diz respeito à dualidade de suas ações: enquanto o Banco investe na educação, ele também impõe uma política de contenção de gastos nesse setor. A segunda está relacionada ao foco no investimento em aspectos de gestão, administração e infraestrutura das instituições escolares. Para o Banco, o retorno qualitativo ocorre com investimentos em materiais didáticos, bibliotecas e sistemas de gerenciamento, em detrimento do desenvolvimento humano dos envolvidos (Fonseca, 2015).

No tópico seguinte, trataremos do desencadeamento dessas influências internacionais nas reformas do Estado brasileiro, a partir da década de 1990 e como essas reformas modificaram e reestruturaram a gestão escolar e seus processos de democratização.

1.3 A REFORMA DO ESTADO NA DÉCADA DE 1990 E A GESTÃO ESCOLAR

Neste tópico, faremos uma reflexão sobre a Reforma do Estado brasileiro na década de 1990, suas principais características e mudanças que aconteceram na gestão pública, bem como seus rebatimentos para o desenvolvimento da gestão escolar. Entendendo que este conjunto de reformas que inicia na década de 1990 e continua a acontecer, tem um caráter global, no sentido de que toda a América Latina passa por essas reformas e que tal reforma é orientada dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, como um reflexo e continuidade da exploração do sistema capitalista. Para auxiliar nesse debate, utilizaremos autores como: Santos (2008), Cabral Neto e Castro (2011), Bresser-Pereira (1997), Peroni (2012), Oliveira (2011), Minto (2012), Saviani (2014), Dourado (2011) entre outros.

Nos anos de 1990, o Estado brasileiro foi reformado, por meio de um processo chamado Reforma do Estado, efetuado por Bresser-Pereira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso – 1995 a 2002. Tal reforma transformou radicalmente as relações entre o setor público e o setor privado, com o intuito central de criar metas para cumprir com o que os organismos internacionais exigiam.

Nesse contexto, estavam contidas abertura comercial, privatizações e a estabilidade econômica, através do estabelecimento no País do Plano Real.

[...] reformas propostas e implementadas pelo governo brasileiro, em grande parte, decorrentes de orientações de órgãos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Fundo Monetário Internacional, de comum acordo com as elites dirigentes do Brasil (Santos, 2008, p. 2).

Um importante elemento na Reforma do Estado na América Latina foi o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento¹⁵ (CLAD), que teve um papel significativo na divulgação e formulação de ideias. Essas reformas foram alinhadas a um contexto global de ajuste estrutural impulsionado por organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI, com foco na redução do tamanho do Estado, no aumento da eficiência administrativa e na incorporação de práticas de gestão típicas do setor privado no setor público.

¹⁵ O CLAD foi criado em 1972, mas sua influência cresceu especialmente na década de 1990, quando passou a ser um dos principais idealizadores para as reformas de administração pública na América Latina. Suas propostas foram alinhadas ao modelo gerencialista e ao paradigma do Estado Mínimo, influenciadas pelo neoliberalismo. Assim, o CLAD é uma organização internacional de referência no domínio da modernização da administração pública e da reforma do Estado. Neste âmbito, desenvolve diferentes atividades para cumprir a sua missão junto de governantes, profissionais do setor público, acadêmicos e público em geral. Disponível em: <https://clad.org/wp-content/uploads/2024/05/PlanoEstrategico-CLAD-2024-2026-Oficial.pdf>. Acesso em: 20/12/2024.

A Reforma do Estado no Brasil foi consolidada no governo de Fernando Henrique Cardoso e liderada por Luiz Carlos Bresser-Pereira.

De acordo com Bresser-Pereira (1997), a reforma dos anos de 1990 era uma tentativa de reconstruir um Estado que estava em crise, e esta é a razão pela qual as taxas de crescimento econômico nesse país são baixas, enquanto o desemprego e a inflação são altos. Em particular, esta reforma do Estado foi para resolver quatro questões: reduzir o tamanho do Estado, redefinir o papel do Estado como regulador, recuperar a capacidade de governar e fortalecer a governabilidade¹⁶. Portanto, o autor afirma que a crise do Estado, a qual ele próprio se refere, não é um conceito vago, mas tem um significado claro e específico. Ele explica que o Estado tem uma crise fiscal porque a poupança pública, que era positiva antes, tornou-se negativa e que, como resultado, a capacidade de intervenção do Estado diminuiu significativamente.

Bresser-Pereira (1997) e teóricos defensores do neoliberalismo argumentam que a crise é resultado do Estado que, em sua opinião, não conseguiu gerir corretamente seus recursos. Peroni (2012) discorda desses pontos de vista por acreditar que a reforma do Estado foi impulsionada pelo neoliberalismo e foi uma maneira de lidar com a crise do capital agravada muito na década de 1980. Assim, a reforma do Estado introduziu a noção de um Estado mínimo, onde os padrões de eficácia e qualidade devem ser desenvolvidos pelo mercado, introduzindo os princípios do gerenciamento mercadológico na administração pública como forma de resolver a crise em diversos níveis.

Além disso, de acordo com Bresser-Pereira (1997), a globalização, bem como os altos investimentos do Estado intervencionista, desempenhou um papel importante na crise, já que a globalização encolheu as distâncias geográficas e culturais, tornando mais difícil a soberania das políticas sociais dos Estados nacionais. Assim, a globalização, portanto, colocou o Estado sob uma dupla pressão: por um lado, isso se tornou um novo desafio e a sua capacidade de desempenhar a função de proteger seus cidadãos foi questionada; por outro lado, tornou-se necessário para o Estado se tornar mais forte para enfrentar essa realidade, ao mesmo tempo, também precisava tornar-se mais econômico. Isso foi necessário para reduzir os custos para as empresas nacionais que atuam no cenário internacional.

¹⁶ “Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras” (Diniz, 1996, p. 12-13).

Sendo assim, a transição de um Estado burocrático para uma administração pública gerencial justifica-se, pelo discurso dos apoiadores da reforma, pela necessidade de diminuir o tamanho do Estado e torná-lo mais ágil. Santos (2013, p. 67) ressalta que:

Na esteira dessas mudanças, destaca-se a necessidade de desburocratizar as instituições públicas brasileiras, segundo o discurso oficial dos reformadores dos anos 1990, em decorrência de a burocracia estar emperrando a modernização, por serem aquelas ineficientes, ineficazes, atrasadas e impermeáveis ao controle por parte da sociedade.

No Brasil, os defensores da doutrina neoliberal sustentavam que o país precisava reduzir o tamanho do Estado para se integrar ao mercado global competitivo. Assim, essa narrativa serviu para justificar políticas de austeridade que beneficiavam poucos em detrimento da maioria da população. Nesta mesma esteira, Drabach (2013, p. 61) destaca que, segundo a perspectiva neoliberal, “[...] a solução estava na adoção de um novo modelo de administração pública centrado em bases gerenciais, no qual cada cidadão é visto como um cliente ou consumidor dos serviços públicos”. Nesse contexto, Tilton (2014) argumenta que essas reformas de viés neoliberal estão inseridas em um conjunto mais amplo de políticas educacionais que são reguladas por princípios de racionalidade econômica, produtividade e concorrência. Minto (2012, p. 187) afirma que:

Essa nova ordem, caracterizada pelo rápido e avassalador desenvolvimento do capitalismo em escala global, que atinge os mais diversos cantos do planeta e, especialmente, todos os setores da sociedade, enseja a criação de um contexto favorável à promoção da lógica de mercado como a única capaz de solucionar os problemas sociais.

Nota-se, portanto, que havia um ambiente favorável à implantação das reformas mencionadas, cuidadosamente elaborado para abafar o surgimento de movimentos sociais importantes que emergiram durante a desintegração da Ditadura Militar (1964-1985). Além disso, a intenção era diminuir as despesas de manutenção dessas políticas sociais, embora desejando elevar a qualidade e a produtividade do ensino. Para tanto, Oliveira (2011, p. 95) alerta que “em tais reformas, é possível notar como um traço comum a preocupação em diminuir os gastos públicos voltados à proteção social, especialmente em relação aos pobres”. Para Minto (2012), à medida que o capital procura impor suas determinações em todas as esferas da vida social, a estratégia da ideologia neoliberal é sintetizar um consenso que torna impossível a imaginação de uma alternativa para a sociedade e a educação. Essa abordagem resulta no declínio da concepção de educação como um direito social, que passa a ser entendida como uma mercadoria, subordinada aos critérios do mercado e do lucro capitalista.

A Reforma do Estado consolidou-se em movimento de mudanças na administração pública, definido qualitativamente pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE). Esse documento representa um marco na reconfiguração das funções do aparelho de estado ao orientar diretrizes e estágios de transição de um Estado de tipo burocrático, tecnocrático e autoritário para um estado de perfil gerencial. Com isso, o paradigma emergente de gerência pública estabelecido cria novos e complexos desafios para a gestão escolar, definindo princípios relacionados à lógica do mercado e gerencialismo como parâmetros do padrão de atuação das agências.

Em todo caso, é possível verificar que o novo paradigma, além de racionalizar os recursos, busca maximizar os resultados, o que torna as escolas e demais instituições altamente pressionadas e tendentes a uma abordagem competitiva baseada em metas de eficiência. Em suma, a tendência resgata um novo modelo de administração que prioriza a manutenção de procedimentos e produtividade. Para clarear as ideias, Oliveira (2011) observa que as políticas públicas conferem materialidade e visibilidade ao Estado, podendo ser interpretadas como a manifestação do Estado em ação.

Para tanto, vale dizer que a relação entre os setores públicos e privados tem mudado ao longo do tempo, e as características e dinâmicas desse modelo de mercado estão assumindo um papel central em toda a gestão pública. A integração do mercado altera não apenas as práticas administrativas, mas também questiona a essência do serviço público e sua capacidade de atender adequadamente ao interesse público em bases justas e equitativas. Portanto, práticas emergentes podem conduzir a uma tensão entre os interesses sociais e a lógica mercadológica, razão pela qual essa transição exige uma série de reflexões sobre o impacto na formulação de políticas públicas e na qualidade educacional. Nesse entendimento, Saviani (2014, p. 37) adverte que: "A intersecção entre o público e o privado na educação revela a necessidade de um debate ético sobre os limites da mercantilização do conhecimento".

Santos (2013) trata desses novos contornos entre o público e o privado devido a afirmação de que o aparelho estatal, que faz a separação entre as atividades exclusivas e as atividades não exclusivas do Estado. Entre as últimas, estão atividades que podemos denominar "tipicamente públicas" – como educação, saúde e pesquisa científica – que são transferidas para o setor público não estatal e para a produção de bens e serviços voltada para o mercado. Dessa forma, trabalham-se três entidades: Estado, público não estatal e mercado. Além disso, deve-se salientar a distinção entre a formulação e a implementação das políticas públicas.

As novas relações entre o público e o privado têm gerado sérios impactos nas conquistas alcançadas ao longo do período de redemocratização, que foram consolidadas pela LDB

9394/96, mesmo com suas limitações. Nesse contexto, as políticas públicas que refletem essa aproximação com o mercado se concretizam em modalidades de financiamento, gestão e regulação da escola pública. Nesse aspecto, Dourado (2011) destaca que o conflito entre o público e o privado no campo educacional evidencia a continuidade de forças patrimoniais, favorecendo várias formas de privatização do que deveria ser público, ao transferir ao setor privado a função de representar o interesse público.

Retomando a premissa inicial da Reforma do Estado, Bresser-Pereira (1997, p. 18) propõe que a redução do tamanho do Estado deve ocorrer por meio de “[...] programas de privatização, terceirização e ‘publicização’”, onde este último implica a transferência de serviços sociais e científicos, atualmente prestados pelo Estado, para o setor público não estatal.

É nesse cenário que surgem e se institucionalizam novas formas de parceria público-privada para a execução das políticas públicas com as instituições da Terceira Via atuando como agentes promotores e mantenedores do bem-estar assumindo responsabilidades anteriormente atribuídas ao Estado. Ao passo que tais políticas se alinham aos interesses mercadológicos, cada nova tentativa de democratização dos espaços escolares vai sendo desmantelada; e as próprias relações de poder no espaço público escolar vão influenciando no processo de eleições para diretores. A crescente influência do neoliberalismo e a tendência de privatização da educação podem provocar alterações nas eleições para diretores escolares, afetando diretamente as formas de gestão e ocupação desses cargos. Ao alinhar-se aos interesses do mercado e à narrativa da ineficiência da gestão pública, essas políticas contribuem para o desmantelamento de iniciativas voltadas à democratização dos espaços escolares, impactando a gestão das instituições de ensino.

1.4 ESTADO NEOLIBERAL: PLANEJAMENTO, POLÍTICA, LEGISLAÇÃO E A GESTÃO ESCOLAR

Neste tópico, destacamos o Estado neoliberal e suas principais características, analisando suas formas de planejamento, políticas educacionais e dispositivos legais que regulamentam a gestão escolar. Neste íterim, é preciso compreender que o mesmo se preocupa com uma formação que atenda às necessidades do mercado, da produção e do consumo, na medida em que ao mesmo tempo que busca formar para o mercado, também se formam os consumidores para esse mercado.

A primeira seção do tópico descreverá como a lógica da gestão é cada vez mais baseada nas práticas gerenciais provenientes do setor privado. Com foco na otimização e na

uniformização, essa lógica, desenvolve uma visão de gestão marcada por flexibilização e uma nova configuração do Estado. Em seguida, enfatizaremos a presença do neoliberalismo na educação, que alinha o ensino às necessidades do mercado e a um ideário marcado pela formação de competidores. O fluxo argumentativo, além de observar questões sociais e éticas envolvidas no novo padrão educacional, também refletirá sobre o desafio da mercantilização neste sistema. Para dialogar com essa questão utilizaremos autores como: Santos (2012 e 2013), Paro (1987), Sousa Filho (2013), Cabral Neto e Castro (2011), Mészáros (2008), Marx (2008), Frigotto (2003), Harvey (2008), Boron (2010), dentre outros.

1.4.1 Um novo modelo da administração pública: gestão gerencial

O novo modelo de administração pública importado do setor privado para o público carrega consigo características do mercado. Este modelo se caracteriza por priorizar a eficiência, o que consiste no corte ou no controle do gasto público e do serviço e na descentralização para aumentar o nível da qualidade oferecida. O mesmo, se coloca como mais eficiente e eficaz superando a administração burocrática que, de acordo com essa narrativa neoliberal, é uma administração lenta e cara para o setor público. Santos (2012) ressalta que, para romper com as práticas burocráticas, foi introduzido um modelo gerencial que prioriza a obtenção de resultados, com uma forte ênfase na qualidade total, por meio de avaliações sistemáticas.

[...] qualidade total, aqui entendida como atendimento competente para satisfação dos clientes, com a participação dos atores envolvidos, liderados pelo gerente, o qual mobiliza esforços, atribui responsabilidades, delega competências, motiva, ouve sugestões, transforma grupos em equipes, na direção de um padrão de desempenho 'zero defeito' (Santos, 2008, p. 2).

Para tanto, essa administração gerencial promove um enfoque pragmático, utilizando conceitos empresariais para otimizar resultados, acelerar o atendimento e assegurar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado, fundamenta-se em princípios mercadológicos, como eficiência, flexibilidade, qualidade total, controle de desempenho, proximidade do cidadão enquanto cliente, e descentralização (Santos, 2013).

Embora Bresser-Pereira tente apresentar a administração gerencial como uma solução para o setor público, na realidade, alinha-se com a lógica do mercado, portanto, não corresponde a uma proposta democrática. O que ocorre, na verdade, é a incorporação de certos elementos como a descentralização e a participação, sem, contudo, configurar uma administração efetivamente voltada para os princípios democráticos.

Segundo Paro (1987), a administração escolar deve se diferenciar da administração empresarial capitalista, sendo que essa distinção não significa desconsiderar os avanços técnicos dessa última. No entanto, do ponto de vista político, uma administração escolar comprometida com a transformação social precisa se opor aos princípios da gestão empresarial, já que estes servem a finalidades contrárias à transformação social.

Nesse contexto, observa-se um forte processo de adaptação da administração pública aos moldes da administração privada. Conforme alerta Souza Filho (2013), o gerencialismo desconsidera a diferença fundamental entre a administração voltada para objetivos públicos e a administração orientada para fins lucrativos, típica do setor empresarial.

O modelo gerencial baseia-se nas práticas inovadoras e rotineiras desenvolvidas no setor privado, buscando aplicá-las ao âmbito público. Cabral Neto e Castro (2011) explicam que a lógica do gerencialismo busca principalmente criar condições para incentivar a concorrência entre os serviços públicos, transformando o cidadão em consumidor e descentralizando o poder com base nos mecanismos de mercado.

É fundamental reconhecer que esse novo modelo de gestão pública passa por transformações significativas ao longo do tempo, e embora existam distinções entre as diferentes fases desse processo, elas não se anulam, pelo contrário, novas perspectivas são gradualmente incorporadas.

Assim, a reflexão sobre a gestão gerencial continua, de maneira mais ampla, com o objetivo de entender como esse modelo tem impactado a gestão da escola pública. De acordo com Castro (2007), a administração gerencial demanda que os gestores possuam habilidades e criatividade para buscar novas soluções, especialmente com o intuito de aumentar a eficiência. Para isso, utilizam estratégias como a avaliação de desempenho, priorizando o resultado em vez dos processos.

Nesse sentido, os critérios de qualidade dos serviços públicos passam a ser pautados pelas demandas do mercado, buscando resultados máximos com investimentos mínimos. Este é o ponto, como colocado, em que se encontra a questão: os objetivos da educação e do mercado são diferenciados. Se, de um lado, o objetivo do Estado é o aspecto coletivo, de outro, o mercado visa o lucro, algo que é singularmente individual. Caso isso aconteça sob uma gestão gerencial, então, se estará transformando a escola, à priori, numa promotora e, à posteriori, numa perpetuadora de uma educação do mercado, em consonância com os interesses do capital. Mézáros (2008) afirma que a escola não só tem preparado os alunos para servirem de mão de obra no sistema do capital, como também inculca uma mentalidade de que só é possível existir, enquanto sociedade, dentro desse sistema capitalista.

Marx (2008, p. 47) pondera de forma indireta sobre a estrutura educacional destacando que: “O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, o seu ser social que determina a sua consciência”. Logo, é correto afirmar que a forma como a sociedade produz e distribui bens materiais determina suas relações sociais, políticas e educacionais, sendo assim, a educação e seus sistemas educacionais, que estão assentados em uma sociedade capitalista, produzirão o conhecimento e sua organização mediados por essas relações de produção.

Nesse contexto, entende-se que as atividades de dominação e das funções subalternas de hegemonia do Estado dependem dessa função ideológica que é trazida para o “chão” da escola, inscritas nas orientações dos serviços e da gestão escolar (Clemente, 2015, p. 34).

Desse modo, a política educacional, no contexto dessa nova gestão pública, tem se configurado como um dos principais mecanismos de sustentação da economia globalizada e do sistema capitalista, adotando uma cultura de administração voltada para as instituições públicas. Sob essas circunstâncias, ela é direcionada pelos interesses do capital, funcionando como ferramenta para fortalecer a hegemonia das elites capitalistas e perpetuar seus privilégios. Neste aspecto, Frigotto (2003) contribui com o debate ao ressaltar que, essas reformas educacionais alinhadas ao neoliberalismo e à Nova Gestão Pública, operam uma descaracterização do papel público da escola, ao transformá-la em uma empresa que deve atender a interesses econômicos e não à formação de sujeitos históricos.

1.4.2 O projeto neoliberal de educação para o mercado

O projeto de educação neoliberal para o mercado expressa uma tendência à subordinação da escola às necessidades do sistema econômico capitalista, ou seja, percebe a educação por uma perspectiva de que ela deve preparar trabalhadores e consumidores, valorizar a eficiência produtiva e a competitividade. Para discutir tal projeto, gostaríamos de retomar uma breve conceituação do neoliberalismo, que segundo Harvey (2008), é uma teoria política e econômica, a mesma preconiza a ideia de que é necessário promover as liberdades e capacidades empreendedoras individuais, fortalecendo os direitos à propriedade privada, livre mercado e livre comércio. De modo que, o Estado assume o papel de apenas criar e manter uma estrutura institucional adequada a tais práticas.

Nesse sentido, Boron (2010) afirma que o neoliberalismo enfraquece o papel do Estado, transferindo suas responsabilidades para o setor privado, inclusive no que tange à educação. Essa privatização do ensino não apenas restringe o acesso a uma educação de qualidade¹⁷, mas também subordina a formação educacional aos interesses do capital, enfraquecendo a função emancipatória e crítica da educação.

Sendo assim, com a implantação de reformas inspiradas por diretrizes neoliberais, o papel da educação é igualmente descaracterizado, pois a escola, considerando-a como espaço da vida pública, começa a se assemelhar a uma empresa, com enfoque em indicadores numéricos, avaliação do desempenho e administração gerencial. A implantação de políticas neoliberais em escala global resultou na privatização de bens e serviços públicos, incluindo a educação, o que aumenta as barreiras de acesso e reduz a função social da escola (Harvey, 2008). Sob essa ótica, Apple (2005) destaca que as reformas educacionais contemporâneas estão profundamente entrelaçadas com uma visão neoliberal, que busca transformar as escolas em instituições orientadas para o mercado, em vez de espaços de promoção da equidade.

Nesse sentido, menosprezam a função crítica e emancipatória da perspectiva educadora para subordiná-la aos interesses do mercado. Com isso, o projeto de uma educação para o mercado fragiliza a formação de sujeitos históricos e a concretização de uma cidadania plena, fortalecendo as formas de desigualdade e reduzindo o papel social da instituição escolar. Conforme Frigotto (2003), entendemos que a educação é um espaço social marcado por disputas de hegemonia na definição dos fins educacionais. Sob a perspectiva das classes dominantes, o objetivo da educação para os diferentes segmentos de trabalhadores é prepará-los técnica, social e ideologicamente para o mercado de trabalho.

De acordo com Arroyo (2012), a intensificação do processo de mercantilização da educação visa tirar a educação de sua obrigação social e subordiná-la ao critério capitalista da reprodução do capital. Além disso, a mercantilização acaba encurtando enormemente a influência da educação democrática na sociedade, pois, como afirma o autor, a mercantilização transforma o processo educacional em orientação do processo de produção capitalista como o principal objetivo da produção do produtor pronto para o mercado de trabalho. A mercantilização converte as instituições educacionais em fábricas, onde a aprendizagem é avaliada com base não naquilo de que a própria educação deve ajudar a alcançar, ou seja, sobre

¹⁷ Segundo Dourado e Oliveira (2009, p. 211): [...] “o reconhecimento de que a qualidade da [escola para todos, entendida como qualidade social, implica garantir a promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social”.

a formação do homem e das sociedades, mas na utilidade do aprendizado de si mesmo para o mercado.

Portanto, os conceitos-chave de desenvolvimento e formação humana são relegados ao segundo plano, para que o processo de formação de pessoas se torne somente o instrumento de treinamento dos trabalhadores concedidos para o mercado. Consequentemente, esta mercantilização da educação não apenas modifica completamente a função educacional, como contribui para fortalecer a desigualdade social, onde se vê a educação como conquista e não como direito.

Uma das características centrais do neoliberalismo é a tentativa de transformar todos os aspectos da vida social em mercadorias, incluindo a educação, que é transformada de um direito em um serviço a ser comprado (Harvey, 2008). Como resultado, deixou, com efeito, de ser um valor para todos e transformou-se numa mercadoria para quem tem o privilégio de pagar (Gentili, 1998). Neste ponto, a dinâmica põe em perigo não apenas a qualidade da educação proposta, mas também a função social da própria educação, que é destinada a tornar a sociedade mais justa e democrática.

A educação voltada para o mercado impõe uma visão prejudicial à construção de uma educação que realmente promova a democracia e a cidadania. Isso acontece porque ela concebe a educação como uma mera relação de consumo, ao invés de reconhecê-la como algo essencial para o desenvolvimento de uma cultura democrática. Desse modo, Libâneo (2013) assevera que é perigoso tentar reduzir a educação a um mero produto de mercado, pois compromete sua essência, que é a formação integral do ser humano e a promoção da cidadania.

Nessa perspectiva, a educação acolhe uma série de conceitos e visões que se distinguem dependendo de fatores sociais e culturais de cada povo. Assim, seguimos o conceito de Paro (2015, p. 49) de que:

Sendo a educação a maneira pela qual se constrói o homem em sua historicidade (como sujeito, senhor de vontade, que se diferencia do restante da natureza porque é criador de valores que fundamentam os objetivos a que se propõe), a realização concreta da educação precisa inapelavelmente levar em conta essa peculiaridade.

Logo, a escola como instituição que dimensiona a educação formal tem como pressuposto auxiliar o ser humano no seu processo de construção de um sujeito livre, consciente, senhor de sua vontade e que desenvolva valores como, democracia, autonomia e cidadania, levando em consideração o seu contexto histórico.

Além disso, partimos do pressuposto de que a educação deveria cooperar com a transformação da realidade social, ou seja, um processo educativo que busque contribuir com a

superação das desigualdades sociais e contradições capitalistas. De acordo com Marx (2008), as relações sociais e educativas de uma sociedade são determinadas pelas condições materiais e as suas relações de produção. Neste sentido, é que a educação no contexto capitalista tende a reproduzir as desigualdades estruturais preparando os indivíduos para venderem sua força de trabalho¹⁸ ao mercado.

Por outro lado, a educação emancipatória poderia informar as pessoas sobre sua posição social capacitando-as a confrontar suas realidades concretas em seu contexto social, político e econômico. Nesse sentido, a educação deve formar não apenas os trabalhadores enquanto participantes do sistema de produção, mas também os criadores de uma nova sociedade, sujeitos que lutam contra a exploração e desigualdade. Como destaca Freire (1996, p. 98): “[...] a educação é uma forma de intervenção no mundo. Intervenção que além do conhecimento dos conteúdos [...] implica tanto o esforço da ideologia dominante quanto o seu desmascaramento”.

No tópico seguinte, discutiremos o conceito de democracia e sua relação com a educação, pois entendemos que somente por meio de uma forte formação democrática é que os sujeitos poderão caminhar para uma educação emancipatória e participativa.

1.5 DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO

Compreendendo a importância da democracia na construção dos espaços de gestão democrática e, principalmente, nos aspectos das eleições para diretores escolares, nos propomos a discutir, nesse tópico, a relação intrínseca da democracia com a educação e as principais crises e desafios contemporâneos que atingem ambas as dimensões.

Discorreremos sobre o conceito de democracia e seus diferentes significados, considerando o contexto brasileiro e mencionando a perspectiva das transformações e desafios das democracias liberais em nosso tempo. Além disso, abordaremos a história das lutas pela democratização no Brasil, especialmente em relação à redemocratização após o regime militar e à luta constante para o amadurecimento de uma democracia participativa, considerando que a educação é um aspecto crucial para fortalecer a cidadania e, assim, aprofundar o projeto democrático.

Portanto, ponderamos como a lógica neoliberal, em sua essência, opera na negação dos princípios democráticos, enfraquecendo a participação popular e fortalecendo o mercado.

¹⁸ “A utilização da força de trabalho é o próprio trabalho. O comprador da força de trabalho a consome fazendo com que seu vendedor trabalhe. Desse modo, este último se torna *actu* [em ato] aquilo que antes ele era apenas *potentia* [em potência], a saber, força de trabalho em ação, trabalhador” (Marx, 2013, p. 326).

Pontuamos o papel das políticas educacionais, do currículo e da prática educacional na projeção de conceitos como igualdade, justiça social e pluralismo e a forma como o neoliberalismo inviabiliza o projeto de uma educação voltada para a democratização por meio da educação pública. Para dialogar com essas questões utilizaremos autores como: Santos (2008), Sartori (1994), Bobbio (1994 e 1998), Marx (2011), Marx e Engels (2005), Tragtnberg (2005), Wood (2007), Gramsci (2001), Mészáros (2019) dentre outros.

1.5.1 A crise da democracia liberal

Iniciamos essa discussão esclarecendo que não existe um conceito fechado de democracia¹⁹ e que não temos aqui a intenção de esgotar o debate sobre o tema, no entanto, entendemos ser relevante abordar alguns aspectos dessa importante categoria de análise da nossa temática em questão. Santos (2008, p. 21) contribui com nossa reflexão afirmando que: “A palavra democracia é polissêmica, podendo, pois, possuir vários significados, dependendo dos interesses particulares de quem a encampa, moldando o discurso democrático a diferentes situações e pode ser utilizada até para designar coisas antagônicas”.

Na antiguidade, havia uma proposição por parte de Platão e Aristóteles quanto a proposta de uma democracia enquanto forma de governo para a superação das oligarquias e monarquias (Sartori, 1994). Segundo Chauí (2018, p. 411), “a Grécia inventou a democracia: todos os homens adultos nascidos na pólis eram [...] membros natos das assembleias e tribunais, e participantes da força militar, que se realizava sob a forma de milícia popular”. Deste modo, havia uma participação direta dos cidadãos gregos nas assembleias garantindo sua participação no poder, pois fazia parte do cotidiano atuarem no governo da cidade. No entanto, é importante destacar que somente os homens livres poderiam ser considerados cidadãos gregos, o que exclui as mulheres, estrangeiros e escravos.

O termo democracia foi se reconfigurando²⁰ ao longo dos séculos em concordância com os desejos daqueles que detinham o poder, saindo desta esfera ativa e participativa, politicamente como sugere Aristóteles, e caminhando para uma esfera passiva e distante de uma

¹⁹ O termo *demokratía* foi cunhado há cerca de 2400 anos. Desde então, embora tenha desaparecido durante um intervalo muito longo, continuou fazendo parte do vocabulário político. Mas, num período de vida tão longo, "democracia" naturalmente adquiriu diversos significados, relativos, de fato, a contextos históricos muito diferentes, assim como a ideais muito diferentes. Desse modo, com o passar do tempo, tanto seu uso denotativo quanto seu uso conotativo mudaram (Sartori, 1994, p. 34).

²⁰ “No sentido forte do termo, somente uma sociedade que vive os conflitos e acolhe a produção interna de suas diferenças, uma sociedade para a qual o poder está sempre na ordem do dia porque suas contradições impedem de fixar-se numa imagem idêntica, é uma sociedade histórica” (Chauí, 2007, p. 162).

participação política ativa. Para melhor entender essa questão, nas sociedades atuais, temos os profissionais políticos, que trabalham diretamente com o governo, seja ele na esfera executiva, legislativa e judiciária, enquanto do outro lado temos os cidadãos governados que exercem seu poder de forma indireta através do voto, tal divisão não existia na democracia grega. A vida moderna nos faz pensar em uma outra democracia, visto que a organização da sociedade e as relações de trabalho foram se alterando sobremaneira ao longo dos tempos. Como bem destaca Sartori (1994, p. 36): “Em mais de dois mil anos, a civilização moderna enriqueceu, modificou e articulou suas metas valorativas. Experimentou o cristianismo, o humanismo, a Reforma, uma concepção de "direitos naturais" da lei natural, e o liberalismo”.

Após as revoluções da modernidade o termo democracia se desenvolveu atrelado ao paradigma do estado liberal, assumindo um tipo de contrato social em que o povo, por meio do voto, assina um contrato no processo de escolha do seu governante. Segundo Locke (1994, p. 143), “todas as suas sociedades políticas começaram a partir de uma união voluntária e do acordo mútuo de homens que escolhiam livremente seus governantes e suas formas de governo”.

Na teoria contemporânea da Democracia confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos; b) a teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior; c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga Democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república (Bobbio, 1998, p. 319-320).

Nesse aspecto, Bobbio (1994) caracteriza a democracia, no contexto da teoria do contrato social, como um sistema em que o povo estabelece um pacto social, por meio do qual constitui um governo representativo, formado por indivíduos eleitos através do voto.

Desse modo, os regimes liberais que surgiram para contrapor-se aos regimes absolutistas e aos impedimentos para a expansão do capital foram obrigados encampar direitos democráticos ao longo de sua história, sobretudo após a criação dos sistemas socialistas, daí a denominação de regimes liberais-democráticos que temos hoje no mundo inteiro, como produto originário de lutas democráticas (Santos, 2008, p. 82).

Ao discutir as transformações das democracias contemporâneas, é necessário refletir sobre as limitações de sua atuação nas relações com estruturas sociais mais profundas. Nesse

contexto, surgem críticas ao modelo de democracia que restringe o âmbito político e judicial, sem promover mudanças significativas nas desigualdades estruturais. Neste sentido, Wood (2007, p. 8) afirma que: “Agora é possível ter um novo tipo de democracia que está confinada a uma esfera puramente política e judicial - aquilo que alguns denominam democracia formal - sem destruir os alicerces do poder de classe”. Assim, no contexto da democracia liberal, foi possível que os direitos políticos se convertessem em universais sem de fato causarem prejuízo aos poderes da classe dominante, uma vez que, mesmo o “povo” deixando de ser gente comum e passando a fazer parte de um corpo de cidadãos, que goza de direitos civis como o direito ao voto e à participação no processo decisório, ainda assim, tal processo ocorreu sem representar qualquer ameaça concreta à estrutura de poder.

As elites continuaram a exercer o controle dos principais recursos e a influência nas instituições políticas, bem como as decisões destas, de tal modo que, no final das contas, protegeriam verdadeiramente os seus interesses. Em outras palavras, a ampliação dos direitos políticos não foi acompanhada por uma transformação nas dinâmicas de poder que alimentam a reprodução da desigualdade; em vez disso, ela permitiu a coabitação de uma democracia formal com a violência e a dominação de classe. Nesse sentido, Chauí (2018, p. 413) destaca que:

Estamos acostumados a aceitar a definição liberal de democracia como regime de lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais. Visto que o pensamento e a prática liberais identificam liberdade e competição, essa definição da democracia significa que [...] a liberdade se reduz à competição econômica da chamada “livre iniciativa” e à competição política entre partidos que disputam eleições.

Marx (2011, p. 12) desvela a democracia burguesa esclarecendo que essa “[...] sociedade capitalista em desenvolvimento precisa contar de modo crescente com as massas²¹, integrá-las na normalidade econômica e política, torná-las capazes de pagar e (até certo ponto) inclusive de governar”. Marx e Engels (2005) reiteram que o poder político propriamente dito é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra. Sendo assim, o Estado e suas instituições políticas, ainda que apresentem uma fachada de neutralidade ou de inclusão democrática, funcionam historicamente como instrumentos de manutenção dos interesses da classe dominante, a burguesia. Mesmo em uma democracia formal, onde os direitos políticos são

²¹ O termo "massas" geralmente se refere ao conjunto amplo de pessoas que não detêm o controle dos meios de produção. Isso inclui trabalhadores assalariados, camadas populares, e, em termos mais amplos, qualquer grupo social de grande número de indivíduos sem um papel específico ou liderança clara dentro do contexto político ou social. Já o termo "Povo", é mais específico e, em contextos políticos, é frequentemente usado para descrever uma comunidade ou nação. Está muitas vezes relacionado a uma identidade cultural ou nacional.

estendidos universalmente, as estruturas econômicas que sustentam as desigualdades de classe permanecem intactas. Conforme Chauí (2007, p. 275):

Uma das determinações constitutivas da sociedade nascida com o modo de produção capitalista é a divisão interna operada entre a esfera econômica das relações de produção e a esfera política de poder, separação que, ao mesmo tempo, torna legível na essência e invisível na aparência a determinação econômica das relações sociais e a peculiaridade da dominação política.

Nesta mesma esteira, Marx (2011) percebe as instituições democráticas, como o parlamentarismo, como ilusórias na medida em que ocultam o verdadeiro domínio de classe. A ideia de que todos podem participar do poder é desmentida pelas limitações que a burguesia impõe ao sufrágio e à participação popular. A título de exemplificação, Marx (2011) ilustra como o governo autoritário de Bonaparte²² teve apoio inicial da massa de pequenos camponeses e utilizou mecanismos como o plebiscito para legitimar-se, revelando as contradições e os limites da democracia burguesa.

Nesse sentido, emerge uma contradição sobre a igualdade, uma vez que, embora a democracia prometa igualdade na equidade dos cidadãos, o capital gera desigualdades de oportunidades. Assim sendo, em um sistema que enfatiza a acumulação em vez de partilha igualitária dos recursos, as desigualdades de oportunidades têm a tendência de reforçar-se em maior medida. Resulta que a democracia, ao atribuir a todos os cidadãos iguais direitos, dá origem a ilusão (falsa consciência) que todos têm livre acesso às mesmas condições materiais, o que na realidade não é bem assim. Portanto, a participação fica condicionada a um grupo seletivo que detém os meios, o tempo e o conhecimento necessário para exercer seus direitos (Marcuse, 1973).

Outro aspecto que evidencia essa contradição é o conceito de liberdade que é um elemento essencial no contexto democrático. A democracia valoriza a liberdade de expressão, associação e participação política, direitos que garantem a diversidade de ideias e o debate público. No entanto, o capitalismo frequentemente instrumentaliza essas liberdades em função do mercado, em vez de garantir uma autonomia autêntica e uma democracia efetiva, essas liberdades são moldadas para atender à lógica do lucro, fazendo com que a participação e as liberdades reais sejam restritas ou subordinadas às demandas do mercado. Em contraposição,

²² O regime de Napoleão III ilustra como a democracia burguesa pode estar repleta de contradições, oferecendo uma fachada democrática enquanto mantém estruturas autoritárias. O apoio inicial dos pequenos camponeses, fruto de promessas de estabilidade e prosperidade, foi instrumentalizado por mecanismos como plebiscitos para legitimar o regime, ao mesmo tempo em que as práticas autoritárias surgiram e comprometeram os ideais democráticos. Essa experiência serve como um exemplo histórico dos desafios inerentes à implementação e manutenção de sistemas democráticos genuínos dentro de estruturas de poder que frequentemente priorizam interesses econômicos e políticos restritos.

Santos (2002) argumenta que a liberdade em uma democracia deve ser mais do que um direito formal, ela deve ser a capacidade de ter voz e influência nos processos políticos e econômicos. Por exemplo, grandes corporações têm mais condições de influência no debate público e na política através do controle de mídia e do financiamento de campanhas políticas. Assim, embora formalmente todos tenham a mesma liberdade de expressão, na prática, aqueles com maior poder econômico têm uma voz amplificada, afetando decisões políticas e públicas em favor de interesses específicos.

Ainda mais, o capitalismo promove uma visão de liberdade centrada no individualismo, onde a realização pessoal está atrelada ao consumo. Em vez de uma liberdade externa para a autonomia coletiva e o bem comum, o sistema econômico enfatiza a liberdade como um direito ao consumo, incentivando os indivíduos a buscarem satisfação em bens e serviços. Essa liberdade “consumista” desvia o foco de questões sociais e políticas mais amplas, enfraquecendo a liberdade como ferramenta de transformação social. Nesse entendimento, Marcuse (1973) argumenta que uma sociedade capitalista avançada reduz a liberdade à satisfação de necessidades artificiais, orientadas pelo consumo. Para o autor, essa forma de “liberdade” promove conformidade, já que as pessoas são incentivadas a buscar felicidade através do consumo de produtos e serviços, ou que desviam o foco de questões políticas e limitam a capacidade de resistência e transformação social. Deste modo, essa liberdade consumista vai se reforçando como uma forma de alienação²³.

Ao centro de suas reflexões, Marx e Engels (2005) expressam que, o sistema capitalista, ao manter o controle dos meios de produção nas mãos de poucos, permite que uma classe dominante, que detenha poder sobre as decisões políticas e sociais, venha a continuar a perpetuar suas vantagens. Assim, para os autores, a universalidade dos direitos políticos se torna um instrumento de legitimação do sistema ao simbolicamente criar a ilusão de igualdade de poder e influência, enquanto na realidade a dominação de classe continua a dar forma ao panorama político e econômico. Portanto, Marx e Engels (2005) argumentam que, sem as mudanças nas relações econômicas, aumentar os direitos políticos das camadas trabalhadoras não é uma verdadeira emancipação, mas sim uma democracia limitada e moldada pelos interesses de classe.

²³ Bauman (2001) explora como o capitalismo moderno incentiva uma liberdade baseada no consumo imediato e na satisfação individual, em detrimento de compromissos sociais e do bem comum. Para o autor, a "sociedade de consumo" valoriza a liberdade de consumir mais do que a liberdade para a construção de uma sociedade coletiva e participativa, desestabilizando as relações sociais e tornando os indivíduos cada vez mais solitários e isolados.

Nessa mesma esteira, Tragtenberg (2005) explica que a tática da democracia burguesa em ceder um “pouco de poder” (voto) à classe trabalhadora pode vir a ser uma excelente estratégia para aumentar sua sujeição, pois fornece uma sensação de que esta pode, de fato, decidir sobre as coisas. Essa particular concepção de representação, distanciou as pessoas e o poder, operando como um filtro entre as pessoas e o Estado. As eleições se tornaram momentos do voto individual e isolado, em nome da privacidade, minando e enfraquecendo qualquer possibilidade de poder coletivo.

Gramsci (2001) desenvolveu o conceito de hegemonia para explicar como a classe dominante mantém o poder não apenas através do controle econômico e do Estado, mas também através da liderança intelectual e moral sobre a sociedade. A hegemonia, segundo o autor, é a capacidade de uma classe social (geralmente a burguesia, no contexto capitalista) de construir um consenso ideológico nas esferas culturais, políticas e morais, de tal modo que suas ideias e valores sejam aceitos como os únicos possíveis ou naturais por toda a sociedade, inclusive pelas classes subalternas. Esse consenso permite que uma classe dominante mantenha sua posição de poder não apenas pela coerção (uso da força ou do aparelho estatal repressivo), mas principalmente pelo consentimento ativo ou passivo das outras classes sociais²⁴.

Ele argumenta que a burguesia exerce hegemonia ao obter o consentimento das classes subordinadas, fazendo com que sejam aceitas, de forma passiva ou ativa, suas ideias e valores dominantes. Gramsci (2001) considera que os intelectuais orgânicos desempenham um papel central no conceito de hegemonia, eles são agentes fundamentais na criação, manutenção e transformação dessa hegemonia dentro da sociedade, sendo responsáveis por articular e disseminar ideias, valores e ideologias que servem aos interesses de uma determinada classe social.

Sendo assim, apenas a democracia formal não é suficiente para garantir uma participação significativa da sociedade na tomada de decisões e governo, é necessário acima de tudo considerar para além da igualdade política do voto, uma política que busque superar as estrondosas desigualdades materiais existentes. Para tanto, a perspectiva de democracia que buscamos percorrer aqui perpassa pela garantia do acesso do cidadão aos seus direitos básicos, de modo que superemos a ideia de um “Governo do povo” para alcançarmos a democracia substancial²⁵ que prevê um “Governo para o povo”.

²⁴ Marx (2013) conceitua as classes sociais com base na propriedade e controle dos meios de produção, e na capacidade de exploração econômica. Esta relação econômica é fundamental para o surgimento de tensões sociais, que, segundo a teoria marxista, levam a transformações na estrutura social por meio da luta de classes.

²⁵ Chama-se substancial [...] porque faz referência prevalentemente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo (Bobbio, 2010 p. 328).

O ser democrático não se restringe ao voto e ao processo eleitoral, é um objetivo que só é atingido se as pessoas daquele Estado têm acesso garantido aos direitos humanos em sua plenitude, exercendo-os através do diálogo consciente e plural, por meios de agentes éticos de atuação e transformação do espaço social. Sendo assim, é necessário que o contexto de sociedade democrática que discutamos ultrapasse os limites da democracia formal e apontem para um espaço de participação da comunidade na decisão do delineamento das políticas públicas, ultrapassando a esfera eleitoral e alargando o diálogo comunitário.

Deste modo, Mészáros (2019) afirma que uma democracia substantiva não é limitada a liberdades e direitos políticos externos, seu requisito absolutamente essencial é a resolução de “derrubada e transformação” das relações econômicas e sociais. De outro ponto de vista, apenas uma completa reorganização do aparato econômico permite uma democratização real e participação das “pessoas comuns” na gestão dos assuntos de Estado. Ele argumenta que, enquanto o poder econômico permanecer concentrado nas mãos de uma elite capitalista, a democracia será apenas formal, pois as decisões mais importantes que afetam a vida cotidiana das pessoas continuam sendo feitas por uma minoria.

Nesta perspectiva de democracia substancial, é que Tilly (2013) apresenta que o processo de democratização e desdemocratização é construído em torno de três grupos de mudanças na realidade social: a) aumento ou diminuição da integração entre redes de confiança interpessoais (famílias, relações de mercado, pertencimento religioso); b) aumento ou diminuição do isolamento dos processos políticos das desigualdades categóricas (gênero, raça, etnia, religião, classes, castas), o que afasta ou aproxima os cidadãos do processo; c) aumento ou diminuição da autonomia do processo político em relação aos centros de poder e meios coercitivos (milícias, forças armadas, instituições religiosas e redes de clientelismo). Essas realidades inter-relacionadas em um sistema de natureza complexa definem se um Estado é não democrático ou altamente democrático.

Na prática, o conceito de democracia é volátil, e os Estados passam por constantes ciclos de avanços e retrocessos democráticos. De modo que, nenhum regime ao longo da história conseguiu implementar plenamente todos os princípios do modelo democrático. Portanto, em vez de Estados completamente democráticos, existem diferentes níveis de democracia que vão oscilando a depender de quem exerce o poder em determinado momento histórico.

No tópico seguinte, faremos um panorama das trajetórias acerca da construção da democracia no Brasil.

1.5.2 Trajetórias acerca da construção da democracia no Brasil

A democracia brasileira foi construída ao longo de séculos marcada por uma trajetória complexa e multifacetada, processo esse com avanços e retrocessos. Os primeiros passos de sua formação remontam à era colonial, nesse período, a exclusão política era evidente: os direitos civis e políticos eram reservados a uma minoria de elite branca – proprietários de terras. A sociedade era extremamente hierárquica e explorava o trabalho escravo, e esta característica definia as relações sociais.

Após a Independência proclamada em 1822, foi constituído o Império do Brasil, cujos fundamentos não mudam muito em comparação ao império colonial. Embora a primeira Constituição brasileira, promulgada em 1824, tenha declarado alguns direitos, ainda deixava excluída boa parte da população brasileira, especialmente, os escravos, as mulheres e os pobres. Durante o Império, a democracia esteve presente, mas era superficial e, novamente, aplicável a uma pequena parte da população (Ferreira Jr, 2010).

Em 1889, na transição para a República aconteceu um importante marco na história da democracia brasileira, houve um maior reconhecimento da necessidade de uma educação pública e gratuita como base para a formação cidadã. Neste caso, com a nova ordem republicana surgiram várias promessas de inclusão e participação política, no entanto, na primeira fase destacaram-se contradições, como a exclusão da maioria da população e o forte papel das oligarquias regionais na tomada de decisões. Mesmo a primeira Constituição republicana, escrita em 1891, tendo redistribuído os poderes eleitorais, ainda assim, muitas restrições permaneceram, como no caso do voto censitário²⁶, além da exclusão de mulheres e analfabetos. No geral, a aliança do café com leite e política de alternância mostrou que, independentemente das promessas, o controle político continuaria nas mãos da minoria. Essa desigualdade racial e de classe afetou as relações sociais, criando um desconforto entre a cidadania em potencial que havia se desejado com a instituição da república no Brasil²⁷.

De 1930 a 1945, Getúlio Vargas governou durante a crise política e econômica, e seu governo marcou o fim do sistema oligárquico entre a Primeira República. Sua plataforma de

²⁶ O voto censitário é um sistema eleitoral em que o direito de voto é restrito a indivíduos que atendam a certos critérios, geralmente relacionados à riqueza, propriedade ou nível educacional. Em outras palavras, apenas aqueles que possuem um determinado patrimônio ou renda, ou que atendem a requisitos específicos, podem participar das eleições.

²⁷ Assim, na esteira dos acontecimentos que marcaram o terceiro decênio do século XX tivemos também a Semana de Arte Moderna (1922) e a eclosão do Movimento Tenentista (1922 e 1924), que depois se desdobrou na famosa Coluna Prestes (1924-1927). Todas foram manifestações que, de uma forma ou de outra, questionaram a ordem econômica, social e cultural imposta pela “política do café com leite”, ou seja, o controle político que as oligarquias paulistas e mineiras exerceram sobre o poder republicano (Ferreira Jr, 2010, p. 57).

modernização e justiça social, com a retórica nacionalista e desenvolvimentista, apresentou um tom de esperança por mudanças, atendendo a classe trabalhadora e a indústria.

A Constituição Federal de 1934 representou um marco ao reconhecer a educação como direito de todos e dever do Estado, entretanto, o Brasil enfrentava desafios de governabilidade e Vargas sofria pressões das elites, o que o levou a intensificar o controle sobre as instituições políticas. Com a ascensão do Estado Novo em 1937, o regime se tornou autoritário e, mesmo com reformas sociais inovadoras, a ação do Estado atribuía à narrativa nacional ao controlar a oposição e reprimir o movimento, centralizando o poder. Essa ação resultou em um falso sentimento de unidade nacional, à medida que o governo suprimia dissidentes políticos e instituições democráticas, o espaço de disseminação de ideias diversificadas e de confiança da sociedade civil ficava comprometido. Para melhor colaborar com nossa análise, Ferreira Jr (2010, p. 78) afirma que:

O Estado Novo, coerente com os regimes políticos ditatórios da época, transformou a escola em um aparelho de reprodução da ideologia dominante no âmbito do governo, pois exigia que o ensino secundário propagasse uma ideologia política definida em termos de patriotismo e nacionalismo de caráter fascista.

Com a derrota do nazifascismo no plano internacional, Getúlio Vargas foi deposto e, como consequência, processou-se a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, instalada em fevereiro de 1946, com a função de estabelecer o Estado de direito democrático. Nesse sentido, a modernização brasileira ocorreu em uma batalha pelo poder, onde o processo urbano-industrial e modernizante fez-se autoritário e resultou numa crise de hegemonia das classes dirigentes dentro do bloco no poder que ascendeu ao controle do Estado.

Durante quase 20 anos, os setores hegemônicos da economia e sociedade ficaram divididos em duas tendências políticas opostas, da mesma forma, manifestava-se sua política de modernização capitalista que os dividia. Por um lado, havia uma corrente nos setores hegemônicos voltada para uma opção de desenvolvimento pela via da industrialização e integração das classes dos trabalhadores e de outro, existiam setores que orientavam seus esforços e preferências pela manutenção dos privilégios agrários e das estruturas tradicionais de poder. Tal divisão gerou um ambiente político instável que inviabilizou a implementação de políticas públicas, perpetuando o ciclo do autoritarismo e da exclusão da população. Tratava-se então de uma modernização reacionária que silenciava as vozes das majorias e não atendia às suas necessidades (Ferreira Jr., 2010).

É, porém, em 1964²⁸, que o Brasil experimenta sua mais grave mudança institucional no século XX, pois muda radicalmente o curso do processo político de redemocratização que vivia desde 1945. Assim, nesse aspecto, os governos militares aderiram à estratégia política de duas frentes: primeiro, eles esmagaram liberdades democráticas, junto com a polícia levantou mecanismos jurídicos autoritários repressivos; e em segundo lugar, eles promoveram a modernização do aparelho estatal nacional, acelerando o crescimento do capitalismo brasileiro. Nesse aspecto, o aparato governamental foi expandido, a industrialização foi encorajada e os níveis de investimento estrangeiro foram elevados, com base no curso prescrito do desenvolvimento econômico. No entanto, uma modernização foi realizada utilizando o controle autoritário sobre os grupos sociais civis através da censura e da repressão dos movimentos sociais e dos partidos de oposição. Ou seja, o desenvolvimento econômico foi planejado por meio da centralização extrema da micropolítica e foi acompanhado por uma diminuição das liberdades civis e das oportunidades de acesso ao poder (Ferreira Jr., 2010).

As crises econômicas mundiais das décadas de 70 e 80 afetaram fortemente o processo de desenvolvimento nacional, até então considerado um “milagre”. [...] Com o flanco da economia fatalmente aberto, o Regime Militar começou a dar mostras de cansaço ao mesmo tempo em que movimentos sociais renovavam sua força e capacidade de organização e mobilização (Damasceno; Santos, 2017, p. 37-38).

É nesse contexto que se intensificam as manifestações em defesa das eleições diretas para presidente e o anseio pela abertura política. “O regime que emerge a partir do fim da ditadura, denominado “Nova República”, tinha como maior desafio a reestruturação do arcabouço político jurídico do país, no sentido da reconstrução dos aparatos democráticos” (Damasceno; Santos, 2017, p. 40). Em contribuição, Saviani (1999, p. 5) ressalta que nesse período: “[...] era intensa a mobilização dos educadores, carregada de expectativas favoráveis. Esperava-se que, no quadro das transformações políticas, a educação encontraria canais adequados para se desenvolver no sentido da universalização da escola pública”.

O autor destaca ainda que esse processo de transição acabou sendo dominado pela “conciliação das elites”, que apesar da aprovação da nova Constituição da República, o País ainda não conseguiu superar os vícios da máquina administrativa e a consequente precariedade da educação pública.

É nesse contexto de disputas ideológicas que temos a aprovação da Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, a mesma representou um marco

²⁸ No contexto internacional da “Guerra Fria” (1947-1991), as reivindicações dos trabalhadores representavam, para as elites, uma luta que almejava a sociedade socialista, pois para esses setores da direita política todas as reivindicações dos trabalhadores eram identificadas como “comunismo”, “revolução” e “subversão” (Ferreira Jr, 2010).

fundamental na defesa da democracia no Brasil após o regime militar. Tal documento foi elaborado em um importante momento de consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, ampliando uma maior participação da população nas decisões políticas e acesso aos direitos sociais, reafirmou princípios indispensáveis para pensar uma democracia moderna, desde o respeito aos direitos humanos (Art. 1º), a liberdade de expressão (Art. 5º), a separação dos poderes (Art. 2º) e a igualdade perante a lei (Art. 5º). Para além disso, a proposição de mecanismos de controle social e da proteção dos direitos das minorias representa a compreensão de uma democracia inclusiva e participativa. A Constituição Federal de 1988 apresentou de forma inédita o princípio da gestão democrática, em seu Art. 206, inciso VI, tal inserção dessa terminologia no documento representa significativo avanço na política de democratização dos espaços educacionais. No entanto, fica o questionamento de o porquê de tal proposta ser apenas para a escola pública e não nas escolas privadas, já que vivemos em um Estado democrático e de direito, todas as instituições deveriam seguir tais princípios.

Assim, o final da década de 1980 e início da década de 1990 ficam marcados por intensos movimentos populares que exalavam ares de uma nova democracia e uma nova sociedade²⁹, no entanto, sofreram severas críticas de setores conservadores atribuindo suas ideias como “subversivas e comunistas” influenciadas por ideias marxistas. De tal modo, a trajetória da sociedade brasileira é especificamente descrita por longos períodos de autoritarismo e pela exclusão da população nas decisões políticas. Dessa forma, a modernização autoritária que o Brasil experimentou ao longo do século XX foi, de fato, elaborada pelas elites no poder, seguindo uma lógica marcada por um duplo sentido: as decisões políticas foram sempre impostas “de cima para baixo” e realizadas em benefício de seus próprios interesses.

A última década do século XX ficou marcada por dois acontecimentos que se interligavam: o estabelecimento da hegemonia neoliberal no âmbito dos países centrais do sistema capitalista e a derrocada da União Soviética. Com o fim da Guerra Fria, o cenário internacional mudou. No novo contexto, as agências multilaterais controladas pelos países capitalistas mais ricos, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outras, passaram a ditar as novas regras econômicas e políticas para o mundo (Ferreira Jr., 2010, p. 107-108).

²⁹ No Rio de Janeiro, o governo de Leonel Brizola (Partido Democrático Trabalhista) implementou os chamados CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública); [...] Em Minas Gerais, governado por Tancredo Neves (PMDB), foi convocado o Congresso Mineiro de Educação, cujas resoluções visavam combater o clientelismo, revitalizar as escolas normais e implementar os projetos pedagógicos do ciclo básico de alfabetização e dos currículos de 1º e 2º graus; [...] No Paraná, governado por José Richa (PMDB), instituíram-se as eleições diretas para o cargo de diretores das escolas públicas; [...] Em Mato Grosso do Sul, governado por Wilson Barbosa Martins (PMDB), foi convocado o Congresso “Educação para a Democracia”, que deliberou propostas de democratização, como eleições diretas para diretores, e melhoria da qualidade de ensino da escola pública (Ferreira Jr., 2010).

É nesse contexto da década de 1990 que Bobbio (1995) identifica a emergência de uma nova direita radical, ou extrema direita, que apresenta o que pensa diferente dela como inimigo, tendo como característica a antidemocracia, que é uma marca de todos os extremos, sejam os de direita ou os de esquerda. No atual contexto, esse avanço da ultradireita em diversos Estados do ocidente se confirmou, estabelecendo governos focados na agenda econômica neoliberal, que impõe o modelo educacional utilitarista em favor do mercado.

No Brasil, os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) foram os responsáveis pela implantação das diretrizes neoliberais que fundamentam a reforma do Estado. “A reforma do Estado brasileiro, principalmente em função das privatizações e do ajuste fiscal, prejudicou as políticas públicas, em particular a educação” (Ferreira Jr., 2010, p. 108).

Segundo Damasceno e Santos (2017), com o fim do período dos governos neoliberais em 2002, tivemos uma ascensão de um projeto democrático social pela primeira vez no Poder Executivo com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A partir de então, várias mudanças foram realizadas no sentido de promover um maior investimento em políticas sociais, uma melhor distribuição de renda e um maior acesso dos mais pobres a direitos fundamentais.

Seu governo representou um período significativo para a democracia no Brasil, marcado por avanços e desafios em diversas frentes, trazendo consigo a esperança de mudanças profundas, especialmente para as classes mais baixas e marginalizadas da sociedade. A redução da pobreza e da desigualdade, evidenciada pela melhoria nos índices de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e pelo aumento do acesso a serviços essenciais, como saúde e educação, foi um dos principais legados de seu governo³⁰.

Alguns exemplos de políticas educacionais que foram desenvolvidas no governo Lula (2003-2010): a) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): Lançado em 2007, o PDE foi um marco na política educacional do governo Lula, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis e reduzir as desigualdades educacionais. Principais ações: Criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como métrica para monitorar e avaliar a qualidade do ensino, ampliação do apoio técnico e financeiro aos estados e municípios por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e valorização do magistério e fortalecimento da gestão democrática nas escolas; b) Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (2007): Criado para substituir

³⁰ O IDH do Brasil melhorou nos dois mandatos de Lula, passando de 0,7 em 2006 para 0,723 em 2010.

o Fundef, o Fundeb ampliou o financiamento para abranger toda a educação básica, incluindo educação infantil, ensino fundamental, médio e modalidades de educação especial e de jovens e adultos. Principais impactos: Aumentou os recursos destinados à educação básica, contribuiu para a redução das desigualdades regionais no financiamento educacional e incentivou a valorização dos professores e a melhoria das condições das escolas.

O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) deu continuidade às políticas educacionais no governo Lula, incluindo novas abordagens e desafios dinâmicos, com destaque para o fortalecimento da educação básica, a ampliação do acesso à educação em todos os níveis, e a reafirmação do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento e gestão. A política educacional de Dilma também refletiu sua ênfase no federalismo, na busca por maior integração entre União, estados e municípios para alcançar os objetivos de inclusão e melhoria da qualidade educacional. O PAR, introduzido no governo Lula, foi consolidado durante o governo Dilma como o principal instrumento de planejamento estratégico da educação básica. O PAR promoveu a integração entre os diferentes entes federados, mas manteve um caráter centralizador, com o MEC como coordenador das políticas. Apesar disso, muitos municípios, especialmente os menores, enfrentaram dificuldades para elaborar e implementar seus planos devido à falta de capacidade técnica e administrativa.

No entanto, esse foi um período crítico na história recente do Brasil, caracterizado por uma intersecção complexa entre desafios econômicos, políticos e sociais. Ela assume o governo com a pretensão de dar continuidade às políticas sociais e econômicas do governo anterior. Contudo, as crises econômicas e a flexibilidade das relações políticas resultaram em um cenário de polarização e protestos, que evidenciaram a fragilidade do apoio popular e a instabilidade da base aliada.

Nesta conjuntura, as influências da política de extrema-direita montavam um plano de fundo para a insatisfação das velhas elites nacionais, que sempre estiveram no poder e estavam ávidos pela sua retomada. Segundo, Damasceno e Santos (2017, p. 64) “a nação brasileira foi tomada de assalto por um golpe de Estado parlamentar midiático empresarial, protagonizado pelas forças políticas mais reacionárias e conservadoras assentadas no Congresso Nacional”. Assim, por uma série de estratégias, em 2016 é deflagrado o contraditório processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, que havia sido democraticamente eleita, por muitos considerado um golpe parlamentar, alavancou ao poder o vice-presidente Michel Temer, com uma aproximação à nova direita (Solano, 2019).

Neste sentido, resultou em uma dinâmica no cenário brasileiro para uma agenda voltada para a desarticulação das políticas públicas, culminando em um retrocesso sem igual nas

conquistas sociais ao longo de nossa história. De tal modo, o governo interino, embalado pela onda do avanço da extrema-direita no cenário mundial, com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos (2017), o Brexit, que se refere à saída do Reino Unido da União Europeia (2016), a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil (2018), e a ascensão da extrema-direita boliviana após a renúncia de Evo Morales (2019), afrontou a supremacia dos direitos fundamentais, como destacam Damasceno e Santos (2017, p. 64 e 65):

[...] realizou um ostensivo desmonte do setor público, promovendo cortes orçamentários e a desvinculação institucional das receitas, estreitando os laços institucionais com o setor privado, apoiando iniciativas de conteúdo ideológico conservador e fascista nos currículos escolares, caracterizando-se, portanto, como um governo que legisla por meio da suspensão de direitos.

A PEC 95, também conhecida como a "PEC do Teto dos Gastos", é uma Emenda Constitucional aprovada no Brasil em dezembro de 2016. Essa proposta foi introduzida durante o governo do presidente Michel Temer e localizada um limite para o crescimento das despesas do governo federal. O principal objetivo da PEC 95 era controlar e reduzir os gastos públicos, buscando equilibrar as contas do governo em meio a um cenário de crise econômica e fiscal. Segundo Dourado (2019), reformas como a Emenda Constitucional 95, que limitam os gastos públicos, são relacionadas como instrumentos de restrição financeira que dificultam a implementação de políticas educacionais e a efetivação do Plano Nacional de Educação (PNE), resultando em restrições ao acesso e à qualidade da educação pública.

O desgoverno de Michel Temer priorizou o pagamento dos juros e da dívida pública aos grandes proprietários, ao mesmo tempo, em que desmantelou os direitos trabalhistas fundamentais, cujas consequências são desastrosas para a categoria (Fontes, 2019). É válido destacar que esse governo representou um retrocesso para o país, tanto em termos políticos quanto econômicos, desde a aprovação da Reforma Trabalhista, em 2017, que altera diversas leis que regem as relações de trabalho e visam flexibilizar a legislação e aumentar a competitividade, até a proposta de reforma da previdência, que embora não tenha sido aprovada durante seu governo, gerou intenso debate e polarização política, refletindo a necessidade de mudanças em um sistema previdenciário deficitário.

Nesse aspecto, tal contexto implicou em diversas consequências para a democracia brasileira desde a erosão da confiança das instituições democráticas com o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, um alargamento na polarização política com uma elevada ascensão da extrema-direita, a supressão dos movimentos sociais por meio de uma proposta de criminalização de atos de protesto e um impacto considerável nas eleições e na política brasileira que teríamos em sequência.

Esse cenário levou analistas políticos, sociólogos e diversos outros cientistas sociais a questionarem o atual modelo de Estado democrático, várias obras foram produzidas para o público em geral alertando para os riscos que as democracias vinham sofrendo. O movimento internacional de avanço da extrema direita tem conclamado as pessoas a ficarem sob sua liderança em um processo de desconstrução das conquistas características do processo de democratização como anteriormente indicado.

No Brasil, as ideias conservadoras são evidenciadas com a eleição do presidente Bolsonaro (2019-2022), cuja candidatura foi erguida e potencializada na negação das diferenças, na moralização do debate público, na política da inimizade, que apresentou os opositores como portadores do mal, adversários não apenas políticos, mas morais e religiosos. Atacou os campos progressistas e acadêmicos, apresentando-se como protetor da família tradicional (Solano, 2019).

As democracias não morrem somente nas mãos de generais, mas morrem especialmente por meio de líderes eleitos, que subvertem o próprio processo que os levou ao poder (Levitsky; Ziblatt, 2008). Assim, Bolsonaro, ao adotar uma postura negacionista e ao fazer elogios e incitações à violência, não é a origem, mas sim um produto desse movimento que tem moldado a política brasileira. Sua figura não representa uma simples mudança de grau, mas uma transformação de natureza, diferenciando-se de outras políticas de direita que nos marcaram (Gomes, 2019).

Esse cenário antirrepublicano e antidemocrático, conseqüentemente, tem atingido a educação e o espaço escolar. Mesmo com Bolsonaro tendo perdido a eleição de 2022 e Lula ter assumido a presidência do Brasil, as marcas do bolsonarismo político e ideológico permanecem pungentes nas várias casas executivas e legislativas de nosso país³¹.

O contexto político descrito até agora reflete uma confluência entre o conservadorismo político e as práticas neoliberais. No campo da educação, essas tendências autoritárias, observadas em regimes que favorecem a implementação de políticas neoliberais, têm implicações diretas na educação pública e na gestão escolar. Sob essa ótica, a escola é vista como uma organização que deve ser gerenciada com foco em eficiência, resultados mensuráveis

³¹ Impulsionado por uma onda conservadora renovada, o Partido Liberal, partido do ex-presidente Jair Bolsonaro, somou 15,7 milhões de votos nas eleições para prefeito em todo o país, o maior número registrado no primeiro turno das eleições de 2024. O resultado levou a legenda a conquistar cerca de 500 prefeituras no primeiro turno, além de colocar seus candidatos para disputar o segundo turno em nove capitais e outras grandes cidades. [...] A soma de votos do PL nestas eleições para prefeito é mais de três vezes maior do que o alcançado pela legenda em 2020 (4,5 milhões de votos). Leia mais em: <https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2024/pl-faz-maior-numero-votos-nas-eleicoes-para-prefeito-centrao-leva-mais-prefeituras/> (Acessado em: 15/10/2024).

e competitividade. O governo Bolsonaro aprofundou esse modelo ao enfraquecer iniciativas de gestão democrática nas escolas, desvalorizando o debate crítico e plural no ambiente educacional e privilegiando pautas alinhadas ao conservadorismo moral.

Assim, a política de gestão escolar, nesse período, vem refletindo a combinação de valores neoliberais e conservadores, com a adoção de medidas como a militarização das escolas, a defesa de modelos de "gestão eficiente" inspiradas no setor privado e o ataque à autonomia docente. Mesmo após a mudança de governo, os resquícios do governo bolsonarista permaneceram presentes e influenciando as práticas políticas nas esferas estaduais e municipais, dificultando a reconstrução de um modelo educacional baseado na democracia e gestão participativa, alterando de forma significativa as eleições diretas para diretores escolares³².

³² Essa discussão será trabalhada no capítulo 3.

CAPÍTULO 2 – GESTÃO DEMOCRÁTICA: DEMOCRACIA, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO.

Este capítulo aborda o conceito de gestão democrática no sistema educacional do Brasil, cuja análise implica passar pelas relações entre democracia, autonomia e participação, quando aplicadas às práticas administrativas escolares. A primeira subseção considera a complexa relação entre democracia e capitalismo, estabelecendo como os espaços democráticos são moldados ou limitados por sistemas de poder e lógicas do mercado que definem a sociedade moderna. A segunda parte aborda a autonomia escolar como um conceito e prática nos planos de reforma estatal, assim, é essencial compreender até que ponto a descentralização e a autonomia promovida pelos planos de reforma do Estado estão alinhadas e apoiam a gestão democrática, caso contrário essas políticas agem unicamente como um novo método para manter o controle da gestão das escolas.

A terceira subseção remete à participação da comunidade escolar como ponto essencial na efetivação de uma gestão democrática, onde se faz necessário também refletir sobre os limites dessa participação, que muitas vezes estão relacionados por questões estruturais, culturais e políticas que vão além do ambiente escolar. A quarta subseção descreve os instrumentos e processos que são indispensáveis para a construção da gestão democrática nas escolas. Sendo assim, os conselhos escolares, os projetos políticos pedagógicos, assembleias e manifestações coletivas, podem contribuir como espaço de representação dos sujeitos. A última subseção aborda as eleições diretas de diretores escolares como sendo uma importante via para a democratização da direção e administração de escolas, assim como o diálogo que a escola estabelece com a comunidade.

2.1 CONTRADIÇÕES DA DEMOCRACIA NA SOCIEDADE DO CAPITAL: educação e gestão escolar

O objetivo desta subseção é discutir questões sobre a ideia de democracia em uma sociedade que é estruturada pelas relações capitalistas, em que há conflitos que se manifestam na própria organização da escola em si. Diante disso, a análise aqui apresentada concentra-se nas tensões entre a construção democrática e as estruturas hierárquicas que muitas vezes norteiam as operações da escola. Em outras palavras, devemos examinar a relação entre a democracia e a gestão escolar, ou seja, como a comunidade escolar – estudantes, professores,

pais e outros sujeitos – pode contribuir para que uma gestão se aproxime dos princípios democráticos.

De maneira específica, devemos considerar o potencial da democracia participativa como um meio de promover escolas mais autônomas e altamente sensíveis às supostas vozes e pontos de vista. Precisamos também ponderar como as operações democráticas dentro da escola refletem sobre (ou estão em oposição) o ideal democrático da sociedade sustentada pelo capital, ou seja, onde os princípios de mercado são operacionalizados em detrimento dos interesses da comunidade.

Portanto, uma discussão sobre a democracia em uma sociedade capitalista é marcada por contradições que colocam em questão a capacidade de concretização dos ideais democráticos. Enquanto a democracia, no ideal, se baseia em princípios de igualdade, justiça, acesso a direitos e cidadania participativa, o sistema do capital valoriza a competição, a especulação e a livre-iniciativa. Esses dois modelos contraditórios se encontram e se conflitam, resultando em um contexto social em que a promessa democrática não é uma realidade para a vida cotidiana dos cidadãos.

Estas contradições são claramente evidentes no âmbito educacional, onde a escola, que deveria ser um espaço que pretende ser formadora de cidadãos críticos, encontra-se cada vez mais sob pressão do mercado, e isso significa a sua orientação e direcionamentos para interesses comerciais e particulares (Lima, 2018). Em vez de promover uma educação crítica e democrática, as políticas educacionais muitas vezes se baseiam na transmissão de habilidades e competências requeridas pelo mercado de trabalho, fazendo com que tudo se reduza a preparação para o mercado de trabalho. Nesse contexto, Lima (2011) contribui ainda com esse debate afirmando que a educação é cada vez mais subordinada aos imperativos da economia, especialmente no contexto do capitalismo, onde a formação é orientada para a aquisição de competências que servem aos interesses do mercado de trabalho.

Nesse ínterim, Dourado (2019) destaca como a gestão educacional no Brasil tem sido influenciada por reformas alinhadas ao neoliberalismo, valorizando o capital e afetando a qualidade das políticas sociais, incluindo a educação. Essas reformas resultaram em ajustes estruturais que intensificaram a desigualdade e minaram os fundamentos democráticos. Esse movimento, influenciado pelo neoliberalismo, fortalece a ideia de que cada indivíduo é responsável por seu próprio sucesso ou fracasso, ignorando completamente qualquer influência que desigualdades estruturais possam ter sobre as oportunidades e resultado educativo.

A democracia, nessas condições, torna-se pouco mais do que mera aparência, de modo que, a participação política é negada a muitos dos cidadãos, que ocupados com as necessidades

da vida, ficam incapazes de participar plenamente nos processos democráticos (Marx; Engels, 2005). Esse afastamento é acentuado pela ideia de que a política e democracia residem apenas em votar, desconsiderando o fato de que são um processo contínuo de participação permanente. Assim, somente através de mecanismos que permitam reduzir as desigualdades e favorecer a participação ativa de todos é que a democracia pode criar condições para melhor se desenvolver.

Para tanto, políticas redistributivas, acesso irrestrito à alta qualidade educacional e o fortalecimento dos espaços de participação cidadã são caminhos para reduzir a influência desproporcional do poder econômico e fortalecer a prática democrática. Sendo assim, Santos (2002) defende que políticas redistributivas e de fortalecimento dos espaços de participação são necessárias para desafiar o neoliberalismo e permitir que a democracia vá além do formalismo e realmente reflita a vontade popular. O fato é que, em uma sociedade pautada no capital, dificilmente encontraremos tais condições de enfrentamento por meio das políticas públicas desenvolvidas, mas é também reconhecendo as condições concretas e materiais em que a escola está inserida que podemos pensar e refletir sobre as possibilidades de enfrentamento no sentido de fortalecer a gestão democrática³³ nas escolas públicas. Como bem destaca Lima (2011), é imperativo resgatar o papel da educação na promoção da cidadania crítica, indo além da mera preparação para o mercado de trabalho e reforçando a formação integral do indivíduo por meio dos mecanismos de participação.

2.1.1 Democracia e Gestão Escolar

Refletir sobre o vínculo entre democracia e gestão escolar é essencial se quisermos conceber um sistema educacional que promova o engajamento dos indivíduos em decisões coletivas importantes para o cotidiano da sociedade como um todo. Nesse sentido, Paro (2016) observa profundamente a relação entre democracia e gestão escolar, enfatizando que uma administração escolar democrática é essencial para a promoção de uma educação de qualidade e para a formação de cidadãos críticos e participativos.

Sendo assim, a democracia valoriza ativamente a participação dos cidadãos nas escolhas que moldam nossa convivência social comum, dessa forma é possível observar na esfera escolar

³³ Souza (2006, p. 131) ressalta que: “A gestão democrática é compreendida então como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem deliberam, e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola”.

um espaço de extrema relevância para seu crescimento e desenvolvimento contínuo. Uma gestão educacional baseada em princípios democráticos representa uma forma de administração escolar que implementa práticas consistentes com os valores fundamentais da democracia no dia-a-dia escolar. Isso tem a ver com envolver todos os membros da escola – diretores, professores, demais funcionários, estudantes, pais, e comunidade – nos processos de tomada de decisão que impactam o ambiente escolar.

Nesse aspecto, Alves (2019, p. 149) destaca as várias características dessa gestão democrática:

[...] igualdade de presença e de direitos; diálogo e liberdade de expressão; participação direta e representativa da comunidade em todos os âmbitos da educação; descentralização do poder nas instituições educacionais; liderança de órgãos colegiados; eleição de dirigentes; trabalho coletivo, articulado e interativo; cooperação; autonomia didático-científico, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; impessoalidade, publicidade (transparência), legalidade, moralidade, competência e eficiência.

Deste modo, pensar um sistema de gestão escolar verdadeiramente democrático exige também enfatizar o compartilhamento de conhecimento sobre os recursos financeiros, assegurando que as decisões sejam tomadas de forma colaborativa e transparente. Esse modelo promove trabalho em equipe, colaboração e divisão equitativa de responsabilidades, destacando que diferentes pontos de vista enriquecem o trabalho educacional e auxiliam na busca por soluções sob medida para toda comunidade escolar. Ainda mais, Paro (2016) argumenta que a participação democrática na administração escolar não apenas melhora o ambiente educacional, mas também prepara os indivíduos para a vida em sociedade.

No campo das escolas públicas, a implementação da gestão democrática não somente fortalece o ensino coletivo e estimula a tolerância entre as diferenças, mas também contribui diretamente para a democratização da sociedade brasileira, formando indivíduos politicamente conscientes. Dessa forma, Silva (2014) afirma que é preciso que na escola haja um exercício constante de gestão democrática para que possamos encontrar modos de avançar na direção da democratização social. Ao incluir toda a comunidade escolar nas decisões escolares por meio de uma gestão escolar participativa, tal processo auxilia o desenvolvimento de uma consciência crítica e senso de responsabilidade e compromisso coletivo, que são elementos cruciais para uma sociedade justa e igualitária.

Assim, a escola é um espaço crucial para construir e fortalecer uma cultura democrática, além de desempenhar um papel central em recuperar e sustentar os ideais da democracia que ao longo das décadas vêm sofrendo constantes ataques como já foi citado aqui nessa tese no capítulo anterior. É importante destacar que na escola não se promove apenas o conhecimento

acadêmico, sobretudo, nesse espaço é fomentado também a formação cidadã que valoriza a participação dos indivíduos e a defesa de seus direitos. Deste modo, Rocha e Hammes (2018) reforçam que a gestão democrática na escola é uma extensão da luta pela democratização da sociedade, eles pensam a escola como um espaço para "resgatar a humanização roubada" e acreditam que uma prática democrática dentro dela é crucial para o desenvolvimento de uma cidadania crítica e consciente.

Nesse aspecto, a escola se torna um verdadeiro laboratório de práticas democráticas, assim, os princípios democráticos vão muito além de apenas serem discutidos teoricamente, eles passam a serem vivenciados no cotidiano escolar. Daí a escola não só resgata os ideais democráticos para assegurar a participação e o direito de todos, mas também contribui na construção de uma sociedade mais democrática. Por esse entendimento, Souza (2009) argumenta que a gestão democrática na escola é uma prática educativa em si, pois forma cidadãos críticos e participativos. Portanto, a escola, ao envolver os indivíduos em processos de decisão e organização coletiva, contribui para a construção de uma sociedade democrática, onde os indivíduos se registram como participantes ativos das decisões que afetam suas vidas.

Entendemos que se faz necessário, pontuarmos aqui um breve histórico sobre a implementação de práticas democráticas nas escolas brasileiras por meio dos processos de gestão. Segundo Pentead e Bezerra Neto (2012), ainda no início do século XX o diretor escolar assumia o papel de preposto do Presidente da República, que tinha liberdade de nomeá-lo dentre os professores efetivos ou jubilados, podendo somente o Presidente demiti-lo, sendo assim, eles sofriam controles externos e não tinham autonomia pedagógica e administrativa.

Conforme Andreotti (2012), em 1933, no estado de São Paulo, Fernando de Azevedo, por meio do Decreto nº 5884/33, reestruturou todo o sistema de ensino ao exigir concurso público de títulos e provas para provimento do cargo de diretor escolar, tal ato se dá em uma tentativa de profissionalizar a função de diretor escolar, na intenção de desvinculá-lo da indicação político-partidária, superando sua condição de preposto do Presidente e consolidando-o como um técnico fundamentado em uma formação científica para tal.

Para Gallindo e Andreotti (2012), a administração escolar na fase nacional-desenvolvimentista³⁴ (1946-1964) é fortemente influenciada pelo processo de produção capitalista que se desenvolvia no Brasil em sua fase industrial, moldando assim as ações do diretor escolar ao controle de produção capitalista e suas teorias administrativas. Sua atividade

³⁴ No Brasil, este período ficou marcado pelas políticas de incentivo ao desenvolvimento econômico pautadas no investimento das indústrias. Esse processo foi mais acentuado no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que teve sua eleição marcada pelo plano de ação "Cinquenta anos em cinco".

vai se distanciando do âmbito pedagógico e aproximando-se muito mais de uma atividade administrativa e burocrática.

A LDB nº 4.024/61, no seu Art. 42, descreve somente que: “O diretor da escola deverá ser educador qualificado”. Nesse contexto, o diretor escolar passou a ocupar a posição mais elevada na hierarquia da escola, mas sem exercer autonomia plena em sua função. Seu papel se restringiu a ser um executor das políticas públicas, concentrando-se principalmente em tarefas administrativas e mantendo-se distante das questões pedagógicas.

Assim, a função de diretor passou a ser desempenhada por um técnico, considerado imparcial, cuja responsabilidade era gerenciar a execução dos programas e disposições escolares, previamente definidos por instâncias superiores. Esse profissional supervisionava a equipe e administrava continuamente uma tensão entre os comandos dos superiores e as demandas dos subordinados (Clark; Nascimento; Silva, 2012).

Percebemos que quanto menor for o grau de autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola, maior será o envolvimento do diretor nos serviços burocráticos do sistema e menores serão os espaços de democratização da escola. Dentre os serviços burocráticos, podemos citar a elaboração de relatórios financeiros para cumprimento de exigências fiscais, controle de frequência de professores e funcionários, a execução de políticas educacionais impostas pelas esferas superiores sem a participação ativa na formulação dessas iniciativas.

Ao analisarmos a função do diretor escolar durante a Ditadura Militar (1964-1985) — um período caracterizado pela repressão aos direitos humanos e pelas reformas tecnicistas no ensino — observamos um esforço para manter os ambientes escolares mais rígidos, hierárquicos, padronizados e disciplinadores. Nesse contexto, o diretor escolar passou a adotar um papel autoritário, centrado no controle e na supervisão das atividades realizadas nas unidades de ensino, garantindo a preservação da ordem exigida.

A década de 1980 foi marcada por grande mobilização popular em favor da redemocratização do país, de modo que os movimentos sociais e as reivindicações sociais traziam à tona o debate sobre a gestão democrática na educação (Minto, 2012). Em colaboração, Cury (2008, p. 297) destaca que: “É nesse momento de ruptura com a ordem existente que a CF a atravessa dando-lhe novos contornos organizacionais e chamando essa mesma ordem para uma cidadania aberta a todos”. É a Constituição Federal de 1988 que apresenta de forma inédita o princípio da gestão democrática, em seu Art. 206, inciso VI, vale notar também a alteração na terminologia legal em relação à organização da escola, que substitui o termo “administração” por “gestão”. Essa mudança pode influenciar a compreensão sobre o papel do diretor escolar. Nesta mesma esteira, Dourado (2019, p. 7) afirma que:

Apesar dos limites históricos, o cenário político brasileiro avança numa perspectiva de democratização e tem, no processo constituinte e na aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF), processos de retomada do Estado Democrático de Direito, resultado de lutas históricas em prol da democracia e justiça social. A CF avança no alargamento formal da cidadania e dos direitos sociais, entre eles a educação.

Diante desse contexto, concordamos com Dourado (2019) ao afirmar que a dinâmica sociopolítica brasileira é marcada por um desenvolvimento desigual e combinado, evidenciando que seu percurso histórico não segue uma linha única e progressiva. Essa perspectiva nos direciona a uma análise dialética do processo histórico nacional, destacando os limites impostos pela modernização conservadora. Tal modernização se manifesta no confronto entre diferentes classes sociais e nas lutas por um Estado mais democrático, elementos que estruturam tanto a formação social brasileira quanto seu caráter de classe.

Portanto, apesar dos avanços e da inclusão de uma agenda de políticas sociais no Brasil pela Constituição de 1988, novos retrocessos ocorreram com as reformas propostas pelo governo FHC na década de 1990. Essas reformas se alinharam à nova fase de reestruturação capitalista, marcada pela globalização econômica, e tiveram o neoliberalismo como eixo central (Dourado, 2019). Neste cenário, é o diretor da escola que assume a função de administrador financeiro da escola, dedicando-se à eficiente gestão de recursos e ao uso econômico do dinheiro disponível. Ademais, compete-lhe a apresentação e justificação dos resultados da instituição, que muitas vezes são medidos através de exames nacionais ou índices de desempenho.

Percebemos que, a partir de então, a função do gestor vai sendo reconfigurada no espaço escolar e a lógica de mercado e eficiência vai se sobrepondo a inclusão da comunidade e o desenvolvimento coletivo. Essa lógica enfraquece não só o caráter público da escola, mas também a possibilidade de participação democrática, captura assim a autonomia das comunidades escolares em processos de decisão.

Desta forma, ao invés de avançar com a gestão colegiada, o neoliberalismo tende a concentrar a responsabilidade das decisões nas mãos de gestores que foram treinados para atender às exigências burocráticas e financeiras, dessa maneira, limitando a participação de professores, alunos, pais e demais membros da comunidade cultural escolar. Como bem destaca Freitas (2018, p. 921): “Nesta proposta, a escola deixa de ser uma instituição social e passa a ser vista como uma microempresa que opera nos mesmos moldes da organização empresarial”.

A Lei nº 9.394/96 (LDB), em seus artigos 14 e 15, apresentou a ideia de gestão democrática de maneira bastante limitada, delegando aos sistemas de ensino a liberdade para definir como essa gestão seria desenvolvida. A Lei indicava apenas a participação dos

profissionais da educação na formulação do Projeto Político Pedagógico e a presença da comunidade escolar nos conselhos escolares, além de prever que as escolas públicas teriam, gradualmente, maior autonomia pedagógica, administrativa e financeira. No entanto, a LDB não distribuiu diretrizes significativas sobre o papel do diretor escolar e suas atribuições em um modelo de gestão democrática, deixando de oferecer um suporte para uma redistribuição real de poder dentro das escolas.

Essa fragilidade, com orientações gerais e pouco específicas, gerou poucas mudanças reais no cotidiano escolar e na atuação dos diretores, que permaneceram centrados em funções técnicas e burocráticas, distanciando-se das práticas pedagógicas e da dimensão política do cargo (Minto, 2012).

Seguindo a discussão e o debate sobre a democracia e a gestão escolar, Dourado (2019, p. 8) aponta alguns avanços e limites nesse processo no início do século XXI:

A partir de 2002, ocorrem importantes acenos por meio de políticas e proposições do governo federal com a eleição do Presidente Lula — cuja governança, a partir de 2003, resulta de complexa coalização, envolvendo partidos de diversos matizes e ideologias —, visando à ampliação dos direitos sociais e, portanto, à materialização da CF 1988, sem romper, contudo, com o processo de globalização e suas macropolíticas direcionadas à expansão do capital, sobretudo pelo crescente processo de financeirização e dos ajustes decorrentes desse processo. Apesar desses limites, é importante ressaltar a ocorrência de avanços nas arenas tradicionais do poder político no sentido de alargamento dos direitos sociais e coletivos, entre eles, a educação nos governos Lula (2003/2010).

Como materialização dessas ações, temos a criação Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb³⁵), que foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Outra ação significativa que merece destaque é a fixação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica pela Lei nº 11.738/2008, obrigando a todos os entes federativos ao cumprimento da Lei do Piso.

³⁵ O Fundeb estabelece um mecanismo de redistribuição de recursos que ajuda a reduzir as desigualdades entre escolas de diferentes regiões. Isso permite que escolas em áreas mais vulneráveis tenham melhores condições financeiras, ou que possibilite uma gestão escolar mais voltada para as necessidades locais. Permite ainda que as escolas tenham maior previsibilidade e autonomia no uso dos recursos. Isso abre espaço para que os gestores escolares e a comunidade definam, de forma participativa, as prioridades de investimento conforme as necessidades específicas da escola, alinhando-se à lógica de uma gestão democrática. Outrossim, a gestão dos recursos do Fundeb requer uma prestação de contas rigorosa, ou que estimule práticas de transparência. Com o envolvimento dos conselhos de controle social, a comunidade escolar pode acompanhar a utilização de recursos, o que promove uma gestão mais transparente e responsiva às demandas dos membros da comunidade escolar.

Foi também aprovada a Emenda Constitucional nº 59/2009, ela instituiu a ampliação da educação básica obrigatória onde a educação passou a ser obrigatória desde os 4 a 17 anos de idade, tal medida torna obrigatória também a oferta e universalização do pré-escolar, ensino fundamental e ensino médio.

Ademais, apontamos também a ampliação e duplicação das matrículas no ensino superior público federal, com a criação, consolidação e interiorização de universidades e institutos federais (Dourado, 2019). O conjunto dessas ações certamente contribuiu para a democratização da gestão escolar de várias formas, sobretudo ao promover uma maior equidade de recursos, valorização dos profissionais da educação e incentivo à participação da comunidade escolar.

Eleita em 2010, Dilma Rousseff, sobretudo no primeiro mandato, deu continuidade às políticas educacionais que já estavam em curso. O Plano Nacional de Educação, que estava em discussão desde 2010, foi aprovado no Congresso Nacional e sancionado sem vetos pela presidente Dilma Rousseff (Lei nº 13.005/2014). Já em 2014, a presidente foi reeleita, no entanto, já havia grande resistência por parte do legislativo e nesse complexo contexto marcado por disputas entre o Governo Federal e o Congresso culminou no golpe de Estado com o *impeachment* da presidente Dilma.

A partir daí, o Brasil passa por um processo de intensificação de políticas de ajuste fiscal que passam a se contrapor às consolidações das políticas sociais, essa escolha de política econômica, típica das elites conservadoras e do setor financeiro, impacta de forma mais direta a classe trabalhadora e representa um retrocesso histórico significativo no esforço contínuo de democratização do Estado brasileiro (Dourado, 2019).

Os rebatimentos dessa política desencadearam diretamente na materialização do Plano Nacional de Educação porque limitou os recursos necessários para a implementação das metas e estratégias previstas. Ainda mais, Dourado (2019, p. 11) nos alerta que no campo educacional “[...] a reforma do ensino médio (aprovada pela Lei nº 13.415/2017) e a aprovação da Base Nacional Comum Curricular, a partir de dicotomia da educação básica, apresentam-se como importantes retrocessos na agenda educacional, inclusive na materialização do PNE”.

Segundo Dourado (2019), durante o governo Bolsonaro, houve uma intensificação das políticas de austeridade e da agenda conservadora, resultando em cortes de financiamento para a educação e promoção de escolas militares e de ensino a distância. Essas ações, além de inviabilizarem o cumprimento das metas do PNE, buscaram minar a influência de pedagogias críticas, como as de Paulo Freire, consideradas essenciais para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. Nessa mesma esteira, Apple (2003, p. 11) contribui com o debate destacando

que: “Um dos objetos mais importantes da atuação direitista é mudar nosso senso comum, alterando o significado das categorias mais básicas, as palavras-chave que empregamos para compreender o mundo social e educacional e o nosso lugar nele”.

Para tanto, Lima (2018) destaca que o fortalecimento dessas práticas gerencialistas (influenciadas por ideais neoliberais e de gestão empresarial) nas escolas públicas, como a privatização e a competitividade, têm enfraquecido a gestão democrática³⁶. Tais práticas reduzem a participação coletiva, tratando a escola e seus participantes sob uma lógica de mercado, o que ele considera incompatível com o ideal democrático. O autor defende que a gestão democrática na escola deve ser parte integrante do processo educativo, permitindo que estudantes e professores vivenciem práticas democráticas no cotidiano escolar.

Vale destacar aqui que a gestão democrática é um processo contínuo e sempre inacabado, processo este que requer um compromisso constante de aprimoramento e adaptação às necessidades da comunidade escolar, além de resistir às pressões do gerencialismo que visam transformar a escola em uma instituição meramente eficiente e voltada para o mercado, a exemplo das diversas parcerias público-privadas³⁷ que foram desenvolvidas em várias redes estaduais e municipais em todo o país para a formação continuada dos gestores; das tentativas de terceirização³⁸ da gestão da escola pública com o leilão das escolas estaduais no Estado de São Paulo que aconteceu no dia 29/10/2024 e teve suspensão provisória pela justiça no dia 30/10/2024; e da constante ameaça às eleições para diretores escolares e as funções desse diretor escolar quando eleito³⁹.

No tocante as constantes ameaças a respeito da eleição para diretores escolares, Barbosa, Souza e Mello (2022, p. 399) percebem que:

³⁶ Apesar de o professor Licinho Lima está se referindo à realidade das escolas portuguesas, essa realidade também se aproxima muito do processo de introdução das práticas gerencialistas nas escolas públicas brasileiras.

³⁷ As parcerias e ações do Instituto Ayrton Senna junto aos municípios e Estados que “vem ganhando espaço na execução das políticas educacionais públicas e desempenhando atividades ligadas à educação em todas as regiões do Brasil. [...] O IAS por meio do programa GN10 se insere na gestão da educação básica trazendo um receituário de eficiência da gestão dos sistemas de ensino e da escola. [...] Nessa perspectiva, o Programa Gestão Nota 10 tem por objetivos institucionalizar práticas gerenciais no cotidiano escolar que substituam a prática do fracasso escolar pela cultura do sucesso” (Alves, 2018, p. 36-37).

³⁸ O Consórcio Novas Escolas Oeste SP foi o vencedor do lote oeste no leilão da Parceria Público-Privada (PPP) de Novas Escolas, realizado nessa terça-feira (29) na Bolsa de Valores de São Paulo, por R\$ 3,38 bilhões. A iniciativa faz parte do Programa de Parcerias e Investimentos do Estado (PPI-SP), sob a gestão do governo de Tarcísio de Freitas (Republicanos), e levanta sérias preocupações sobre a direção da política pública. <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/empresa-que-gere-cemiterios-vence-leilao-de-escolas-estaduais-em-sao-paulo1> Acessado em: 12/11/2024.

³⁹ Sob protestos de professores e estudantes, a Assembleia Legislativa do Paraná deu aval a um projeto de lei que entrega a gestão administrativa de ao menos 200 escolas públicas do estado à iniciativa privada. De acordo com o texto, a parte administrativa será feita “por empresas com expertise em gestão educacional”, que deverão ter atuação comprovada na área. <https://www.cartacapital.com.br/politica/sob-protestos-deputados-aprovam-projeto-que-privatiza-gestao-de-escolas-no-parana/>. Acessado em: 12/11/2024.

[...] o controle político dos agentes governamentais e a busca para edificar um processo de conservadorismo, ou até mesmo de retrocesso no âmbito da educação, através da formulação de PEC de nº 32, de 2019, como uma das medidas tomadas na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. A tramitação deste projeto abriu possibilidade para alteração do Artigo 196 da Constituição do Estado, que dispõe sobre o provimento de cargo comissionado de Diretor e da função de vice-diretor de escola pública. [...] Na tentativa de precarizar a gestão democrática nas escolas, a PEC retira a consulta à comunidade escolar durante a escolha da direção das escolas estaduais. Entendemos que tal proposta abole um direito histórico da categoria, tornando-a inconstitucional.

Para tanto, Lima (2018) aborda a gestão democrática na escola pública como um ideal que vai além das formalidades legais, enfatizando a importância de uma prática cotidiana de participação efetiva. Ele entende que a verdadeira democratização da gestão escolar enfrenta barreiras estruturais e culturais profundas, exacerbadas pelas tendências gerencialistas modernas. Para ele, democratizar a gestão escolar é essencial não só para a organização, mas para a própria formação democrática dos cidadãos. O autor explica que, sob a influência de políticas neoliberais, as escolas públicas enfrentam uma privatização gradual, essas mudanças enfraquecem a gestão democrática, subordinando-a a uma lógica de eficiência que esvazia o sentido democrático da escola e a torna mais semelhante a uma empresa do que a uma instituição educativa e cidadã.

A gestão democrática nas escolas públicas é constantemente ameaçada em uma sociedade capitalista que privilegia a lógica de mercado, de modo que, a adoção de práticas empresariais enfraquece o espaço para a participação genuína, substituindo a autonomia e a colegialidade por uma estrutura hierárquica orientada para metas e resultados. Segundo Lima (2018), a democratização da escola pública é um processo contínuo e desafiador, especialmente sob influências gerenciais e neoliberais que promovem um modelo de escola desprovido de essência democrática e voltado para atender às demandas do capital.

2.1.2 Democracia e autoritarismo na educação

As discussões sobre a democracia e o autoritarismo no ambiente educacional não só refletem, como também influenciam as práticas e os princípios que formam o ambiente escolar. Particularmente, na educação básica, essa discussão diz respeito tanto à função social da escola quanto ao perfil dos alunos que se formam em cada sistema. Deste modo, as perspectivas de Freire (1987), Adorno (2003) e Saviani (1999) oferecem uma crítica fundamentada para compreender como a educação pode ser organizada de maneira a fortalecer ou desafiar o autoritarismo, e como essas decisões influenciam na construção de cidadãos engajados ou acomodados.

Freire (1987) considera que não tem como haver uma verdadeira democracia em uma educação que considera os alunos como recipientes vazios desprovidos de conhecimento, essa visão de “educação bancária”, que imagina que é o professor o responsável por depositar os conhecimentos nos alunos, revela a ausência do diálogo e participação ativa por meio das práticas autoritárias. Deste modo, uma educação para a democracia investe no diálogo, interação e colaboração dos sujeitos na construção coletiva do saber, confrontando as práticas de dominação.

Adorno (2003) pondera que a educação tem ainda uma função mais relevante neste cenário, tendo em vista que a sociedade moderna tem se tornado cada vez mais suscetível ao condicionamento social, tendo em vista que está cada vez mais dominada pela racionalidade instrumental e pelo tecnicismo. Sobretudo, a educação, quando transformada em um processo mecânico, contribui para a formação de um sujeito tomado pelo conformismo e corrói as bases da autonomia individual. O autor considera que a escola ainda pode ser um lugar de resistência, porém ela precisa criar espaços onde o pensamento seja livre, o que exige um ambiente contrário a todo o autoritarismo e favorável à emancipação.

Dessa maneira, a relação do autoritarismo com a educação limita as possibilidades de construção desse espaço democrático na escola, onde, nos ambientes autoritários, valoriza-se a disciplina ao invés da participação, formam-se sujeitos submissos e reduz-se a capacidade de participação ativa e crítica nos espaços escolares. Em contrapartida, uma educação democrática promove o incentivo ao diálogo e o respeito às diferenças, é um caminho para a construção de uma sociedade mais plural onde os indivíduos são preparados para lidar com as complexidades do convívio social. Nesse aspecto, a relação entre democracia e autoritarismo na educação tem a ver com o tipo de sociedade que se pretende construir, de modo que se a escola pretende cumprir seu papel social, ela precisa superar suas práticas autoritárias e hierárquicas.

Em contribuição com o debate, Saviani (1999) assevera que a educação, como direito fundamental, deve ser acessível a todos e em condições igualitárias. O autor compreende que as práticas autoritárias no ambiente escolar reforçam as desigualdades por não levarem em consideração as condições econômicas e sociais dos alunos. Sendo assim, faz-se necessário que a escola assuma seu papel transformador oferecendo ao aluno uma formação que o permite compreender e questionar as estruturas ao seu redor.

Na tentativa de contribuir com esse diálogo, Bittar (2007, p. 314) adverte que: “Uma cultura para a democracia é, antes de tudo, uma cultura preparada para o não-retorno do totalitarismo”. No contexto escolar, a gestão democrática desempenha uma função crucial na sensibilização e humanização das pessoas, construindo uma atmosfera de respeito mútuo e

colaboração, contribuindo também para a desconstrução da lógica de dominação e opressão que demarcam muitos contextos sociais. Para tanto, Lima (2018) adverte que as escolas foram historicamente configuradas sob modelos hierárquicos, influenciados por estruturas militares, religiosas e industriais. Esse histórico, junto ao legado de regimes autoritários, criou uma resistência cultural à democratização das práticas de gestão escolar. Paro (2016, p. 89) já chamava a atenção de que: “Uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia”.

Alves (2019, p. 150) evidencia que: “A gestão democrática concebida e praticada nos estreitos limites da ótica liberal tende a ser autoritária, centralizadora, elitista, particularista”. Enquanto Grützmann e Schilling (2023, p. 183) nos lembram que: “O espectro autoritário continua se fazendo presente e se modifica, reinventa estratégias, se atualiza”. O referido debate ressalta a complexidade de se criar um ambiente realmente democrático nas escolas, onde a gestão é compartilhada e as vozes da comunidade escolar têm impacto real nas decisões tomadas.

Sob este aspecto, Dourado (2019) reforça que a gestão educacional deve estar alinhada aos princípios democráticos, envolvendo a sociedade civil na tomada de decisões e na defesa da educação pública como um direito universal. Ele argumenta que a implementação de uma gestão democrática requer um rompimento com práticas autoritárias e centralizadoras, que persistem na história política e administrativa do Brasil. Para o autor, a educação deve ser inclusiva e promover a justiça social, o que só é possível com uma gestão que respeite a diversidade e os direitos sociais garantidos pela Constituição.

Lima (2018) observa que, embora existam disposições legais que promovem a gestão democrática das escolas, isso não garante sua efetivação na prática. Ele argumenta que a legalidade democrática, apesar de essencial, é insuficiente para transformar a gestão escolar em algo verdadeiramente participativo e democrático.

Além do mais, outro aspecto que a escola deve desenvolver por meio de sua gestão é a emancipação da comunidade escolar. É contraditório esperar que o ambiente escolar se torne verdadeiramente democrático apenas por oferecer espaços de participação, sem que haja, antes disso, uma preparação adequada para esse envolvimento. Nesse sentido, Adorno (2003, p. 142) sustenta que “[...] uma democracia com o dever de não apenas funcionar, mas operar conforme seu conceito, demanda pessoas emancipadas. Uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto uma sociedade de quem é emancipado”. Petry (2021, p. 555) compreende que: “Trabalhar no sentido da emancipação envolveria desmascarar ideologias, estereótipos e outras

formas equivocadas de compreensão da realidade, mas também exigiria o enfrentamento dessa estrutura psíquica associada ao autoritarismo”.

Somente deste modo é que o exercício democrático pode ser de fato construído, é essencial que se desenvolva, no espaço escolar, uma formação que favoreça o fortalecimento de habilidades tais como socialização, convivência e responsabilidade. Estes elementos são também vitais para a criação e preservação de uma cultura organizacional comunicativa, participativa e inclusiva. No entanto, tal cultura democrática não se desenvolve de forma espontânea, é preciso realizar uma ação consciente e regular pelas instituições de ensino que oriente tais valores em todas as suas práticas.

Necessita-se, portanto, de estratégias pedagógicas que envolvam alunos, professores e todos os outros membros da comunidade escolar no processo de decisão, diálogo e resolução de conflitos. Assim, o compromisso coletivo com as vivências democráticas torna-se significativo, pois é destas experiências concretas que a escola pode assumir sua condição de espaço democrático.

Para tanto, a construção de um trabalho educativo de formação política dos educadores e dos educandos exige uma prática dialógica entre todos os sujeitos da comunidade escolar, no sentido de superar as relações autoritárias, hierárquicas e verticalizadas. É, portanto, na prática dialogada, que todos os sujeitos do processo escolar encontram um espaço efetivo para expressarem suas vozes, compartilharem suas experiências e serem realmente ouvidos. Assim, Bittar (2007, p. 317) sugere que “uma educação voltada para a disseminação de uma cultura de direitos humanos tem de ser capaz, acima de tudo, de propugnar a construção de uma sociedade preparada para o exercício da autonomia, condição fundamental para o exercício da cidadania”. É, portanto, esse exercício da autonomia uma atividade necessária na construção da gestão democrática.

2.2 A CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

O presente tópico, “A Construção da Autonomia no Contexto da Reforma do Estado”, discute o conceito e os processos de autonomia como elementos centrais demandados pela política neoliberal no setor educacional. Assim, ao longo deste capítulo, pretendemos explicar como a ideia de autonomia, no caso da lógica neoliberal, não apenas perde seu sentido emancipatório original, mas também se torna frequentemente um mecanismo para a transferência de responsabilidades para uma pessoa ou entidade, redirecionando as funções tradicionais do Estado.

Assim, nós discutimos como o conceito da autonomia é redefinido no ambiente da política neoliberal, visto que, por meio do discurso do neoliberalismo, a autonomia é convertida de modo a impor a ideia de que os indivíduos e as instituições precisam “se tornar” autônomos, livres para gerir seus recursos e políticas. No entanto, a análise proposta revela que não apenas esta autonomia não pode garantir a liberdade e a participação democrática, mas também ela apenas transfere a prévia responsabilidade do Estado a alguém, dessa forma, é possível compreender como a política neoliberal condiciona a autonomia em relação ao Estado. É denominada como “autonomia delegada” ou “autonomia formalizada”, pois limita as ações dos sujeitos e instituições pela restrição orçamental e regulacional. Portanto, a autonomia fica reduzida a um conceito funcional, feita para se encaixar nas finalidades da administração pública baseada na eficiência e competitividade.

Ainda mais, transitamos da “autonomia decretada”, imposta externamente como um produto do discurso neoliberal, para um entendimento de “autonomia construída” dentro das instituições de ensino. Em vez de uma autonomia apenas formal, aqui tratamos de um processo mais profundo e coletivo, onde a autonomia é edificada por meio da participação ativa dos diversos sujeitos do processo educacional, como gestores, docentes, alunos e a comunidade escolar em geral.

Diferentemente da autonomia imposta, a autonomia construída implica no fortalecimento da identidade e da capacidade crítica dos envolvidos, criando um espaço em que decisões coletivas são tomadas com base no diálogo e na reflexão sobre as condições reais. Essa construção da autonomia desafia as imposições da reforma neoliberal e busca resgatar o verdadeiro sentido emancipador da autonomia, enquanto prática política que se desenvolve na ação educativa e que visa à transformação social.

2.2.1 O Conceito de Autonomia na Política Neoliberal

A autonomia é vista como uma das categorias essenciais para o avanço da gestão democrática nos espaços escolares. No entanto, para termos plena dimensão dela, torna-se necessário compreender o conjunto de reformas da década de 1990 que conformaram uma drástica transformação nos vínculos entre o público e o privado no campo educacional. Santos (2008) afirma que a política de descentralização das ações executivas promovida pelo governo de Fernando Henrique na década de 1990 teve a escola como seu principal foco. As reformas implementadas nesse período, segundo o autor, indicam um enfraquecimento do Estado em sua função social.

Essas reformas fizeram emergir uma consideração aprofundada em relação ao conceito de autonomia e sua resignificação nesse período, sobretudo em relação ao papel das escolas e à participação coletiva das comunidades na gestão escolar. Assim, os termos como descentralização, territorialização e autonomia, por exemplo, são chaves de análise dos processos e desafios atuais em gestão democrática. Segundo Barroso (2013), essa mudança busca transferir poderes e funções dos níveis nacional e regional para o nível local, conferindo à escola um papel central na gestão e reconhecendo a comunidade local como uma parceira fundamental no processo de tomada de decisões.

No entanto, apesar de parecer que a descentralização como tal parece representar uma superação de modelos altamente burocráticos e centralizados, tais políticas neoliberais fogem da dicotomia entre centralização e descentralização, adotando formatos híbridos que frequentemente apontam em direções políticas diferentes. Sendo assim, para captar melhor esta complexidade, autores como Barroso (2022) introduzem o conceito de “territorialização” das políticas educacionais, onde a descentralização, neste caso, não é um fenômeno simplesmente linear, mas é um processo politicamente carregado que ocorre em um campo de tensões e negociações entre vários níveis de poder.

Nesta mesma esteira, Adrião e Peroni (2007) exploram essa questão, ao argumentarem que a descentralização nem sempre significa uma transferência autêntica de poder para os níveis locais, mas pode funcionar como um instrumento de ajuste fiscal e de controle político. Segundo essas autoras, o discurso descentralizador muitas vezes encobre o enfraquecimento da responsabilidade do Estado em garantir a universalidade e a equidade no acesso aos serviços educacionais, repassando responsabilidades aos gestores locais e às comunidades, mas sem os recursos e suportes adequados.

Ball (2001), em seus estudos sobre políticas educacionais, também contribui para essa análise ao discutir a “recontextualização” das políticas globais no âmbito local. Ele observa que a descentralização pode ser entendida como uma estratégia que permite a adaptação de diretrizes globais às particularidades locais, mas essa adaptação também pode servir para consolidar interesses específicos, vinculados a um neoliberalismo que tende a fortalecer a iniciativa privada no setor público. Essa abordagem coloca a escola e a comunidade em um papel de corresponsabilidade, mas muitas vezes com maior carga do que poder real de decisão, o que amplia a divisão entre os interesses públicos e privados.

Assim, a territorialização das políticas educacionais representa uma série de práticas e disputas de poder que vão além do simples deslocamento de competências. Trata-se de uma arena onde questões de legitimidade entre Estado e sociedade, e entre o público e o privado, se

manifestam de forma explícita, afetando diretamente as demandas por interesses comuns e coletivos, por um lado, e os interesses individuais e locais, por outro. A territorialização, portanto, permite uma leitura das políticas de descentralização que reconhece os complexos processos de negociação, resistência e adaptação, que refletem não apenas questões administrativas, mas também as dinâmicas de poder e controle no espaço educacional.

Essa discussão torna-se relevante especialmente à medida que a reconfiguração do papel do Estado, no contexto educacional, é promovida como um avanço rumo à autonomia da gestão escolar. No entanto, é fundamental questionar criticamente esse processo de transferência de responsabilidades, pois envolve lógicas e objetivos que nem sempre convergem com a ideia de uma autonomia emancipadora. Em muitas políticas educacionais, essa prática tem sido configurada como uma estratégia para introduzir princípios de mercado nas escolas públicas, incentivando uma forma velada de privatização e fundando uma lógica de eficiência, produtividade e competição no setor educacional.

Dessa maneira, a incorporação de elementos de gestão gerencial na educação pública vai além da simples mudança administrativa, ela promove uma reestruturação que pode fragilizar a construção de uma gestão democrática. Ao priorizar resultados quantificáveis e a lógica do desempenho, por exemplo, tais políticas podem comprometer a participação ativa da comunidade escolar e limitar a autonomia dos gestores ao condicioná-los a atender às exigências de natureza fiscal e mercadológica.

Como destaca Peroni (2012), essas transformações impõem profundas consequências ao ideal de gestão democrática, pois deslocam o foco da educação pública de uma perspectiva de direito social para uma visão instrumentalizada, onde a eficiência financeira e o desempenho ocupam um lugar central, muitas vezes em detrimento do envolvimento comunitário e da inclusão social.

Outro aspecto importante nesta discussão é que o que poderia ser chamado de discurso de descentralização e autonomia administrativa das escolas também está encobrindo um processo mais complexo, pois junto com essa aparente liberdade, há uma transferência de contradições e desafios que o Estado, por várias limitações estruturais, não pode resolver por conta própria. Deste modo, para contribuir com este debate, Santos (2008, p. 50) adverte que: “O Estado, ao conceder autonomia às escolas [...] e não garantir recursos financeiros suficientes para as unidades de ensino realizarem os serviços de educação, obriga-as a resolverem, por si mesmas, seus problemas de falta de recursos”.

Como tal, o discurso de autonomia serve quase como uma estratégia de delegação da responsabilidade, onde as escolas agora são responsáveis pelos problemas de gerenciamento,

finanças e até desempenho. Porém, vale destacar que o financiamento, a infraestrutura e as desigualdades são fatores externos e macros que em vez de serem resolvidos por meio de políticas gerais, agora passam a ser responsabilidade de uma realidade local.

Este fenômeno implica ainda um tipo de controle em que a fiscalização do Estado está sendo substituída por um controle indireto que se fundamenta quase exclusivamente com base em indicadores quantitativos de desempenho e resultados. Em colaboração com o debate, Santos (2013) compreende que a educação por indicadores, ou “educação indicista”, limita suas preocupações principalmente aos índices dos desempenhos que as escolas alcançam nas avaliações padronizadas.

Os resultados quantitativos passam a ser os principais critérios para avaliar a qualidade no ensino. Esse método, embora contribua para ser usado para fins de monitoramento e comparação, simplifica a complexidade do processo educativo e reduz a qualidade do ensino a alguns parâmetros numéricos ignorando o desenvolvimento integral dos alunos, sua formação crítica e a capacidade de contribuir para a construção de valores sociais significativos.

Ao invés de o Estado oferecer recursos, suporte técnico e flexibilidade para o desenvolvimento de uma gestão democrática e autônoma que possa encontrar maneiras de gerenciar situações específicas e superar os entraves, ele determina metas e indicadores a atingir, o que significa que ainda é uma autonomia controlada. Nesse sentido, as escolas estão sendo controladas por indicadores externos, como índices de aprovação, desempenhos em avaliações padronizadas e metas atingidas.

As escolas precisam “fazer o que for preciso” para atingirem esses números, e isso pode gerar a prioridade nos resultados e ações fragmentadas, e a desvalorização de práticas pedagógicas coletivas e inclusivas, práticas essas que contribuem para apoiar o desenvolvimento pleno dos educandos. Sobretudo, Ball (2001) contribui significativamente para o debate sobre a "performatividade" na educação, introduzindo uma crítica profunda aos efeitos das políticas neoliberais que priorizam a avaliação quantitativa e o cumprimento de metas, ele argumenta que a mesma transforma a prática educacional em um processo centrado em resultados numéricos, orientado principalmente pela lógica do mercado. Ball (2001, p. 110) alerta que:

No seio do funcionamento da performatividade, a organização do poder de acordo com formas definidas de tempo-espço (sistema de produção fabris ou de escritório) é menos importante. O que está em questão é a base de dados, as reuniões de avaliação, o balanço anual, relatórios escritos e solicitações de promoção, inspeções, avaliação por colegas. Mais do que somente uma estrutura de vigilância, há, na verdade, um fluxo de performatividades contínuas e importantes, isto é, um espetáculo. O que está em jogo não é a possível certeza de ser sempre vigiado, tal como no clássico

panóptico, e sim a incerteza e a instabilidade de ser avaliado de diferentes maneiras, por diferentes meios e por distintos agentes; é o “surgimento” do desempenho, da performance - o fluxo de exigências que mudam, expectativas e indicadores que nos fazem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados.

O autor defende uma educação que resista à performatividade, valorizando práticas que promovam a autonomia, o pensamento crítico e a colaboração, essenciais para uma educação verdadeiramente democrática e inclusiva.

2.2.2 Da Autonomia Decretada à Autonomia Construída

No contexto da gestão escolar democrática, a autonomia é um conceito de grande importância diretamente vinculado à promoção da participação e envolvimento da comunidade escolar na tomada de decisões. E ainda que o discurso da autonomia possa ser inicialmente aplicado, conforme estabelecido pelas políticas educativas do governo e demais regulamentações que determinam o papel das escolas públicas no Brasil, a sua implementação pode variar drasticamente.

Certamente, a promoção da autonomia nas instituições de ensino brasileiras está diretamente ligada às reformas alinhadas ao neoliberalismo, como resultado, as escolas ganharam autonomia, mas, na realidade, uma autonomia controlada de forma ampla pelo Estado. Sendo assim, durante a implementação e prática dessa reforma, a autonomia ganhou centralidade retórica, mas seu status efetivo se revelou ambíguo e instável.

Nesse cenário, autores como Barroso (2013), Ball (2001) e Apple (2003) nos ajudam a diferenciar entre a “autonomia decretada” — imposta e regulamentada pelo Estado — e a “autonomia construída” — desenvolvida de forma participativa e colaborativa pela comunidade escolar.

O conceito de “autonomia decretada” é um termo para o qual a autonomia formal é outorgada nas escolas, mas na prática os direitos das escolas continuam sujeitos às diretrizes e metas definidas pelo Estado. Em outras palavras, não há liberdade real nas ações, mas sim uma transferência da responsabilidade que o estado delega às escolas sem apoio prático para a tomada de decisão autônoma. Como discutido por Apple (2003) e Ball (2001) sob a cobertura do termo “responsabilização”, as escolas se veem coagidas a atingirem tais metas para assegurar seus recursos e sua legitimidade enquanto instituição educativa.

Nesse sentido, cabe ao Estado a função de regular a ação educativa, por meio de novos processos de *accountability* e de avaliação externa, via testes standardizados ou mediante cumprimento de metas e responsabilização pelos resultados, coincidentes

com a lógica da Nova Gestão Pública, assentada nos critérios de eficiência e de eficácia, da gestão privada de tipo empresarial (Oliveira, 2019, p. 228).

Sob esse ponto de vista é que concordamos que a autonomia decretada se caracteriza por suas limitações e condicionamentos, visto que a escola pode ser responsabilizada pelo alcance das metas externas e quase não pode definir o caminho das conclusões ou da instrução para atender os interesses da comunidade local.

Para tanto, Ball (2001), em sua análise sobre políticas de performatividade, argumenta que a autonomia no modelo neoliberal é concebida como um meio de controle indireto, no qual as escolas recebem a responsabilidade de implementar políticas estabelecidas pelo Estado, sendo avaliadas por seus resultados.

Esse controle, disfarçado de autonomia, exige que as escolas priorizem a obtenção de indicadores numéricos de sucesso, o que limita sua capacidade de agir de maneira independente e adaptada à realidade de seus alunos. No caso das eleições para diretores escolares, essa autonomia condicionada pode se manifestar nas limitações impostas aos gestores eleitos, que precisam seguir as normativas e metas estabelecidas, muitas vezes sem margem para adaptações ou inovações locais que realmente atendam às especificidades da comunidade escolar.

Em oposição à autonomia decretada surge o conceito de “autonomia construída”, que pressupõe um envolvimento ativo dos diferentes atores da comunidade escolar – professores, alunos, pais, funcionários e gestores - na gestão educacional. Desse modo, Freire (1987), ao defender uma abordagem educativa libertadora, fornece uma base teórica consistente para compreender a relevância de um processo participativo e de diálogo. O autor defende que a autonomia não pode ser simplesmente concedida unilateralmente, ela precisa ser cultivada de forma coletiva através do diálogo e da responsabilidade compartilhada entre todos os membros da comunidade escolar envolvidos no cenário educacional. Isso implica que em uma gestão democrática, o diretor eleito deve atuar como um facilitador, incentivando a participação da comunidade e respeitando a diversidade de opiniões e necessidades.

Saviani (1999) também reforça a ideia de que a autonomia deve ser vista como uma construção processual e coletiva, onde as condições reais da escola e da comunidade são levadas em consideração. O autor defende que uma gestão escolar democrática exige uma reflexão crítica sobre as condições práticas e políticas que influenciam o dia-a-dia escolar, assim sendo, a autonomia só se tornará efetiva se for construída com base nas demandas e circunstâncias específicas dos indivíduos envolvidos no processo educativo.

A função da escola em desenvolver a autonomia em seu ambiente é essencial, visto que o processo de transferência administrativa realizado pelo governo por si só não garante uma

participação ativa da comunidade escolar. A autonomia, nesse contexto, está intimamente ligada à capacidade de autoadministração, e também à habilidade dos indivíduos se organizarem conforme suas próprias normas e decisões coletivas. Entretanto, vale ressaltar que a autonomia não deve ser confundida com independência total ou com práticas individualistas. Há uma consideração pela necessidade de equilíbrio entre a liberdade de ação e a responsabilidade compartilhada na construção coletiva e participativa que respeita as interconexões e as relações sociais presentes no ambiente escolar.

De acordo com Freire (1996), a autonomia não é algo que se adquire antecipadamente ao tomar decisões, mas algo que se desenvolve ao longa da vida, por meio das diversas escolhas que fazemos no dia a dia. Ele destaca que ninguém pode determinar a autonomia de outra pessoa e que o amadurecimento, fundamental para a autonomia, é um processo gradual que acontece de forma progressiva, não em um momento específico. Em tal cenário educacional é necessário que a pedagogia promova a autonomia por meio de estratégias que estimulem a capacidade de escolha e o senso de responsabilidade e respeito pela liberdade individual. Isso implica reconhecer a autonomia como um processo contínuo de desenvolvimento pessoal rumando em direção à realização plena.

Nessa direção, gerir uma escola vai além do aspecto técnico e burocrático e assume um carácter político significativo ao envolver pais, alunos, professores, e demais membros da equipe escolar na tomada de decisões conjuntas. Portanto, é um processo colaborativo onde o debate ativo é essencial tanto nas escolhas como na estrutura organizacional, sendo o papel do diretor indispensável para fomentar um ambiente propício ao diálogo e estimular o engajamento de todos os intervenientes na comunidade escolar. Assim, é fundamental que a estrutura do ambiente de trabalho promova e coloque em destaque o desenvolvimento da autonomia em grupo e fortaleça o papel de cada membro no contexto educacional.

Logo, uma gestão escolar de qualidade é composta por um diretor que não toma decisões isoladamente, docentes que colaboram com a comunidade escolar e um currículo que considera o estudante como o centro de seu aprendizado. Esses são alguns dos componentes essenciais na formação de uma escola democrática e uma construção de um ambiente educacional que promove a colaboração e a capacitação de cidadãos autônomos. Para tanto, Freire (1996, p. 94) contribui destacando que: “No fundo, o essencial nas relações entre educador e educando, entre autoridade e liberdades [...] é a reinvenção do ser humano no aprendizado de sua autonomia”.

Sob este aspecto, a gestão democrática se destaca pelo esforço conjunto, priorizando uma atuação colaborativa e igualitária em vez do focar no individualismo, onde o conceito de “liderar juntos” é centralizado na prática. A perspectiva da gestão democrática busca

harmonizar as ações administrativas com as necessidades da comunidade educativa, favorecendo a distribuição equitativa do poder e estimulando uma gestão compartilhada. Sendo assim, mais que um modelo de administração, trata-se de um processo que abre espaço para a participação de todos os envolvidos, promovendo a autonomia e o protagonismo dos indivíduos. Por essas vias, Paro (2016) ressalta que a gestão deve ser voltada para a inclusão e a equidade, favorecendo uma administração que distribua o poder de maneira mais justa.

Nas eleições para diretores escolares, é essencial que os eleitos tenham a capacidade de tomar decisões de acordo com as necessidades e desejos da comunidade escolar em vez de apenas seguir instruções superiores impostas. Dessa forma, a votação para diretores escolares pode ser fundamental para estabelecer uma administração democrática eficiente baseada na autonomia dos gestores. No entanto, se quisermos que as eleições de fato promovam o desenvolvimento de uma autonomia genuína é essencial que haja um suporte estruturado e uma participação contínua junto aos líderes eleitos no processo eleitoral. Sendo assim, Libâneo (2004) discute a gestão democrática como um processo coletivo que envolve a participação de todos os sujeitos da comunidade escolar.

Ainda refletindo sobre o contexto das eleições para diretores escolares, uma autonomia construída implica no fato de que os diretores eleitos possuam habilidades para tomar decisões, em conformidade com as necessidades e aspirações da comunidade escolar, ao invés de simplesmente seguirem diretrizes impostas de cima para baixo. Para tanto, a eleição para diretores escolares representa um dos principais mecanismos para a construção de uma gestão democrática e para a promoção da autonomia construída.

Para que as eleições realmente favoreçam a construção de uma autonomia autêntica, é necessário que o processo eleitoral e a atuação dos gestores eleitos estejam respaldados por uma estrutura de apoio e participação contínua. Sobre esse aspecto, Barroso (2013, p. 27) adverte que a autonomia é um “campo de forças, onde se confrontam e se equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: governo, administração, professores, alunos pais e outros membros da sociedade local”.

A autonomia construída está diretamente ligada à capacidade da escola de mobilizar seus próprios recursos e conhecimentos em benefício da comunidade, indo além da mera execução de diretrizes impostas pelo poder central. Quando as eleições para diretores são realizadas de forma democrática e participativa, abrem-se caminhos para que a comunidade escolar se engaje na escolha de lideranças que realmente compreendam e representem suas necessidades. Esse processo, no entanto, deve ser complementado por uma estrutura de apoio que assegure aos diretores eleitos a liberdade de atuar de acordo com o contexto local, sem as

limitações impostas pela exigência de cumprimento de metas e pela lógica de responsabilização externa. Oliveira (2019, p. 219) destaca que:

As práticas gerenciais manifestam-se, portanto, na responsabilização dos gestores escolares e dos professores pelos resultados da avaliação externa, na premiação pelo sucesso da escola, no estímulo às parcerias entre as escolas e os setores privados, que disputam recursos públicos, entre outros, como forma moderna de participar da melhoria da qualidade do ensino público, no sentido de contribuir para o aumento da eficácia e da eficiência da escola, que se traduz no empenho em se atingir o máximo de resultados com o mínimo de dispêndio.

Apesar dos avanços teóricos e das políticas que promovem a autonomia e a gestão democrática nas escolas, os diretores eleitos são desafiados pela efetivação da autonomia construída devido à persistência de um modelo de gestão centralizado que influencia as práticas escolares e decisões desses diretores eleitos. Desse modo, essas políticas refletem uma contradição ao incentivarem descentralização e autonomia ao mesmo tempo em que impõem metas e padrões de desempenho limitando a atuação local.

Autores como Ball (2001) e Apple (2003) apontam que, no contexto neoliberal, o discurso da autonomia frequentemente encobre a imposição de uma agenda de mercado, onde as escolas devem competir por resultados e adequar-se a indicadores externos de sucesso. Isso pode resultar em uma autonomia ilusória, segundo a qual os diretores, mesmo eleitos democraticamente, são pressionados a priorizar metas e práticas que nem sempre atendem às necessidades reais da comunidade escolar.

O avanço da autonomia construída em contraste com a autonomia imposta é essencial para promover a gestão democrática nas escolas públicas. E isso não se resume apenas à realização de eleições para diretores, sobretudo, é necessário também estabelecer uma estrutura solidária que permitirá aos gestores eleitos desempenharem suas funções autonomamente conforme as necessidades específicas da comunidade local. Assim, para que a autonomia seja efetiva no contexto educacional local é fundamental manter um compromisso constante com a participação ativa dos envolvidos, no diálogo contínuo e na adaptação das diretrizes gerais às realidades específicas locais.

Em última análise, é a criação dessa autonomia que possibilitará às escolas públicas funcionarem como verdadeiros ambientes democráticos e inclusivos ao fomentar uma educação que priorize a cidadania e o desenvolvimento completo dos alunos. Como destaca Barroso (2013, p. 27): “Não há “autonomia da escola” sem o reconhecimento da “autonomia dos indivíduos” que a compõem. Ela é, portanto, o resultado da ação concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa”. Conforme já observamos, a

participação é fundamental para a democratização da gestão, embora também tenha obstáculos, às vezes até intransponíveis.

2.3 A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR E OS LIMITES DESSA PARTICIPAÇÃO

O referido tópico, trata de um dos aspectos essenciais da gestão democrática: a inclusão efetiva e o envolvimento de todos os setores da comunidade escolar nas decisões tomadas. De modo que, a eleição de diretores escolares como forma de democratização desponta como um elemento essencial nesse contexto, pois tem o potencial de incentivar a participação ativa dos diversos participantes envolvidos na vida escolar. No entanto, é importante compreender as dificuldades e os obstáculos que surgem dessa participação na prática escolar, desde a interação entre o corpo docente até o envolvimento dos pais e outros membros da comunidade local.

Com base em autores como Freire (1996) e Paro (2016), discutiremos como a participação vai muito além do simples envolvimento ocasional, pois ela representa um processo contínuo e dialógico que fortalece a autonomia coletiva. Sendo assim, Freire (1996) destaca que a participação é fundamental para o desenvolvimento da consciência crítica e para a transformação das práticas institucionais, enquanto Paro (2016), por sua vez argumentou que uma gestão democrática requer que os membros da comunidade escolar sejam co-participantes ativos nas decisões que afetam o dia a dia escolar. No entanto, também será discutido sobre como frequentemente as políticas públicas limitam essa participação a gestos simbólicos ou superficiais, enfatizando a importância de superar tais obstáculos para que a gestão democrática se concretize.

Exploraremos também a interação entre o diretor escolar e os membros da equipe escolar, incluindo professores, coordenadores e funcionários administrativos, como uma relação determinante para a construção da gestão democrática. Autores como Libâneo (2004) e Paro (2015) argumentam que a liderança do diretor não deve ser autoritária ou centralizadora, mas sim articuladora e mediadora, promovendo um ambiente no qual todos os atores possam contribuir para as decisões da escola.

A análise considerará como a eleição para diretores pode ser um ponto de partida para reforçar essa relação, desde que os diretores eleitos estejam comprometidos com práticas participativas. No entanto, serão abordados os desafios dessa interação, como conflitos de interesses, resistências internas e desigualdades de poder que podem limitar o pleno engajamento da equipe escolar.

O envolvimento dos pais e responsáveis é amplamente reconhecido como fundamental para promover um ambiente escolar integrado e democrático. Neste contexto específico, será analisado de que forma as políticas educacionais procuram incentivar a participação dos pais, entendendo que a prática tem sido confrontada com obstáculos relacionados à falta de tempo disponível e ao nível de instrução dos mesmos e também à compreensão sobre os papéis que os pais podem desempenhar no contexto escolar.

Conforme perspectivas de autores como Paro (2016) e Libâneo (2004), será refletido sobre possíveis maneiras de superar essas limitações e promover um diálogo mais efetivo entre pais e escolas. Além disso, abordaremos as possibilidades proporcionadas pela participação dos pais, como a habilidade de influenciar a definição de prioridades pedagógicas e administrativas, sem comprometer a autonomia da gestão escolar.

Por fim, será examinado o papel da comunidade escolar no processo de eleição para diretores, visto como um momento privilegiado de exercício da democracia. Autores como Paro (2016) e Dourado (2013) destacam que as eleições para diretores têm o potencial de mobilizar a comunidade e legitimar a gestão escolar, desde que realizadas de forma inclusiva e transparente. Assim, discutiremos como a participação da comunidade nas eleições pode fortalecer a autonomia da escola, mas também enfrentará a questão dos limites desse processo, como a influência política externa, a desinformação ou a baixa adesão de segmentos importantes, como os próprios pais e alunos. A análise buscará propor caminhos para aprimorar esse processo, transformando as eleições em um verdadeiro exercício de cidadania no contexto escolar.

2.3.1 A Participação como Instrumento de Construção da Gestão Democrática

A participação emerge como um elemento indispensável para a construção da gestão democrática, especialmente no contexto escolar, onde a interação entre os diversos atores da comunidade – gestores, professores, alunos, pais e demais funcionários – desempenha um papel fundamental na promoção de um ambiente inclusivo e equitativo. Por esse aspecto, Paro (2016), considera que, ao tratar do tema gestão democrática na escola, fica subtendida a ideia de que há uma participação da comunidade em tal processo. Essa perspectiva entende a escola não apenas como um espaço de transmissão de conhecimentos, mas como um local de construção coletiva, onde a gestão se organiza de forma dialógica e participativa, promovendo a autonomia e o protagonismo dos sujeitos envolvidos.

Na gestão democrática, determinados espaços de participação são cruciais para fortalecer e expandir uma cultura escolar que valorize o envolvimento coletivo. Nesse contexto, é essencial que a escola, em sua função social, atue como um ambiente de socialização do conhecimento, ao mesmo tempo em que promova o desenvolvimento de sujeitos atuantes e engajados na comunidade escolar. Sendo assim, Libâneo (2004) compreende que a principal forma de construir uma gestão escolar democrática é por meio da participação, permitindo que profissionais e usuários sejam envolvidos na tomada de decisões sobre o funcionamento da organização educacional, mas não esquecendo de que a participação pode ser aprendida.

Nessa mesma esteira, Freire (1996) defendeu que o envolvimento ativo desempenha um papel fundamental no desenvolvimento de uma consciência crítica e serve como alicerce para uma educação voltada para a libertação individual e coletiva através da interação dialógica como principal impulsionador desse caminho ao permitir a partilha de experiências e a construção conjunta de soluções.

No contexto da gestão escolar e educacional, essa estratégia envolve desafiar práticas autoritárias e hierárquicas, mudando o relacionamento entre os membros da comunidade escolar para uma colaboração autêntica, na qual todos são ouvidos e suas ideias são levadas em consideração ao tomar decisões. Neste aspecto, as relações dentro da escola passam de um modelo verticalizado e burocrático para um modelo horizontal e participativo, onde segundo Libâneo (2004, p. 309), “A razão de ser da gestão da educação consiste, portanto na garantia de qualidade do processo de formação humana – expresso no projeto político-pedagógico – que possibilitará ao educando crescer [...] torna-se mais humano”.

É relevante ressaltar que a hierarquização de dominação, historicamente reproduzida nas escolas, tem se configurada como um grande obstáculo para a concretização da participação da comunidade escolar. Lima (2018) critica o conceito de "participacionismo", que ele considera uma forma de participação simbólica sem impacto real nas decisões significativas. Isso leva a uma falsa sensação de participação democrática, enquanto, na prática, a gestão continua centralizada e pouco responsiva às necessidades da comunidade escolar.

Durante muito tempo, os alunos foram condicionados a permanecerem em silêncio e apenas absorverem o que era transmitido pelo professor, sem espaço para questionamentos ou expressões durante as aulas. Essa postura suprime o desenvolvimento de práticas democráticas, bem como a construção da autonomia e da participação no ambiente escolar. Sobre essa questão, Freire (1996, p. 124-125) afirma que: “O professor autoritário, que recusa escutar os alunos, se fecha a esta aventura criadora. Nega a si mesmo a participação neste momento de boniteza singular: o da afirmação do educando como sujeito de conhecimento”.

Deste modo, a participação não é algo que simplesmente acontece por si só, ela necessita de estímulo e organização. Dito isso, Paro (2016) salienta que uma gestão democrática demanda estruturas institucionais que garantam uma participação eficaz, enfatizando que os conselhos escolares, encontros pedagógicos e locais de diálogo são fundamentais para possibilitar a comunidade escolar manifestar as suas opiniões e influenciar nas decisões. Dentro desse cenário, a escolha de diretores escolares emerge como um instrumento fundamental para promover a democratização do processo administrativo educacional e enfatiza a premissa de que a liderança precisa refletir as necessidades e interesses da comunidade.

No entanto, é importante salientar que a participação na vida escolar enfrenta desafios importantes e um dos principais está relacionado ao desequilíbrio de poder entre os diversos atores da comunidade escolar e que pode levar à exclusão de certos grupos como estudantes e funcionários administrativos nos processos de tomada de decisão. Libâneo (2004) adverte que a participação democrática exige habilidades de escuta e negociação por parte dos gestores para assegurar que todos os envolvidos possam contribuir de forma significativa, isso inclui a criação de espaços que incentivem diálogos horizontais e o respeito à variedade de perspectivas e vivências existentes na escola.

Outro aspecto relevante a ser observado é a necessidade de superação da lógica burocrática e centralizadora que ainda permeia muitos sistemas de ensino. Para Ball (2001), a participação real só é possível quando os atores locais têm a autonomia necessária para adaptar as políticas às suas realidades específicas.

Nesta perspectiva, a gestão democrática precisa ser vista como um processo em constante evolução, que não se resume apenas à aplicação das regras estabelecidas pelo sistema educacional. Com isso em mente, a participação se tornará um meio de resistência e mudança que possibilitará que as escolas sejam lugares de fortalecimento da cidadania e da inclusão social.

Além de beneficiar a comunidade escolar, a participação contribui para a construção de uma gestão mais eficiente e transparente. Sendo assim, Garcia, Costa e Zanutto (2018, p. 185) esclarecem que: “A participação da comunidade na gestão escolar é crucial para romper com concepções e com modelos autoritários, por meio dela busca-se a transparência, a autonomia, a representatividade, a cooperação e a competência”.

Ainda mais, a participação ativa dos diferentes segmentos da comunidade escolar possibilita uma melhor identificação das demandas e problemas, o que resulta em decisões mais assertivas e na criação de estratégias que atendam efetivamente às necessidades locais. Isso

reforça a ideia de que a gestão democrática não é apenas um modelo teórico ou ideal, mas uma prática concreta que promove maior qualidade e equidade no ensino.

Finalmente, é fundamental destacarmos que a participação não deve ser encarada como um objetivo em si mesmo, pelo contrário, ela deve ser vista como um instrumento que viabiliza a construção de uma escola na qual todos têm voz ativa e direito de participação. A fim de alcançarmos esse objetivo, o estabelecimento de um ambiente que promova a interação é essencial, onde a participação deve ser reconhecida e incentivada como um elemento central da dinâmica escolar. Isso exige não só alterações nas estratégias de gestão escolar, mas também um comprometimento coletivo com a noção de que a escola é um lugar público e deve espelhar os valores de justiça social e democracia. Sobre esse aspecto, o texto final da CONAE (2010, p. 42), que anunciou o Plano Nacional de Educação (2014-2024), fornece-nos uma base de gestão democrática que está para além da eleição de diretores e exige nossa atenção:

A fundamentação da gestão democrática está, portanto, na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade, liberdade, justiça e diálogo em todas as esferas, garantir estrutura material e financeira para a oferta de educação de qualidade, contribuir para a superação do sistema educacional seletivo e excludente.

Dessa forma, a participação se configura como um importante instrumento na construção de uma gestão escolar que valoriza o diálogo, a corresponsabilidade e o compromisso com a formação integral dos sujeitos. Assim, a escola, ao enfrentar o desafio de promover uma cultura participativa e ativa no âmbito da gestão democrática, precisa lidar com práticas arraigadas que costumam limitar a participação efetiva dos diversos membros da comunidade escolar.

Entendemos que a gestão democrática tem o potencial de fortalecer os laços comunitários e transformar a escola em um local de transformação social, contudo, isso requer mais do que mera concordância teórica, é necessário comprometimento prático e político para desfazer as estruturas hierárquicas tradicionais que muitas vezes dificultam a capacidade atuante dos indivíduos. Portanto, sem um exame cuidadosamente detalhado das estruturas institucionais e uma genuína disposição para a comunicação aberta e honestidade no diálogo humano, o propósito da transformação social pode se perder em meras palavras sem significado real.

2.3.2 A Relação entre a Direção e a Participação dos Membros da Equipe Escolar

A relação que se constitui entre o diretor escolar e os profissionais do corpo docente e administrativo é fundamental para estabelecer uma gestão democrática efetiva na escolha de práticas educacionais adequadas ao ambiente escolar do dia a dia através da interação de diálogo colaborativo baseado em cooperação mútua e responsabilidade compartilhada. No entanto, existem frequentemente obstáculos nesta relação resultantes das dinâmicas hierárquicas em vigor e da falta de preparação para uma gestão democrática, sobretudo, muitas das vezes essa relação é afetada por imposições externas⁴⁰ que restringem a autonomia do gestor e da equipe escolar.

De acordo com Libâneo (2004), a gestão democrática implica que o diretor desempenhe o papel de mediador ao coordenar as atividades da comunidade escolar e fomentar um ambiente propício à participação ativa. Esta função requer competências em liderança colaborativa, onde o gestor não é percebido como uma autoridade isolada e sim como parte integrante de um grupo que colabora em conjunto para atingir metas compartilhadas. Assim, para alcançar esse objetivo é importante que o gestor promova práticas que incentivem a união e colaboração de todos os setores da equipe escolar, incluindo professores e funcionários administrativos. Para tanto, as reuniões pedagógicas regulares são um meio de estimular essa participação e fortalecer os laços entre gestão e demais membros da comunidade escolar.

No entanto, na prática surgem desafios significativos para alcançar esse ideal, já que um dos principais obstáculos é a tendência à centralização do poder nas escolas, o que muitas vezes leva à percepção de que o diretor é o único responsável por todas as decisões administrativas e pedagógicas. Essa concentração não só dificulta a implementação da gestão participativa como também pode causar desmotivação entre os membros da equipe, que se sentem excluídos do processo decisório. Sobre esse aspecto, Paro (2016a, p. 95) destaca que:

[...] os indivíduos em posições hierárquicas mais elevadas tendem a ver seu cargo ou função como um fardo muito pesado e pouco compensador, enquanto os que ocupam os níveis inferiores consideram que têm pouca autonomia para tomar decisões. Os primeiros ressaltam o excesso de responsabilidade; os segundos, a escassez de autoridade. E parece que tanto uns quanto outros têm razões para assim pensarem.

⁴⁰ Sobre as imposições externas, Arelaro, Jacomini e Carneiro (2016, p. 1156) advertem que: “Uma escola organizada por índices de desempenho que lhes são externos; definida financeiramente por instrumentos e metas alheios ao seu projeto pedagógico; com sistemas de gestão cada vez mais centralizados na figura do “bom” administrador e distante das instâncias decisórias democráticas. Uma gestão na qual as questões administrativas e financeiras são tratadas separadamente das questões pedagógicas. Se a máquina gestora já tem suas peças alinhadas em elementos decisórios externos, o que resta para a participação da comunidade na vida escolar, para além dos protocolos?”.

Seguindo essa linha de raciocínio, Paro (2016) ressalta que a democratização da gestão não se resume apenas à distribuição do poder, ao contrário disso também demanda uma mudança de mentalidade que reconheça a importância da participação de todos os envolvidos no processo.

Além disso, as pressões externas, como metas de desempenho e demandas burocráticas impostas pelos sistemas de ensino, também afetam a relação entre direção e equipe escolar. Ball (2001) argumenta que a lógica da performatividade frequentemente transforma a gestão em um processo de controle, no qual os diretores são obrigados a atender a exigências externas em detrimento do diálogo interno com seus pares. Essa dinâmica pode limitar a autonomia do gestor e criar tensões na relação com a equipe, uma vez que as prioridades impostas nem sempre refletem as reais necessidades da comunidade escolar.

Por outro lado, é possível pensar no potencial transformador de uma parceria colaborativa entre a gestão escolar e a equipe docente, visto que ao incentivar um clima de diálogo aberto e valorizar as habilidades dos colegas, o diretor contribui para a construção de um ambiente organizacional mais propício ao trabalho em equipe (Libâneo, 2004). Assim, a figura do diretor como líder democrático é fundamental para promover um diálogo construtivo em que os conflitos sejam solucionados de forma participativa, com as decisões sendo tomadas mediante um consenso que leve em consideração a diversidade de pontos de vista. Como destacam Colares, Soares e Cardozo (2021, p. 16), há uma necessidade de que se construam “práticas coletivas dos profissionais da educação em busca de reinventar valores, posturas e ações que culminem com o desenvolvimento do campo educacional, alinhado ao compromisso universal para o ensino, com a efetividade do modelo democrático na escola”.

Diante de tal contexto, faz-se necessário um trabalho de formação continuada para gestores e equipes escolares enquanto estratégia fundamental para fortalecer essa relação no espaço escolar, tendo o entendimento que a formação continuada se dá no exercício da função, “um momento de repensar as suas práticas e construir novos conhecimentos que se constituem por meio do estudo, da reflexão, da discussão e da confrontação de diferentes experiências profissionais. [...] reestruturar o aprendido, fazer descobertas” (Leite; Lima, 2015, p. 57). Porém, não cabe aqui as formações fornecidas via parceiras público/privadas por meio de programas⁴¹ que tentam implantar o ideal neoliberal na gestão da escola, não é esse tipo de formação que estamos pontuando aqui.

⁴¹ A exemplo, “O Programa Gestão Nota 10 configura-se como elemento de parceria público/privada, que prima pela execução de ações próprias do Estado. [...] Implantado em centenas de municípios brasileiros – dentre eles, o

Para tanto, é fundamental que os gestores e outros membros da escola adquiram habilidades de gestão colaborativa, saibam lidar com conflitos de maneira positiva e reconheçam a relevância do trabalho em equipe para alcançar os objetivos educacionais e sociais da instituição de ensino. Adicionalmente, o apoio das políticas públicas ao promover estruturas que incentivem a gestão democrática - como a atuação ativa dos conselhos escolares e a autonomia parcial na tomada de decisões locais - é essencial para solidificar o relacionamento entre direção e corpo docente como um elemento central da gestão participativa.

2.3.3 A Participação dos Pais na Vida da Escola: Limites e Possibilidades

A participação dos pais na vida escolar é amplamente reconhecida como um aspecto fundamental para promover uma gestão democrática e fortalecer a relação entre a escola e a comunidade local. Contudo, tal participação não está livre de obstáculos e dilemas, de modo que, apesar de ser potencialmente transformadora, ela se depara com desafios que vão desde questões estruturais até fatores socioculturais que limitam a participação das famílias na rotina escolar.

Portanto, um dos principais desafios para que os pais participem da vida escolar está na disparidade social e econômica que está presente em muitas comunidades escolares, principalmente no cenário brasileiro. Inúmeras famílias lidam com condições de trabalho precárias que demandam longas jornadas, restringindo o tempo disponível para se engajar ativamente nas atividades escolares.

Conforme ressaltado por Paro (2016), é crucial entender que a participação dos pais não pode ser encarada como uma responsabilidade unilateral, pois ela é diretamente influenciada pelas circunstâncias particulares de cada família. Logo, é essencial que a instituição de ensino reconheça essas situações e ajuste suas estratégias para acolher aquelas pessoas que possuem menos disponibilidade devido a fatores estruturais. Garcia, Costa e Zanutto (2018, p. 186) ratificam que “[...] para garantir e intensificar a participação da comunidade na gestão escolar, o diretor deve conhecer sua comunidade, incluindo o entorno escolar, seus limites e suas possibilidades”, pois a escola está inserida em um contexto social que influencia diretamente nas relações que se dão em seu interior e com a comunidade escolar.

município de Imperatriz, no Estado do Maranhão [...] o Programa Gestão Nota 10, implanta e dissemina a tendência de empresariamento da educação ovacionada pelas parceiras público-privadas que modulam o seguimento do Terceiro Setor” (Alves, 2018, p. 37).

Sobre esse aspecto, Garcia, Costa e Zanutto (2018, p. 186) afirmam que:

De fato, a localização da escola pode estabelecer limitações, cujas soluções para superação são complexas. No entanto, conhecer o entorno escolar auxilia a escola, o diretor, trazendo informações para, entre outras coisas, garantir e intensificar a participação da comunidade na gestão escolar.

Outro obstáculo significativo é a visão convencional que muitos pais têm da escola como um ambiente exclusivamente dedicado à transmissão de conhecimento em que a responsabilidade pelo ensino é unicamente dos professores. Essas ideias enraizadas podem levar à crença de que o envolvimento dos pais se resume a acompanhar o progresso acadêmico de seus filhos sem considerar outras facetas essenciais como contribuir para decisões em conjunto ou colaborar em projetos educacionais e comunitários. Segundo Lima (2014), a construção de um ambiente participativo nas escolas exige uma mudança de paradigmas, que envolvam romper com práticas tradicionais e adotem uma atuação propositiva e coletiva. Isso deve ocorrer em um ambiente pautado por aspirações democráticas, no qual cada agente esteja consciente de seus direitos e deveres.

Além disso, é importante ressaltarmos que quando as escolas não possuem estratégias claras para envolver os pais em suas atividades, isso pode afetar diretamente na participação dos mesmos no ambiente escolar. Sobretudo, é comum que convites para eventos ou encontros no espaço escolar sejam genéricos e não levem em consideração as necessidades específicas das famílias, o que acaba desmotivando-os e podendo gerar sentimentos negativos como a exclusão. Deste modo, para uma efetiva participação dos pais é necessário que as escolas criem espaços acolhedores propiciando condições para que as famílias se sintam parte ativa no processo educacional (Libâneo, 2004).

Apesar dos desafios que possam surgir nesse processo de participação, as oportunidades de envolvimento dos pais são amplas e trazem consigo um potencial significativo de transformação na realidade escolar atual. Quando os pais estão ativamente presentes e engajados nas decisões educacionais, eles podem contribuir de várias maneiras na construção de uma escola mais democrática e acolhedora. Um exemplo claro disso é quando participam ativamente em conselhos escolares, nos quais têm influência direta na definição das prioridades administrativas e pedagógicas. Esses espaços proporcionam aos pais oportunidades preciosas para expressarem suas visões individuais e colaborarem na construção de uma administração que esteja alinhada com as necessidades da comunidade em geral.

O envolvimento dos pais na gestão da escola pode se mostrar de várias formas diferentes: participando da elaboração conjunta do projeto político-pedagógico da instituição

de ensino; escolhendo diretores por meio de eleições (prática adotada em certos municípios); e contribuindo para a implementação dos conselhos escolares. Conforme Libâneo (2004, p. 114):

A exigência da participação dos pais na organização e gestão da escola corresponde as novas formas de relações entre escola, sociedade e trabalho, que repercutem na escola nas práticas de descentralização, autonomia, corresponsabilização, interculturalismo. De fato, a escola não pode ser mais uma instituição isolada em si mesma, separada da realidade circundante, mas integrada numa comunidade que interage com a vida social ampla.

Dentro desse cenário desafiador da gestão democrática, está a criação de espaços que incentivem um engajamento ativo no dia a dia escolar. Dentre esses ambientes educacionais, destaca-se o Conselho Escolar que se caracteriza pela sua natureza colaborativa ao transferir a gestão de uma responsabilidade individual para uma ação conjunta envolvendo todos os membros da comunidade escolar - pais, responsáveis pelos alunos e integrantes da equipe pedagógica. Nesse interim, Saviani (1999) destaca que a integração entre escola e família é fundamental para que a educação transcenda a dimensão técnica e se aproxime de sua função social mais ampla.

Finalmente, o envolvimento dos pais pode ser reforçado por meio de políticas públicas que reconheçam a importância de seu papel na escolaridade dos alunos, assim a criação de estratégias que promovam a colaboração entre pais professores é essencial para o engajamento conjunto na educação dos estudantes. Em concordância com as ideias de Libâneo (2004), um ambiente escolar democrático se realiza plenamente quando todos os setores envolvidos na comunidade escolar participam ativamente no processo educacional. Deste modo, é fundamental que a escola estabeleça uma relação próxima com a comunidade, conduza a construção de um espaço verdadeiramente democrático e o fortalecimento da autonomia no âmbito de sua cultura organizacional. Para Libâneo (2004), a cultura organizacional da escola refere-se ao conjunto de valores, normas, práticas, crenças e comportamentos compartilhados que orientam o funcionamento da instituição.

2.3.4 Participação da comunidade escolar no processo de eleição

A participação dos membros da comunidade escolar na escolha de diretores é essencial para fortalecer a gestão democrática na escola, esse engajamento incentiva a colaboração de diversas opiniões na elaboração de decisões e ajuda a consolidar os valores de corresponsabilidade e participação ativa dos integrantes da comunidade educativa. No entanto, é necessário um profundo entendimento das vantagens e obstáculos que podem surgir ao se

considerar as características únicas de cada contexto escolar e as nuances das relações sociais e políticas que influenciam esse processo para garantir o pleno funcionamento eficiente desse mecanismo. Nessa perspectiva, Bernado, Borde e Cerqueira (2018, p. 39) levam em consideração que: “A luta dos professores, funcionários e alunos pela qualidade educacional [...] e eleição de diretores, são considerados pontos fundamentais para a democracia e melhoria da qualidade nas escolas públicas”.

As eleições para os diretores das escolas são frequentemente consideradas um meio essencial para democratizar a gestão escolar já que permitem que a comunidade escolar tenha participação ativa na seleção de seus representantes. Conforme mencionado por Paro (2016), esse instrumento incentiva a noção de que a liderança deve ser legitimada através do envolvimento de todos os setores da comunidade escolar, fortalecendo os vínculos entre a instituição de ensino e a sociedade. Ao escolherem líderes que entendem as necessidades da região, aqueles envolvidos no processo garantem que as escolhas e prioridades administrativas estejam alinhadas com as exigências particulares da comunidade. Como destacam Arelaro, Jacomini e Carneiro (2016, p. 1145): “Para tanto, espera-se uma gestão da escola [...] pautada tanto em uma perspectiva de democracia participativa dos envolvidos no processo [...] quanto na democracia como uma forma de coordenar o trabalho educacional”.

Além disso, o processo de escolha para o cargo de direção tem um papel pedagógico importante ao ensinar aos membros da comunidade escolar os princípios da democracia. Com base no que Freire (1996) destaca, a prática democrática vai além de um modelo organizacional específico, a verdadeira construção ocorre por meio do diálogo diário, respeito mútuo e responsabilidade compartilhada. Portanto, a participação nas eleições para diretor não só fortalece a autonomia das escolas como também ajuda a moldar cidadãos mais conscientes e ativos nesse processo. Sobretudo, Battisti e Caetano (2015, p. 126) acrescentam que: “A consciência política é algo que se constrói na medida em que o tema é abordado, estudado, discutido. Trata-se de uma caminhada que, aos poucos, vai se tornando coletiva”.

Embora a eleição de diretores tenha grande potencial na democratização do espaço escolar, sua implementação enfrenta diversos desafios, sendo que um dos principais obstáculos reside no perigo de tornar o processo apenas formal, com pouca participação de grupos essenciais da comunidade escolar, como pais e alunos. Situações em que há uma falta de informações claras ou campanhas incentivadoras resultam em eleições com representatividade reduzida, minando a legitimidade do líder eleito e comprometendo a noção de uma administração democrática efetiva. Nesse sentido, Dourado (2013, p. 104) assevera que: “Embora as eleições se apresentem como um legítimo canal na luta pela democratização da

escola e das relações sociais mais amplas – e não é o único –, é necessário não perdermos de vista as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes”.

Outro desafio é a influência de interesses políticos externos, que podem distorcer o objetivo das eleições. Em alguns contextos, candidatos podem ser apoiados ou pressionados por partidos ou lideranças externas à escola, desviando o foco da comunidade escolar e dificultando a escolha de gestores comprometidos com os valores e necessidades locais. Paro (1996) fala sobre as eleições escolares, afirmando que o clientelismo não deixa de exercer suas influências, passando, por vezes, a fazer parte do interior da própria escola, tanto durante o processo de eleição, quanto durante o exercício do mandato. As eleições, por si só, não garantem a inexistência de tais atitudes. Conforme Ball (2001), esse tipo de interferência revela como as políticas públicas e as dinâmicas de poder podem impactar diretamente os processos internos das escolas, limitando sua autonomia.

Além disso, é indispensável levar em consideração as disparidades sociais presentes nas escolas e que podem afetar o envolvimento no processo eleitoral, sendo que as famílias em situação de vulnerabilidade talvez tenham dificuldades para participar das conversas sobre eleições e participar do processo eleitoral devido à falta de tempo, recursos ou informações. É certo que essas barreiras contribuem para acentuar as diferenças já existentes comprometendo a construção de uma gestão verdadeiramente democrática e inclusiva.

Portanto, a participação da comunidade escolar no processo eleitoral para escolha dos diretores desempenha um papel essencial na consolidação da gestão democrática e participativa nas escolas. Mesmo diante dos obstáculos enfrentados durante a implementação desse processo, como a interferência de interesses externos e os desafios para envolver determinados grupos, é viável avançar adotando estratégias que incentivem a inclusão social e educacional juntamente com a transparência e a formação continuada. Assim, ao promover essa participação ativa nas escolas não só se garante uma liderança mais diversificada, mas também se estabelece um clima de colaboração e comunicação mútuos que auxilia na criação de um ambiente educativo mais democrático e capaz de provocar mudanças na realidade circundante.

CAPÍTULO 3 - INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E ELEIÇÕES ESCOLARES: CAMINHOS E DESAFIOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo, analisamos os instrumentos e processos que são indispensáveis para a construção da gestão democrática nas escolas, desde a elaboração do planejamento escolar e o Projeto Político Pedagógico, o papel dos conselhos escolares e as eleições diretas para diretores escolares. Destacamos esses elementos enquanto fundamentais para propiciar a participação da comunidade escolar na tomada de decisões, contribuindo para um ambiente educacional mais democrático.

No primeiro tópico, exploramos os instrumentos e processos de gestão democrática. Inicialmente, discutimos o planejamento escolar e o Projeto Político-Pedagógico como ferramentas essenciais para acompanhar a prática pedagógica aos princípios democráticos e às necessidades da comunidade escolar. Em seguida, analisamos o papel do conselho escolar como um dos principais instrumentos de gestão participativa, responsável por interesses articulares coletivos e promover a transparência na administração das escolas. Por fim, abordamos as eleições diretas para diretores como uma prática que simboliza o exercício da democracia e a busca por maior legitimidade no processo de escolha dos gestores escolares.

No segundo tópico, abordamos as eleições diretas de diretores escolares sendo uma importante via para a democratização da direção e administração de escolas. Examinamos a legislação brasileira, com ênfase no Plano Nacional de Educação (2014-2024) e no Plano Estadual de Educação do Maranhão (2014-2024), que fazem o destaque das metas e estratégias para a democratização do ensino. Além do mais, comparamos diferentes modelos de eleições que acontecem em contextos estaduais e municipais. Por fim, trazemos uma análise crítica sobre as atuais ameaças à democratização da escola pública, que se manifestam por iniciativas de privatização e centralização da gestão escolar, o que compromete a autonomia da comunidade escolar.

3.1 INSTRUMENTOS E PROCESSOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

No tópico “Instrumentos e Práticas da Gestão Democrática”, são discutidos os principais meios pelos quais as escolas podem implementar uma gestão participativa e transparente que visa incluir todos os setores da comunidade escolar. Dentro desse contexto estão o planejamento e o Projeto Político-Pedagógico (PPP), os conselhos escolares e o processo de eleição de

diretores como instrumentos essenciais para fortalecer uma prática democrática ao promover os princípios de participação coletiva e autonomia no contexto educacional.

Compreendemos que o planejamento e o Projeto Político-Pedagógico (PPP) são elementos-chave da gestão democrática, uma vez que fornecem uma estrutura para orientar e coordenar as atividades escolares de maneira colaborativa e participativa. De acordo com Libâneo (2004) e Santos (2008), o Projeto Político-Pedagógico (PPP) é visto como um guia que expressa os desejos e exigências da comunidade escolar e deve ser elaborado de forma colaborativa e inclusiva envolvendo professores, estudantes, pais/mães/responsáveis, gestores e outros membros da instituição escolar.

Concebemos o Projeto Político-Pedagógico (PPP) como uma ferramenta que vai além de um simples requerimento administrativo e desempenha um papel estratégico essencial na definição das diretrizes pedagógicas e organizacionais da escola. Ainda mais, será levada em consideração as dificuldades enfrentadas ao elaborar o PPP, como a resistência à participação, a falta de capacitação para conduzir o processo e as restrições decorrentes de políticas educacionais centralizadoras. A análise ressaltará a importância da formação contínua e do desenvolvimento de estratégias que promovam a participação de todos os setores no desenvolvimento e revisão do documento.

O conselho escolar é fundamental para a gestão democrática da escola e serve como um fórum de discussão coletiva onde as necessidades da comunidade educacional são debatidas e a representatividade é garantida na tomada de decisões. Assim sendo, analisamos o papel do conselho escolar como uma instância que coloca em prática o princípio da participação ao possibilitar que pais, alunos, professores, diretores e funcionários colaborem e assumam responsabilidades para promover uma escola mais inclusiva.

Com base em autores como Paro (2016) e Souza (2006), o Conselho Escolar pode atuar como uma ponte entre a escola e a comunidade, garantindo que as políticas no ambiente escolar reflitam as necessidades locais. No entanto, também serão abordados os limites e desafios enfrentados por esse instrumento, como a baixa adesão de alguns segmentos, a dificuldade de articulação interna e as interferências externas que podem comprometer sua eficácia.

Também vale ressaltar que as eleições para escolha de diretores escolares são uma das manifestações mais concretas da democracia na gestão escolar, trata-se de um processo que concede à comunidade escolar o poder de eleger seus representantes de forma colaborativa e participativa. Nesse sentido, afirmamos que as eleições podem desenvolver a legitimidade da gestão e fomentar um ambiente de corresponsabilidade no planejamento e execução das

atividades escolares quando conduzidas de modo inclusivo e transparente, a fim de garantir que todas as partes interessadas possam se envolver ativamente.

Paro (2003) e Dourado (2019) salientam que o processo eleitoral não deve se limitar a um acontecimento isolado, sobretudo, ele deve ser encarado como uma experiência pedagógica que educa a comunidade sobre os princípios da democracia e da participação cidadã.

Para tanto, cada um desses instrumentos desempenha um papel específico, mas todos convergem para a consolidação de práticas que valorizam o diálogo, a corresponsabilidade e a autonomia. Logo, a proposta de análise neste tópico busca não apenas compreender o funcionamento desses mecanismos, mas também identificar os desafios que precisam ser superados para que eles se tornem eficazes, oferecendo um panorama crítico sobre as potencialidades e limitações dos instrumentos e processos que estruturam uma gestão escolar alinhada aos valores democráticos.

3.1.1 Planejamento e Projeto Político Pedagógico

O planejamento e o projeto político-pedagógico (PPP) são essenciais para o desenvolvimento de uma gestão escolar, são direcionadores das atividades escolares e refletem sua identidade, seus objetivos e princípios. Enquanto o planejamento organiza e direciona as atividades da escola de forma geral, o PPP define sua identidade e missão específica ao articular sua estrutura administrativa e práticas pedagógicas com base nos princípios de participação e autonomia.

Em uma gestão democrática é importante lembrar que eles não são apenas instrumentos administrativos ou burocráticos, eles são métodos que incentivam a participação ativa de todos os membros da comunidade escolar.

Conforme enfatizado por Guedes (2021), o planejamento escolar vai além da mera elaboração de cronogramas ou metas, em primeiro lugar requer uma colaboração que envolva uma reflexão contínua sobre a prática educativa; um compromisso com a avaliação e análise do ambiente escolar; e a definição de objetivos e estratégias para atender essas necessidades de modo justo e inclusivo, tendo sempre em mente a avaliação dos processos e resultados.

O planejamento escolar é um mecanismo colaborativo baseado no princípio da autonomia, ele se revela como um processo contínuo que desempenha um papel essencial na promoção de uma melhor organização das atividades pedagógicas e administrativas ao alinhá-las com os objetivos educacionais da instituição. Nesse sentido, Santos (2008, p. 123) destaca a “importância do planejamento escolar, desde que seja produto do diálogo com os sujeitos

escolares, da satisfação das necessidades, dos interesses comuns do grupo e que se considerem outras racionalidades”.

Libâneo (2004) ressalta que o planejamento em uma gestão democrática deve ser inclusivo para garantir que diferentes partes da comunidade escolar participem ativamente do processo decisório. Essa maneira de agir assegura que as decisões sejam representativas de diversas perspectivas, bem como que as medidas adotadas estejam alinhadas com as necessidades específicas do ambiente escolar local. Ademais, um planejamento inclusivo estimula o compartilhamento de responsabilidades, motivando todos os envolvidos na realização das propostas elaboradas em conjunto.

Na prática, surgem desafios significativos ao criar um planejamento verdadeiramente democrático, um dos desafios proeminentemente destacados é a complexidade de integrar várias perspectivas e interesses num documento coerente e executável. Muitas instituições educacionais enfrentam restrições de tempo e recursos, o que pode complicar a organização de reuniões e debates indispensáveis para um planejamento participativo. Desse modo, para ultrapassar essas dificuldades é crucial que a escola defina uma cultura de diálogo e colaboração, sobretudo, ter o suporte adequado de políticas públicas que fomentem práticas de gestão democrática.

O projeto político-pedagógico (PPP) representa o principal documento de orientação de uma escola ao estabelecer seus princípios norteadores e metas com base em uma visão política e pedagógica integrada. Este documento não se limita a ser apenas um instrumento técnico, muito pelo contrário, ele também se configura como um espaço para reflexão coletiva sobre o papel social da escola e os princípios que direcionam suas ações. Medel (2008, p. 1) compreende que:

O projeto político-pedagógico (PPP) da escola retrata a sua identidade. Será um trabalho de construção e reconstrução que exige a participação de todos: equipe administrativa: diretor geral, diretor adjunto, secretário, auxiliares de secretaria, agentes administrativos; equipe técnico-pedagógico: coordenador pedagógico, orientador pedagógico, orientador educacional; funcionários: serventes, merendeiras, inspetores de alunos; alunos, responsáveis pelos alunos e membros da comunidade local.

Conforme Saviani (1999), o PPP torna-se um reflexo da autonomia da escola ao possibilitar a esta desenvolver suas práticas em conformidade com as necessidades e anseios da comunidade local. Nesse sentido, Silva (2020, p. 62) ressalta que o Projeto Político-Pedagógico “é um importante instrumento educacional, construído de maneira coletiva por todos os membros que compõem o corpo de profissionais da educação das unidades de ensino em todo país”.

Enquanto arcabouço jurídico, a LDB 9394/96, em seu artigo 12, estabelece a obrigatoriedade da elaboração e execução do PPP nas escolas juntamente com a comunidade escolar, garantindo nos artigos 13 e 14 a participação dos profissionais de educação na elaboração desse projeto e que deverão construir um plano de trabalho para assegurar a concretização dos objetivos e metas.

Art. 12º. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

Art. 13º. Os docentes incumbir-se-ão de: I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

Art. 14º. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; (Brasil, 1996).

Este dispositivo legal demonstra o papel das escolas e dos educadores no desenvolvimento de propostas educacionais que estejam alinhadas às políticas nacionais, às diretrizes estaduais e municipais, levando em consideração as realidades únicas de cada instituição educacional.

Segundo Medel (2008), temos três grandes eixos relacionados à construção do PPP que estão inclusos na LDB: o eixo da flexibilidade que se refere a autonomia da escola na organização de seu próprio trabalho pedagógico, o eixo da avaliação que reforça a ideia de um trabalho conjunto na reelaboração do PPP e o eixo da liberdade que se destaca no pluralismo de ideias e concepções pedagógicas aliados ao desenvolvimento da gestão democrática.

Para que de fato o PPP cumpra sua função democratizante da gestão escolar, é essencial que ele seja elaborado de maneira participativa⁴², envolvendo todos os segmentos da comunidade escolar e deve ser constantemente analisado para favorecer os ajustes necessários

⁴² O Regimento Escolar dos Estabelecimentos de Ensino de Imperatriz (2011) define alguns artigos que buscam assegurar essa participação, dentre eles:

Art. 83. Ao Diretor/Gestor compete: I - participar das discussões dos segmentos da comunidade escolar e local sobre a função social da escola, para definição do Projeto Político-Pedagógico, em seus fins educacionais;

II - coordenar e participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico da escola submetendo-o a aprovação do Conselho Escolar, promovendo ações contínuas de melhoria do currículo da escola; [...]

IX - mobilizar a comunidade escolar para fazer avaliação institucional periódica, consoante ao Projeto Político-Pedagógico da escola, com vistas à melhoria contínua da instituição;

Art. 129. Compete à equipe pedagógica: I - participar com a comunidade escolar na construção do projeto político-pedagógico;

Art. 168. Ao corpo docente compete: I - participar da elaboração, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico do estabelecimento de ensino;

aos novos rumos desse espaço educacional, ou seja, não deve ser meramente construído e arquivado, mas sim constantemente reavaliado e discutido (Guedes, 2021).

Sendo assim, há um grande desafio para as escolas construírem um projeto emancipatório e transformador, que valorize a cultura local e a identidade dessa comunidade, superando a visão burocrática e meramente formal desse documento. Para tanto, Gadotti (1994, p. 579) ressalta que projetar é se aventurar para novos desafios:

Todo projeto supõe rupturas com o presente e promessas para o futuro. Projetar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente. Um projeto educativo pode ser tornado como promessa frente a determinadas rupturas. As promessas tornam visíveis os campos de ação possível, comprometendo seus atores e autores.

O processo de construção do PPP deve incluir momentos de escuta, discussão, negociação, reflexão e o desejo de superação das dificuldades existentes, sendo necessário a participação de todos os envolvidos no processo educativo, permitindo que as diferentes vozes sejam ouvidas e que as decisões sejam tomadas de forma consensual. Freire (1996) reforça essa ideia ao destacar que a participação ativa nos processos de organização do espaço escolar não apenas fortalece a gestão democrática, mas também contribui para o desenvolvimento da consciência crítica dos envolvidos.

Um aspecto importante do PPP é sua dimensão política, que reflete o compromisso da escola com a formação cidadã e a transformação social, logo, este não é um documento neutro e asséptico, desvinculado da realidade e das pessoas que o constroem. Para Silva (2020, p. 63):

A atitude de elaborar o PPP requer um processo de discussão e reflexão da função social e política da unidade de ensino [...] devendo-se levar em consideração o percurso histórico de cada unidade educacional para reflexão e redirecionamento de rotas.

Nesse sentido, o PPP deve ir além de uma organização interna, articulando-se com os desafios e demandas da sociedade em que a escola está inserida, da mesma forma, esse projeto deve ser feito nas escolas para que os passos possam ser dados, mantendo o foco no que pode ser alcançado e realizável.

Esse projeto deve ser elaborado sempre partindo da situação concreta e real na escola, buscando refletir sobre toda a totalidade que a envolve, desde as políticas educacionais nacionais que definem o projeto de governo até os direcionamentos das secretarias locais e desafios da comunidade.

É preciso também considerar todas as contradições envolvidas nesse processo de construção do PPP de modo que este se apresente como um instrumento mediador dos objetivos

propostos nas políticas educacionais e as pluralidades diversas e singulares de cada escola, “não correndo o risco de ser planejado com base em um sonho utópico que jamais poderá ser alcançado e se for não terá utilidade prática para melhoria dessa” escola (Silva, 2020, p. 64). Ele deve abordar questões como equidade, diversidade e inclusão, buscando garantir que todos os alunos tenham acesso a uma educação de qualidade e que a escola atue como um agente de transformação social.

Embora o PPP seja amplamente reconhecido como um instrumento fundamental para a gestão democrática nas escolas, sua elaboração e implementação enfrentam diversos obstáculos, onde um dos principais desafios é a relutância da comunidade em participar desse momento de construção, dificuldade esta que pode surgir pela falta de disponibilidade quanto ao tempo, desinteresse ou pela falta de consciência sobre a relevância desse instrumento.

Muitas das vezes, o PPP é encarado como uma imposição burocrática (que deve ser feito para atender a obrigatoriedade da lei), sendo redigido superficialmente sem uma efetiva participação da comunidade escolar e em alguns casos, “encomendado” pela escola e realizado por uma equipe externa que não conhece a realidade concreta dessa escola.

O Plano Municipal de Educação 2014-2023 (Imperatriz, 2015) em sua estratégia 18.6 visa: “Estimular a participação na formulação dos Projetos Político Pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares por profissionais de educação, estudantes e familiares”.

Outro desafio que podemos aqui destacar é a dificuldade de alinhar as demandas locais às diretrizes impostas por políticas educacionais centralizadas. Ball (2001) observa que as escolas, ao lidarem com pressões externas, como metas de desempenho e exigências administrativas, podem ter sua autonomia limitada, o que dificulta a construção de um PPP que reflita as necessidades específicas da comunidade.

Para superar esse desafio, é necessário que os gestores escolares assumam um papel de liderança democrática, promovendo o diálogo entre a comunidade escolar e as instâncias externas, operando como mediadores desses diferentes contextos.

Apesar desses desafios, quando construído de forma participativa, o PPP pode atuar como um espaço de encontro e articulação, permitindo que a comunidade escolar defina prioridades, identifique problemas e desenvolva soluções coletivas. Além disso, o PPP pode ser utilizado como um instrumento de resistência às pressões centralizadoras, afirmando a autonomia da escola e seu compromisso com a formação integral dos estudantes. Como afirma Medel (2008, p. 35): “É necessário fazer surgir, dessa autonomia garantida pela lei, outra,

construída na escola, que estimule e assegure a participação [...] na discussão do trabalho pedagógico, numa perspectiva mais ampla”.

3.1.2 Conselho Escolar como instrumento da gestão Democrática

O Conselho Escolar desempenha um papel fundamental na implementação da gestão democrática nas escolas, buscando garantir que a instituição funcione de maneira participativa e inclusiva por meio de discussões conjuntas entre representantes de diferentes grupos da comunidade escolar para tomar decisões juntos sobre responsabilidades compartilhadas no ambiente educacional, seja no aspecto administrativo, financeiro e pedagógico.

O Regimento Escolar do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (2011) em seu art. 98, define que:

O Conselho Escolar é um órgão representativo da comunidade, com função consultiva, deliberativa, fiscalizadora e mobilizadora, visando promover o fortalecimento, a dinamização, a autonomia administrativa, financeira e pedagógica da escola.

Em contraste com um modelo de gestão centralizada em que as decisões são tomadas exclusivamente pela direção da escola, o conselho escolar promove uma gestão colaborativa em que todos os setores da comunidade educacional têm voz ativa participativa.

De acordo com Libâneo (2004), o Conselho Escolar é um exemplo tangível de administração democrática, pois possibilita que as decisões sejam tomadas conjuntamente, considerando as diversas perspectivas e interesses presentes na instituição de ensino. Além disso, o autor apoia o conceito de corresponsabilidade ao encorajar que todos os membros da comunidade escolar se envolvam no planejamento, execução e avaliação das atividades realizadas.

O Art. 99 aponta que “A escolha dos membros dos Conselhos Escolares deve-se pautar pela possibilidade de efetiva participação, tendo como fundamentos a representatividade, disponibilidade e compromisso” (Imperatriz, 2011). Assim, o caráter participativo do conselho escolar também contribui para fortalecer a função social da escola, aproximando-a das demandas e expectativas da comunidade.

Como mencionado por Saviani (1999), a escola, como um espaço público, deve ser estruturada de modo a incorporar as diversas perspectivas e pensar sobre os problemas enfrentados pela sociedade em que está inserida. Dessa forma, o conselho escolar funciona

como um elo entre a escola e a comunidade ao integrar as práticas educativas às demandas locais e fomentar uma educação mais significativa e adaptada à realidade local.

Para assegurar uma maior participação da comunidade local nos conselhos escolares o governo federal por meio da Lei nº 14.644/2023 altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares.

Art. 1º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), passa a vigorar com as seguintes alterações:

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.
(Brasil, 2023).

Em consonância com tal alteração o Regimento Escolar (Imperatriz, 2011) já apontava seus requisitos para a definição dos membros dos conselhos escolares com algumas especificidades a mais, como consta abaixo:

Art. 101. O Conselho Escolar de cada unidade de ensino será constituído pelas seguintes categorias:

I - o Diretor da unidade escolar;

II - representante de Professores por turno, nível e modalidade de ensino;

III - representante da Equipe Técnico-Pedagógica por turno;

IV – representante de Alunos por nível e modalidade de ensino;

V - representante do Corpo Administrativo;

VI – representantes de Pais e/ou Responsáveis dos alunos por turno;

VII - representante da Comunidade (instituições e entidades da sociedade civil)
(Imperatriz, 2011).

Percebe-se aqui uma preocupação em contemplar a participação dos membros do Conselho Escolar que atenda aos diversos turnos de trabalho e modalidades de ensino, já que algumas escolas da rede municipal funcionam nos três turnos e atendem também a Educação de Jovens e Adultos – EJA. Ainda mais, o Art. 102 respalda uma composição equitativa com

até 05 membros de cada categoria, e o Art. 105 define que os representantes eleitos por seus pares exercerão suas funções por dois anos, podendo serem reeleitos outras vezes mais.

Atualmente, os conselhos escolares podem ser vistos como uma inovação de política pública, constituídos por espaços de conflito, contradição e negociação, que representam um novo estilo de gestão escolar (Soares Neto; Feitosa, 2018). Nesse sentido, Silva (2021, p. 65) destaca que: “As práticas do Conselho Escolar necessitam desenvolver seu potencial comunicativo e democrático, sendo essa uma característica fundante. O CE foi instituído para ser um espaço popular, devendo envolver a todos”.

Segundo Libâneo (2004), a melhoria das relações do conselho escolar é essencial para se tornar o centro da gestão colegiada de forma a se alinhar com as necessidades populares da escola. Nesse sentido, o conselho escolar assume um papel indispensável na gestão democrática ao agir como um órgão consultivo, deliberativo e capacitador para a tomada de decisões.

Elencamos aqui alguns itens do Art. 108 (Imperatriz, 2011). Compete ao Conselho Escolar as seguintes atribuições:

- I - analisar e aprovar o plano anual de trabalho da escola;
- II - acompanhar e avaliar o desempenho da escola, face às diretrizes, prioridades e ações estabelecidas na proposta pedagógica da escola, em consonância com as políticas da Secretaria de Educação; [...]
- IV - dirimir sobre questões graves que surgirem na comunidade escolar, de interesse coletivo ou de uma categoria em particular, encaminhando relatório à Secretaria Municipal de Educação; [...]
- VI - supervisionar a utilização da merenda escolar no âmbito do estabelecimento, no que se refere à qualidade da merenda oferecida, bem como a quantidade suficiente para atender a todos os alunos;
- VII - supervisionar a manutenção e conservação das instalações físicas da escola e dos seus equipamentos; [...]
- IX - deliberar a utilização dos recursos financeiros, através de um plano de aplicação, de acordo com as necessidades levantadas pela comunidade escolar e posterior prestação de contas;
- X - apreciar recursos encaminhados pelas categorias que se sintam prejudicados em seus direitos;
- XI - apreciar e deliberar sobre aplicação de recursos em projetos educacionais na escola;
- XII - fiscalizar a gestão administrativa, pedagógica e financeira do estabelecimento escolar; [...]
- XIV - acompanhar a evolução dos indicadores educacionais (abandono escolar, aprovação, aprendizagem, entre outros), propondo, quando se fizerem necessárias, intervenções socioeducativas visando à melhoria da qualidade social da educação escolar;
- XV - deliberar sobre qualquer matéria de interesse da escola, previstas ou não no Estatuto do Conselho Escolar.

Para tanto, o objetivo desse conselho é fomentar oportunidades de engajamento ativo em todas as dinâmicas escolares realizadas no ambiente educacional, evitando ações que conduzam a uma dominação e/ou silenciamento de seus membros. Assim sendo, a colaboração

de todos os setores da comunidade escolar é fundamental para assegurar o bom funcionamento da gestão democrática e incentivar a participação conjunta nas decisões e atividades da escola.

Neste sentido, Silva (2021, p. 65) destaca a importância de considerar a “expressão dos interesses coletivos, com valorização e respeito dos diferentes pontos de vistas, constituindo-se em um espaço no qual os sujeitos ocupam lugar de destaque na construção de ações comunitárias”.

Muito embora o conselho escolar seja amplamente reconhecido como um instrumento essencial para a gestão democrática, sua implementação enfrenta desafios significativos. Um dos principais entraves é a falta de participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar. Muitas vezes, pais, alunos e funcionários administrativos são sub-representados ou têm sua participação limitada por falta de conhecimento sobre o papel do conselho e a importância de suas contribuições.

Garantir a inclusão de todos os representantes da comunidade nem sempre garante uma participação comunitária de qualidade, é importante entender que apenas integrar os vários sujeitos no conselho não encerra a discussão sobre a participação dos diferentes representantes (Souza, 2006), ao contrário, é necessário avaliar a qualidade dessa participação (Paro, 2016).

Santos (2008) destaca que diversos fatores contribuem para a baixa participação da comunidade escolar, abrangendo aspectos materiais, institucionais, político-sociais e econômicos. A autora aponta que questões como a organização hierárquica da escola, a gestão centralizada na figura do diretor, a disputa de poder entre grupos internos, os baixos salários dos professores – que frequentemente precisam trabalhar em várias escolas para complementar sua renda – estão entre os elementos que influenciam diretamente nesse cenário de baixa participação.

Essas condições, segundo a autora, tornam o engajamento da comunidade escolar um desafio constante no funcionamento⁴³ dos conselhos escolares. Como aponta Araújo (2021, p. 114) “essa cultura da não participação da sociedade no que é público [...] dificulta o processo de atuação da comunidade escolar nos processos de gestão da escola, principalmente nas questões deliberativas, decisórias e avaliativas”.

⁴³ Art. 110 (Imperatriz, 2011). O funcionamento do Conselho Escolar dar-se-á através de:

I - reuniões ordinárias mensais, conforme calendário aprovado com a presença de, no mínimo, dois terços de seus membros, e as deliberações serão tomadas pela maioria de votos dos presentes.

II – reuniões extraordinárias, sempre que necessário por convocação do Presidente do Conselho Escolar ou a pedido de dois terços dos seus membros em requerimento dirigido ao Presidente.

Parágrafo único. As convocações do Conselho Escolar deverão ocorrer com um prazo de 72 h de antecedência.

Um desafio adicional enfrentado neste debate está ligado à falta de efetividade das atividades dos conselhos escolares que podem se tornar formalidades vazias em certos contextos e não impactar verdadeiramente o dia a dia das escolas como deveriam. De acordo com Ball (2001), a excessiva burocratização dos processos participativos pode minar a gestão democrática ao transformar os conselhos escolares em meros símbolos sem substância real.

Esses problemas são intensificados pela carência de capacitação e treinamento dos membros do conselho que frequentemente não têm os recursos necessários para desempenhar suas funções de forma significativa. É necessário retomar o pensamento de que a maioria dos Conselhos Escolares “foram criados, nem sempre como necessidade das escolas, mas por imposição do Sistema de Ensino, obrigando-as a se adequarem às normas, formando os colegiados, escolhendo pessoas até para fazer figuração” (Santos, 2008, p. 87).

É fundamental que o Conselho Escolar seja proativo em suas ações em vez de ser apenas uma formalidade para cumprir obrigações legais mínimas necessárias para funcionar corretamente na escola, essas reuniões do Conselho devem ocorrer regularmente como oportunidades genuínas para discussão entre todos os membros presentes.

De acordo com Souza (2006), escolas que praticam a democracia ao eleger seus diretores tendem a ter uma organização mais colaborativa, em geral. Assim, as assembleias do conselho não devem se resumir a simplesmente aprovar escolhas já decididas pela liderança, em vez disso devem ser um ambiente real para debates colaborativos alinhado com os valores da gestão democrática.

O CE não deve ser apenas um órgão formal dentro da escola, mas um mecanismo que auxilie na constituição da autonomia e contribua para legitimar decisões através da cultura dos diálogos, levando em conta as negociações e a revisão de posições de todos os membros (Silva, 2021, p. 65-66).

Além disso, as pressões externas como as cobranças das políticas educacionais centralizadoras e os objetivos e metas de desempenho podem restringir o poder decisório dos conselhos escolares e tornar mais complicada a tomada das decisões em conformidade com as necessidades locais. Tais interferências destacam a relevância da valorização do papel dos conselhos escolares como locais para resistência e colaboração conjunta, aptos para conectar as demandas locais com as diretrizes gerais do sistema educacional.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo conselho escolar, há diversas oportunidades para fomentar o desenvolvimento de uma gestão democrática, para tanto, é essencial priorizar a implementação de estratégias que fortaleçam sua função e incentivem a participação de todos os grupos da comunidade escolar. Uma das estratégias consiste em oferecer formação contínua

para os membros do Conselho Escolar abordando temas como gestão democrática, decisões colegiadas e planejamento participativo, tais formações devem acontecer de forma frequente adequando os conteúdos às peculiaridades específicas de cada instituição de ensino e assegurando que todos os envolvidos entendam sua função e se sintam habilitados a contribuir de modo relevante.

O Plano Municipal de Educação 2014-2023 (Imperatriz, 2015) aponta enquanto estratégia 18.5:

Estimular o fortalecimento de conselhos escolares e conselho municipal de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros/as, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.

Nesse sentido, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (Brasil, 2004, p. 48) ressalta: “De modo geral, podem ser identificadas algumas atribuições dos Conselhos Escolares: [...] elaborar o plano de formação continuada dos conselheiros escolares, visando ampliar a qualificação de sua atuação”.

Adicionalmente, é essencial promover uma coordenação mais eficiente entre o conselho escolar e os demais mecanismos da gestão democrática, como o projeto político-pedagógico e as eleições para diretores. Essa integração auxilia a garantir que as decisões feitas durante as deliberações do conselho estejam em conformidade com os princípios educacionais da instituição e com os objetivos estabelecidos pela comunidade escolar.

Sobre este aspecto, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no caderno 1 (Brasil, 2004, p. 22) destaca que os conselhos escolares são importantes espaços para “discutir, definir e acompanhar o desenvolvimento do projeto político-pedagógico da escola, que deve ser visto, debatido e analisado dentro do contexto nacional e internacional em que vivemos”. Já o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no caderno 5 (Brasil, 2004, p. 43) assevera que “a garantia de consolidação das eleições diretas para diretores deve-se articular com a garantia de outros mecanismos de participação, como o Conselho Escolar”.

É importante destacar também que a maioria das escolas da rede municipal de Imperatriz/MA têm o Conselho Escolar como órgão definidor de prioridades para aplicação dos recursos financeiros na escola. Segundo Souza (2009), os conselhos também servem como um fórum de controle social, principalmente quando se trata de questões relativas aos recursos financeiros utilizados pelas escolas. Neste contexto, Silva (2021, p. 66) afirma que:

[...] embora os conselhos escolares sejam implementados na maioria das escolas públicas do contexto brasileiro, o processo de democratização da educação continua sendo um grande dilema em uma sociedade que incorporou, ao longo das últimas décadas, experiências de centralização e burocratização das decisões. Com isso, a materialização dos processos participativos acaba encontrando alguns entraves que dificultam o envolvimento democrático e participativo da comunidade.

Santos (2009, p. 110) esclarece que:

[...] o controle social é definido como o envolvimento da comunidade local e educacional na formulação, monitoramento e verificação das ações da gestão pública na implementação de suas políticas, avaliando seus objetivos, procedimentos e resultados, a fim de exercer a cidadania.

Portanto, o estudo em questão ressalta que o Conselho Escolar não deve ser encarado simplesmente como um órgão formal ou burocrático, pelo contrário, ele deve ser visto como um elemento de mudança capaz de envolver a comunidade escolar e promover alterações significativas na estrutura e no funcionamento das escolas.

O Plano Municipal de Educação 2014-2023 (Imperatriz, 2015) estabelece em sua estratégia 19.15:

Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos/as estudantes, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações, inclusive as do Projeto Político Pedagógico e consecução das metas dos compromissos estabelecidos.

Ao fortalecer a função do conselho escolar como instrumento de gestão democrática, não só se contribui para melhorar a qualidade da educação, mas também para formar indivíduos mais conscientes, críticos e participativos. Assim, Silva (2021, p. 70) destaca que: “O Conselho é esse espaço apropriado para mediar a aprendizagem cidadã, de modo que os atores envolvidos poderão vivenciar a formação necessária para exercer seu papel social na vida pública”.

3.1.3 Eleições para diretores como ferramenta de exercício da democracia

As eleições para os dirigentes escolares são uma das práticas mais importantes para fortalecer a gestão democrática em uma escola, visto que elas permitem a comunidade escolar ter um papel ativo na escolha de seus líderes. Esse procedimento reflete princípios essenciais da democracia como a participação popular direta na seleção dos representantes da escola de forma transparente, que legitima a liderança no contexto educacional.

As eleições enfrentam desafios marcantes que requerem uma análise minuciosa para desenvolver estratégias visando otimizar sua efetividade como instrumentos democráticos. Chaves, Novais e Guedes (2018, p. 661) destacam que “a escolha do diretor por meio da eleição

não é, e nem cabe apenas a ela, a solução para os problemas da escola e nem garante de fato que haja uma gestão democrática, entretanto, é um dos fatores para a democratização”.

No mais, as eleições para diretores são amplamente reconhecidas como um meio de descentralizar o poder e de fomentar o envolvimento da comunidade escolar nas decisões que impactam diretamente o cotidiano da escola. Paro (2016) afirma que esse processo fortalece a corresponsabilidade, ao permitir que professores, alunos, pais e funcionários participem de forma ativa na definição da liderança escolar. É válido destacar aqui que, o conceito de poder, para Marx (2011), é dinâmico e atravessado pela luta de classes, sendo que o poder não se limita ao controle formal das instituições estatais, mas é também exercido por meio das estruturas econômicas e sociais.

Deste modo, a escolha do diretor por meio do voto amplia a legitimidade da gestão e cria um ambiente propício para a construção de práticas educativas alinhadas às necessidades locais. Para tanto, Mota (2022, p. 62) ressalta que:

As diversas experiências com este tipo de escolha têm mostrado que tal critério favorece a discussão democrática na escola e acaba implicando em maior distribuição do poder para as instâncias da base da pirâmide estatal.

No entanto, apesar de haver forte entendimento entres os educadores da importância das eleições para diretores enquanto instrumento necessário para a democratização dos espaços escolares, ainda é muito presente outras modalidades⁴⁴ de provimento ao cargo de diretor escolar na rede pública de ensino, seja ela federal, estadual e municipal, que historicamente, foram dominadas pelos poderes executivos.

Para melhor exemplificação, segue abaixo um Quadro que demonstra em nível de Brasil o percentual de diretores por forma de acesso ao cargo segundo a rede de ensino no censo da educação básica de 2023:

⁴⁴ Segundo Dourado (2011, p. 102): “Em pesquisa concluída no início da década de 1990, detectamos que as formas e/ou propostas mais usuais de gestão das escolas públicas do sistema educacional brasileiro nos anos de 1980 compreendiam: 1) diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas; e 5) eleição direta para diretor”. De modo que Paro (2003) sintetiza em sua perspectiva três modalidades na escolha dos diretores: a livre nomeação por autoridade do Estado, ou indicação; escolha por concurso público específico para o cargo; escolha por eleição direta.

Quadro 3 - Percentual de diretores por forma de acesso ao cargo segundo a rede de ensino no Brasil – 2023

Rede de ensino	Forma de acesso ao cargo					
	Exclusivamente por escolha da gestão	Processo eleitoral	Concurso público	Proc. selet. e escolha da gestão	Ser proprietário	Outro
Pública	46,6%	17,0%	7,6%	15,3%	-	13,5%
Federal	9,8%	70,8%	0,4%	4,3%	-	14,7%
Estadual	20,5%	28,0%	8,5%	11,9%	-	31,0%
Municipal	54,6%	13,4%	7,3%	16,3%	-	8,4%
Privada	33,7%	-	-	8,4%	51,7%	6,1%

Fonte: Censo da educação básica 2023⁴⁵.

Observa-se que a forma de acesso ao cargo de diretor por indicação/nomeação, em nível nacional, ainda carrega uma quantidade percentual expressiva. Na rede municipal, é predominante o acesso realizado exclusivamente por indicação ou escolha da gestão, ocorrendo em 54,6% das escolas, enquanto nas redes federal, estadual e privada esse tipo de acesso é verificado, respectivamente, para 9,8%, 20,5% e 33,7% das escolas (Brasil, 2024).

Corroborando com a análise dos dados, Bandeira, Monteiro Oliveira e Miléo (2020, p. 460) destacam que esse procedimento nada democrático permanece se perpetuando “na grande maioria dos municípios brasileiros, trazendo riscos para a efetivação da democracia nas unidades escolares, alimentando as gestões autoritárias, fisiologistas e nepotistas”.

É importante trazer os dados atuais para entendermos que ainda não avançamos de forma significativa no território nacional com o entendimento da necessidade de defesa das eleições diretas enquanto instrumento que auxilia na democratização dos espaços escolares. Conseguimos perceber um certo avanço ao olharmos para a rede federal que atingiu 70,8% de diretores sendo eleitos pela comunidade, mas o percentual representado pela rede municipal, como destacado acima, é preocupante pois apenas 13,4% desses diretores foram eleitos por sua comunidade.

Sobre a indicação/nomeação enquanto forma de provimento ao cargo de diretor escolar que foi observada no quadro anterior com ainda forte expressão, Basei (2021, p. 19) alerta que:

[...] a escolha de diretores através de indicação vincula o trabalho do diretor com quem o indicou, quase sempre um político ou técnico das Secretarias de Educação. Seu compromisso, portanto, é com quem o colocou naquele cargo e não com a comunidade escolar.

⁴⁵ Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_basica_2023.pdf

O diretor que atua sem o apoio da comunidade escolar tende a instrumentalizar práticas autoritárias, reforçando a presença significativa do Estado na condução da gestão escolar. Não estamos aqui dizendo que não seja possível o desenvolvimento da gestão democrática por parte de um diretor indicado, porém, as possibilidades de isso acontecer são bem menores de quando esse diretor é eleito por sua comunidade.

A livre indicação dos diretores pelos poderes públicos mais se coaduna com o clientelismo (curral eleitoral), política do favoritismo e marginalização das oposições. Sobre essa questão, Paro (2003, p. 15) denuncia que: “Em todas as argumentações contrárias à escolha do diretor pelo processo de nomeação por autoridade estatal, o denominador comum é a condenação do clientelismo⁴⁶ político que subjaz o processo”. Em tal prática, comumente essa livre indicação dos diretores passa pelos sujeitos que ocupam os cargos de prefeitos, vereadores e até apoiadores que ocupam cargo de poder nas secretarias de educação.

Apesar das diversas críticas a essa modalidade de escolha do diretor escolar, a mesma ainda se apresenta de grande expressão a nível nacional quando observamos o quadro acima, isso se dá devido a fatores históricos de uma política autoritária e hegemônica que tem se perpetuado. Conforme Mota (2022, p. 60) “A indicação pelos poderes do Estado de pessoas para a ocupação de cargos públicos é uma prática complexa e marcante na educação brasileira, caracterizada pelas relações de servilidade e de dependência política entre os envolvidos no processo”.

Outra modalidade de escolha do diretor que tem sido debatida é por meio do concurso público específico para o cargo, de modo que vários interlocutores têm defendido esta tese por se imputar a ela a objetividade na escolha de méritos intelectuais. No entanto, é bem possível que o sujeito aprovado no concurso público e que assuma a função de diretor em uma escola tenha pouca ou nenhuma afinidade/relação com a comunidade a que essa escola pertence. De acordo com Paro (2003, p. 21), umas das principais insuficiências “que se aponta no concurso público como critério para a escolha de diretores é o fato de que ele não se presta à aferição da liderança do candidato diante do pessoal escolar e dos usuários da escola pública”.

Entendemos que a função do diretor escolar está para além dos aspectos administrativos da instituição, ela deve abranger também os aspectos políticos do cargo, exigindo um bom relacionamento e identificação com a comunidade escolar. Ainda mais, o ideal é que quem

⁴⁶ “O clientelismo, como prática de relação de dependência e de troca de favores entre pessoas e grupos sociais, embora característica de sociedades pré-modernas, não deixa de estar presente também nas sociedades contemporâneas” (Paro, 2003, p. 15).

possa concorrer ao cargo de diretor escolar, em caso de eleição, seja um professor concursado do sistema de ensino, sendo assim, ele já passou por um concurso público para iniciar sua jornada enquanto docente (Dourado, 2011).

É importante ainda ressaltar que as eleições para diretores⁴⁷ têm sido umas das modalidades tidas pelos movimentos sociais e pelo movimento de professores como umas das formas mais democráticas no provimento ao cargo/função⁴⁸ de diretor escolar.

Ao relembrar o período da redemocratização do Brasil na década de 1980, Girardi e Cabral Neto (2021, p. 3) destacam que os movimentos sociais juntaram força ao “movimento dos educadores, rogando por democracia na escola, e o primeiro mecanismo colocado na agenda do movimento foi a eleição para diretor das escolas”. Em concordância com os movimentos sociais e de educadores, Paro (2011, p. 39) defende que “[...] a modalidade de escolha que mais se adequa às peculiaridades da função do diretor é a sua eleição pela comunidade escolar. [...] a eleição é a única que tem a virtude de contribuir para o avanço de tal democratização”.

Em contribuição com o debate, Mota (2022, p. 62) destaca que a eleição direta se apresenta como “[...] uma maneira coerente ao sistema emancipatório, autônomo, democrático e participativo, por oportunizar, mediante legislação específica, o exercício de escolha e participação de toda a comunidade escolar e também durante toda a gestão eleita”.

Nesse sentido, o compromisso do diretor eleito é com os interesses da comunidade, favorecendo o debate e o diálogo no espaço escolar, sendo assim, Basei (2021, p. 3) ressalta que a eleição “passa a ser considerada como a forma de provimento mais democrática e coerente com os interesses da comunidade escolar”.

De tal modo, a eleição favorece uma maior integração entre a gestão escolar e a comunidade, pois o diretor eleito tende a ser mais comprometido com os interesses e demandas do coletivo. Como observa Lück (2013), a escolha democrática do gestor estimula a transparência, o diálogo e a construção de uma gestão participativa, em que as decisões são

⁴⁷ O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no Caderno 5 (Brasil, 2004, p. 39) destaca que: “As eleições diretas para diretores, historicamente, têm sido uma das modalidades tidas como das mais democráticas formas, apesar de se constituírem também uma grande polêmica. A defesa dessa modalidade vincula-se à crença de que o processo implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da escola pela própria escola”. Ademais, Paro (2003, p. 24) destaca que “a luta por eleições começa e se desenvolve com muita antecedência nos estados onde o cargo de diretor era provido por nomeação, com a questão política permanecendo explícita. Nesses sistemas, as entidades representativas dos professores se mobilizaram, exigindo não apenas melhores salários e condições de trabalho mais adequadas, mas também o direito de escolher o diretor”.

⁴⁸ Preferimos nomear como função, pois entendemos que o diretor é um professor que, durante seu mandato exerce a função de direção em uma escola, mas que, encerrando esse mandato, retorna à sala de aula para exercer a docência novamente. Desse modo, desconstruímos a ideia de direção enquanto um cargo “para se aposentar na função” e que não exige a troca de nomes ao longo dos anos para democratizar esse espaço de liderança.

tomadas de maneira colegiada, respeitando as vozes de todos os segmentos da escola. Sobretudo, Paro (2003) afirma que conforme a sociedade avança em seu processo de democratização, torna-se necessário que as instituições que a compõem também sejam democratizadas, servindo como condição essencial para esse desenvolvimento.

Sob essa perspectiva, a democratização da escola pública deve envolver não apenas o acesso da população aos seus serviços, mas também a participação ativa nas decisões que impactam seus interesses, incluindo a escolha de seus gestores, logo, essa democratização social repercute em certa medida a uma distribuição de poder, que se assenta centralizado no Estado, para as demais instâncias da sociedade (Paro, 2003).

Importante notar, foram diversas as tentativas de vários governos do estado em eliminar a eleição para diretores no final da década de 1980 e início da década de 1990, e mesmo tal instrumento democrático sendo consolidado e reforçado na LDB 9394/96 e nos dois Planos Nacionais de Educação, encontramos ainda tentativas de excluí-lo ou modificar sua essência participativa e descentralizadora de poder por parte de alguns governos de estado⁴⁹.

Dourado (2019) defende a Constituição de 1988 e o Plano Nacional de Educação (PNE) como fundamentais para a luta em prol da democracia e da justiça social, ressaltando que a gestão escolar democrática depende da materialização desses documentos, que garantem o direito à educação universal e de qualidade. Ainda mais, o autor aponta a importância dos movimentos sociais em defesa de um modelo de gestão escolar que respeite a democracia, a autonomia e a participação comunitária.

Para Girardi e Cabral Neto (2021, p. 10),

[...] a própria conquista da eleição é significativa de uma força latente para se contrapor a esse poder histórico, como resistência. Não se pode deixar de reconhecer o sentido de liberdade e de poder que veio com o direito ao voto, de poder escolher o diretor de escola.

Além disso, o processo de eleição desempenha um importante papel educativo por ressaltar aos indivíduos da comunidade escolar, em especial aos estudantes, os valores fundamentais da democracia. Sob essa perspectiva, Freire (1996) enfatiza que a vivência democrática não é adquirida apenas por meio de discursos ou teorias, mas sim através da prática diária do diálogo e da participação.

Desse modo, as eleições para diretores contribuem para a formação cidadã ao oferecer um ambiente no qual os participantes exercem seu direito de escolha experimentando a

⁴⁹ No tópico seguinte 3.2 trataremos com mais detalhes das artimanhas e Projetos de Lei que atualmente tem ameaçado a eleição para diretores enquanto instrumento democrático da escola pública.

corresponsabilidade nas decisões. Para tanto, As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (Brasil, 2010a) expressam no Art. 54, § 3º que:

No exercício da gestão democrática, a escola deve se empenhar para constituir-se em espaço das diferenças e da pluralidade, [...] cuja meta é a de se fundamentar em princípio educativo emancipador, expresso na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar.

Flach (2019, p. 334) ressalta que a “[...] escolha de seu dirigente é um processo de formação ao mesmo tempo individual e coletivo que não pode ser negligenciado por aqueles que defendem uma educação para a liberdade, mesmo que nos limites da sociedade capitalista”.

Embora as eleições tenham um grande potencial para fortalecer a gestão democrática escolar, tal instrumento enfrenta alguns desafios que podem limitar sua ação em certos cenários específicos. Um dos grandes problemas está relacionado às possíveis influências externas presentes nesse processo democrático, como por exemplo a intromissão de partidos políticos ou interesses pessoais que podem desviar o foco da importância do processo eleitoral comprometendo dessa forma a escolha de um diretor verdadeiramente comprometido com os objetivos e metas educacionais das instituições escolares envolvidas nesse processo.

Sendo assim, as dinâmicas políticas frequentemente permeiam as políticas educacionais em vigor nas instituições locais causando impactos significativos nas tomadas de decisões cotidianas e restringindo a autonomia das escolas tendendo assim a interferir nos processos democráticos existentes.

Nessa mesma esteira, Flach (2019, p. 326) evidencia que essas relações de “interesses políticos e econômicos, também se evidenciam em inúmeros municípios, influenciando sobremaneira nos encaminhamentos políticos locais. Sob essas condições políticas, o exercício democrático fica deveras comprometido”. Outro desafio está relacionado à baixa adesão de alguns segmentos da comunidade escolar, como pais e alunos, que muitas vezes não compreendem a importância do processo eleitoral ou enfrentam dificuldades para participar ativamente. A falta de clareza nas regras, a desinformação e a ausência de campanhas de conscientização também são fatores que contribuem para a desmotivação e para o afastamento de parte da comunidade.

Além do mais, precisamos destacar que as eleições, por si só, não garantem a gestão democrática, pois a centralização de poder, mesmo após a escolha de um diretor por voto, pode continuar sendo um problema caso o gestor eleito não adote práticas participativas e transparentes.

Nesse sentido, Paro (2003) alerta que a democracia na escola não se resume ao processo eleitoral, mas deve ser construída diariamente por meio de práticas que promovam o diálogo, a corresponsabilidade e a autonomia. Dourado (2013, p. 104) ressalta que “é necessário não perdermos de vista as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes, assentada em interesses antagônicos e irreconciliáveis”.

De fato, a eleição sozinha não pode assegurar a democratização da gestão escolar, porém ela é o instrumento que permite o exercício democrático na escolha do diretor pela comunidade, para tanto, a eleição deve se associar a outros instrumentos na luta pela democratização das relações escolares. Paro (2003, p. 28) adverte que: “A eleição de diretores não pode, todavia, ser tomada como uma panacéia que resolverá todos os problemas da escola e muito menos, em particular, os de natureza política”.

Como dito anteriormente, a eleição precisa estar sempre acompanhada de uma gestão colegiada que valoriza e potencializa a participação da comunidade nos conselhos escolares, na elaboração e revisão constante do projeto político-pedagógico e nos demais espaços de participação, sejam por meio de grêmios estudantis ou associação de pais. Dourado (2013, p. 105) assevera que “a eleição deve ser vislumbrada como um instrumento a ser associado a outros na luta pela democratização possível das relações escolares”.

Para superar os desafios mencionados é fundamental fortalecer instâncias de participação, como as eleições para diretores, promovendo estratégias que ampliem o envolvimento ativo de professores, coordenadores, estudantes, funcionários, pais e da comunidade local. Esse fortalecimento é essencial para consolidar um processo de gestão que, continuamente, reflita as possibilidades de construção de uma nova cultura escolar. Um dos principais objetivos é promover a conscientização por meio de campanhas que esclareçam o processo eleitoral e destaquem a relevância da participação de todos os grupos envolvidos nas eleições.

Essas campanhas devem ser conduzidas para a inclusão da comunidade e empregar linguagem de fácil acesso, bem como métodos que respeitem a diversidade cultural e social presente a nas comunidades educacionais. Deste modo, Dourado (2013, p. 115) destaca que,

[...] partimos da premissa de que a participação não deve ser confinada apenas à dimensão política do voto, mas a esta deve associar-se o construto da participação coletiva [...] tal prerrogativa passa pela construção de espaços de cidadania pelos e para os trabalhadores.

Nesse aspecto, é importante destacar que a transparência no processo eleitoral⁵⁰ é essencial para manter a legitimidade e confiança da sociedade envolvida nele. Tais medidas englobam a definição de diretrizes claras de conduta durante a eleição, juntamente com a organização de debates entre os candidatos para exporem suas propostas e garantindo a mesma oportunidade para todos os concorrentes se apresentarem.

Para além disso, a realização das eleições por uma comissão representativa imparcial se torna imprescindível para assegurar o cumprimento das normas estabelecidas bem como promover um ambiente de respeito a ambas as partes. Nesse sentido, Costa (2018, p. 85) destaca “a necessidade de ouvir os [...] segmentos da comunidade escolar para equacionar a distribuição do direito ao voto e permitir maior transparência e lisura no processo de seleção do gestor”.

Por fim, é necessário investir na formação continuada de todos os envolvidos – professores, gestores e membros da comunidade – para que compreendam o papel da eleição na construção de uma gestão escolar democrática. Essa formação pode abordar temas como participação cidadã, liderança democrática e o impacto das decisões coletivas no cotidiano escolar, contribuindo para que o processo eleitoral seja mais do que um evento pontual, mas sim parte de uma cultura de envolvimento contínuo.

3.2 ELEIÇÕES DIRETAS PARA DIRETORES ESCOLARES

As eleições diretas de diretores escolares é um ponto central nas discussões sobre gestão democrática, nas escolas públicas do Brasil. Esse instrumento está alinhado com os valores da democracia participativa, sendo um meio de fortalecer o senso de coletividade e representatividade na seleção dos líderes educacionais.

As eleições diretas para diretores não são uniformemente reguladas no território nacional, o que gera uma variedade de modelos e práticas que diferem entre os diversos estados e municípios. Buscamos aqui investigar as bases legais que regem a realização das eleições e examinamos os modelos implementados em diversos cenários estaduais e municipais enquanto discutimos a conexão dessas práticas com as orientações presentes nos Planos Nacional e Estadual de Educação, com ênfase no estado do Maranhão.

⁵⁰ O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares no Caderno 5 elucida que: “O processo de eleição apresenta-se de formas variadas, indo desde a delimitação do colégio eleitoral – que pode ser restrito a apenas uma parcela da comunidade escolar, ou à sua totalidade, compreendida como o universo de pais, estudantes, professores, técnicos e funcionários – até a definição operacional para o andamento e a transparência do processo – data, local, horário, valorização operacional dos votos de participação dos vários segmentos envolvidos” (Brasil, 2004, p. 39).

No arcabouço legal, que regula as eleições diretas para diretores escolares no Brasil, percebemos que o processo eleitoral, apesar de não ser regulamentado por uma legislação nacional unificada, é orientado por princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) e nos Planos Nacionais de Educação (PNE).

A Constituição de 1988, em seu artigo 206, enfatiza o princípio da gestão democrática como uma das bases para a educação pública, deixando aberta a possibilidade de que as eleições para diretores escolares sejam uma expressão prática desse princípio. Já a LDB 9394/96, reforça a necessidade de que os sistemas de ensino garantam formas participativas de gestão, sem, no entanto, estabelecer a obrigatoriedade de eleições diretas.

Deste modo, fica na responsabilidade dos estados e municípios estabelecerem as diretrizes para a seleção dos diretores escolares e os critérios que irão regular cada edital de seleção, tal fato acarreta em uma ampla variação dessas práticas em todo o país.

A análise da legislação sobre a gestão democrática, com foco no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e no Plano Estadual de Educação do Maranhão (PEE-MA) 2014-2024, nos dá a percepção de como esses planos apontam os caminhos e entendimentos para a realização dessas eleições em seus devidos sistemas de ensino. Ao relacionarmos o PNE e os Planos Estaduais e Municipais de Educação (PEE e PME), observamos como as diretrizes nacionais são adaptadas para as realidades locais. Destacamos os diversos contextos de legislações estaduais e municipais que estabeleceram eleições diretas como modelo padrão, bem como a ausência desse mecanismo em outras localidades, o que permite apontar avanços e lacunas na legislação vigente.

Algumas cidades adotaram processos eleitorais amplamente participativos, envolvendo professores, estudantes, pais e funcionários, enquanto outras limitam o processo a determinados segmentos, como professores e funcionários efetivos. Sobretudo, serão discutidos os desafios enfrentados por localidades onde o processo é marcado por interferências políticas externas, baixa adesão ou falta de clareza nas regras.

Demostramos um panorama dos diferentes modelos de eleições realizadas em contextos municipais, destacando como essas variações impactam a legitimidade e a representatividade dos diretores eleitos. Para tanto, fizemos uso das várias pesquisas realizadas nas diversas regiões do Brasil, desde as publicações em periódicos e as dissertações e teses disponíveis na plataforma da CAPES e repositórios das universidades, buscando abranger parte da realidade de todas essas regiões (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte).

Por meio de uma abordagem fundamentada em autores como Libâneo (2004), Souza (2006), Chaves, Novais e Guedes (2018), Aguiar e Ruiz (2021), Dourado (2013), Lima (2019), e na análise de exemplos locais de diferentes contextos estaduais e municipais, este tópico oferece uma contribuição crítica e propositiva para o debate sobre o papel das eleições na construção de uma escola mais inclusiva, participativa e alinhada às necessidades da sociedade. Para tanto, a ausência de uma regulamentação nacional uniforme, as variações nos modelos de eleição e os desafios relacionados à integração com os Planos Nacionais e Estaduais de Educação mostram que há um longo caminho a ser percorrido para fortalecer essa prática.

3.2.1 A legislação brasileira sobre eleições de diretores escolares: uma análise do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e do Plano Estadual de Educação do Maranhão 2014-2024

Ao longo das últimas décadas, as leis brasileiras estabeleceram bases importantes para a gestão democrática das escolas públicas no país, bem como a possibilidade de envolvimento da comunidade na seleção dos diretores escolares. No entanto, essa medida não é padronizada por uma legislação nacional única, levando a diferenças marcantes nas práticas impostas pelos estados e municípios. Sendo assim, buscaremos explorar o arcabouço legal referente às eleições para diretores escolares ao analisar as diretrizes gerais que estão estabelecidas na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e nos Planos de Educação (nacional e estadual), refletindo também sobre a ausência de uma regulamentação nacional específica e suas implicações no desenvolvimento de uma gestão democrática.

A Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição cidadã, representa um marco na democratização⁵¹ das políticas públicas no Brasil, incluindo o campo da educação. No Art. 206, inciso VI, estabelece que a gestão democrática do ensino público deve ser um dos princípios norteadores da educação nacional. Embora o texto constitucional não detalhe como essa gestão deve ser implementada, ele cria as bases para práticas participativas, como as eleições diretas para diretores escolares.

Chaves, Novais e Guedes (2018, p. 657), ressaltam que este “princípio se fundamenta na possibilidade do compartilhamento do poder, no respeito às decisões colegiadas, na valorização da participação dos sujeitos envolvidos no processo educativo e na autonomia”.

Para tanto, esse princípio constitucional reflete o compromisso de ampliar a participação da comunidade escolar na administração das instituições públicas de ensino, descentralizando

⁵¹ De acordo com Chaves, Novais e Guedes (2018, p. 655): “A culminância do princípio democrático se materializou na Constituição de 1988, exatamente para se contrapor ao período da ditadura militar, ocorrido entre os anos de 1964 a 1985”.

o poder e promovendo a corresponsabilidade. A democratização da gestão educacional, contudo, é apresentada de forma genérica, cabendo à legislação infraconstitucional e às normativas estaduais e municipais detalhar os mecanismos específicos para sua implementação.

A LDB (Lei nº 9.394/1996), que organiza a educação nacional, reforça o princípio da gestão democrática em seu Art. 14, onde orienta que os sistemas de ensino definam mecanismos que garantam a participação da comunidade escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas. No entanto, assim como a Constituição, a LDB não especifica como as eleições diretas para diretores devem ser conduzidas, deixando essa responsabilidade para os estados e municípios. Apesar de a Lei nº 14.644/2023 alterar o texto da LDB prevendo a instituição dos conselhos escolares, inclusive detalhando a composição desse conselho, ainda não tivemos uma alteração na lei nesse sentido a respeito das eleições para diretores.

Ao permitir essa flexibilidade, a LDB reconhece a diversidade das realidades locais, mas também abre espaço para que práticas autoritárias ou centralizadoras sejam mantidas em alguns contextos. Em muitos estados e municípios, a escolha de diretores ainda ocorre por meio de indicação política, concursos ou processos híbridos, o que pode limitar o engajamento da comunidade e enfraquecer o princípio da gestão democrática.

Para Chaves, Novais e Guedes (2018, p. 665): “Esse artigo legaliza a possibilidade legal de adaptação administrativa das redes de acordo com as peculiaridades municipais” assim, devido a essa lacuna legal e em um país onde as particularidades políticas e administrativas são enviesadas, temos um favorecimento dos interesses das elites conservadoras, o que limita o processo de consolidação da gestão democrática por meio de eleições diretas.

Por essa razão, os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação (PNE, PEEs e PME) passam a desempenhar um importante papel no desenvolvimento da gestão democrática, tendo em vista que estes estabelecem metas e estratégias para a materialização dessa ação no espaço nacional, estadual e municipal. Assim, como a Constituição Federal de 1988 e a LDB 9394/96 não especifica os por menores de como deve acontecer as eleições nesses espaços, esses Planos tomam por base⁵² os anseios e debates da comunidade e estabelecem prazos palpáveis para a execução dessas metas, podendo serem avaliados ao final de sua vigência.

⁵² “A primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE) foi realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010, precedida por conferências municipais e estaduais de educação, cujo tema proposto foi “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. Parte-se de um documento referência, lançado pelo MEC e, posteriormente, as decisões são sistematizadas e debatidas na CONAE, e a partir disso, elabora-se um documento final que representa as aspirações da sociedade representada por delegados de diferentes segmentos, sendo ponto de partida para a construção do projeto de lei sobre o PNE” (Aguiar; Ruiz, 2021, p. 5).

O PNE 2014-2024, em sua meta 19, visa “assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas”. E mais especificamente na estratégia 19.1, considerar “para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar”.

Conforme Aguiar e Ruiz (2021, p. 5), houve uma desfiguração do PNE 2014-2024, pois “o princípio da gestão democrática apontado no documento final da CONAE não coincide com a perspectiva de meritocracia apresentada pela meta 19 do PNE”. Para confirmar o que aqui está dito, segue abaixo um trecho do texto final da CONAE (2010) que trata do Eixo II – Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação:

Instituir mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores/as e reitores/as, por exemplo –, para todas as instituições educativas (públicas e privadas) e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica. Lei própria deve garantir a eleição direta para diretores/as (gestores/as) das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da educação básica (Brasil, 2010, p. 43-44).

O PNE 2014-2024, ao desfigurar os ideais defendidos na CONAE, revela as diferentes forças que disputam as políticas educacionais e reformula novos sentidos ao princípio da gestão democrática, assim, continua subordinando os princípios democráticos a lógica neoliberal e fragilizando cada vez mais a luta pela democratização da educação (Aguiar; Ruiz, 2021).

O PNE se manifesta como uma verdadeira expressão das contradições que são próprias de uma sociedade do capital. Sendo assim, percebemos o enfraquecimento da defesa das eleições diretas nesse documento, o que vai abrir espaço para o questionamento da validade das eleições nas escolas públicas, bem como uma intensificação das formas mistas de provimento ao cargo de diretor ao incluir elementos como os critérios de mérito e desempenho nessa seleção.

Tal situação vai repercutir nos demais planos estaduais e municipais, de modo a reproduzir essas contradições a nível estadual e municipal. O Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão⁵³ (2014-2024) em sua meta 20 estabelece:

Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de

⁵³ Apesar de nossa pesquisa se concentrar na Rede Municipal de Educação de Imperatriz/MA entendemos ser necessário analisarmos também o Plano Estadual de Educação do Maranhão por compreendermos que este, junto ao PNE, exerce força reguladora e definidora nos Planos Municipais.

gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses (Maranhão, 2014, p. 27).

Há uma repetição do texto do PNE, o que fragiliza a obrigatoriedade das eleições diretas enquanto instrumento de provimento ao cargo diretor, instrumento este que proporciona a comunidade escolar escolher seu representante. O antagonismo concebido aqui é representado por fundamentos distintos, sendo que um centra-se na meritocracia (critério de méritos e desempenho) e o outro está para a participação sociopolítica (participação da comunidade na eleição de gestores).

Deste modo, essa diretriz passa a ser adaptada nos planos estaduais e municipais, que variam em seu grau de detalhamento e implementação prática, sendo assim, a relação entre os planos de educação e as eleições para diretores não é homogênea visto que alguns estados e municípios incorporam explicitamente a prática das eleições diretas em seus planos, enquanto outros se limitam a menções gerais sobre a gestão democrática. Essa variação reflete tanto as especificidades locais quanto a ausência de uma regulamentação nacional que unifique as práticas e garanta sua implementação em todo o território brasileiro. “O desafio, portanto, é como a meta será incorporada aos planos municipais e estaduais de educação, pois a regulamentação é que vai apontar o projeto de gestão que prevalece na rede de ensino” (Aguiar; Ruiz, 2021, p. 6).

No caso do Maranhão, o Plano Estadual de Educação (PEE) incorpora diretrizes para fortalecer a gestão democrática, mas enfrenta desafios na operacionalização dessas metas, especialmente em regiões com menor estrutura administrativa e engajamento da comunidade escolar. Essa disparidade entre o que está previsto nos planos e o que é praticado nas escolas aponta para a necessidade de maior articulação entre as políticas educacionais e os recursos disponíveis. Como destaca Libâneo (2004), a falta de articulação entre as políticas educacionais e as condições reais das escolas leva a um abismo entre o que é prescrito e o que é possível realizar.

Ainda sobre o PNE 2014-2024, podemos destacar duas estratégias da meta 19 que apontam diretamente para as formas de provimento ao cargo dos diretores escolares, segue abaixo:

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; [...]

19.8) 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 (Brasil, 2014).

De igual modo, destacaremos abaixo as estratégias estabelecidas no Plano Estadual de Educação do Maranhão – PEE, que também apontam para as formas de provimento de cargos na meta 20, na intenção de estabelecermos um comparativo entre os planos, segue abaixo:

20.1 Possibilitar a criação de comissão, na conformidade do Art. 61, da Lei n.º 9.860, de 1.º de julho de 2013⁵⁴, para propor ações que visem a regulamentação do processo de escolha da função de Gestor Escolar. [...]

20.11 Estimular a eleição direta para o cargo de gestor das escolas públicas das redes municipais, com vista a garantir condições para a efetiva participação das comunidades escolares, considerando, plano estratégico da Secretaria de Estado da Educação como regulamentação, na conformidade da legislação.

20.12 Garantir formação continuada sobre as dimensões financeira, pedagógica, fiscal e contábil, institucional e administrativa para professores, gestores, supervisores escolares e demais profissionais da escola, a fim de garantir a efetivação da gestão democrática na rede estadual (Maranhão, 2014).

O PEE do Maranhão já aponta para a necessidade de “estimular” a eleição direta para o cargo de gestor escolar nas redes municipais e orienta à formação de uma comissão para regular esse processo, conforme indica o Art. 61 da Lei n.º 9.860, que será composta por “representantes da Secretaria de Estado da Educação e da Entidade Classista”. Outro sim, compreendemos que o PEE do Maranhão avança em certa medida em relação ao PNE, que não deixa claro em seu texto a necessidade de escolha do diretor escolar por meio de eleições diretas.

Ao analisarmos as estratégias 19.8 do PNE e 20.12 do PEE, percebemos no texto a preocupação com o processo de formação continuada desses sujeitos que passam a ocupar os cargos de diretores/gestores escolares no sentido de fornecer conhecimentos necessários quanto às diversas dimensões que atravessam o exercício dessa função, como: financeira, pedagógica, fiscal, institucional e política. Apesar da dimensão política não aparecer diretamente no texto da Lei, compreendemos a importância dessa dimensão para que o diretor consiga exercer seu mandato desenvolvendo uma boa relação com a comunidade escolar.

Para tanto, a dimensão política da função do diretor escolar é essencialmente ligada à gestão democrática, sendo fundamental que ele desenvolva a capacidade de atuar em parceria

⁵⁴ A LEI Nº 9860, DE 1º DE JULHO DE 2013 é uma Lei estadual do Maranhão que dispõe sobre o estatuto e o plano de carreiras, cargos e remuneração dos integrantes do subgrupo magistério da educação básica e dá outras providências. Em seu Art. 61, destaca: “Fica assegurado o princípio da democratização, por meio da eleição direta, no processo de escolha para os ocupantes da função da Gestão Escolar das Unidades de Ensino da Rede Pública Estadual, com a exigência de qualificação profissional em curso de Formação Continuada na área de Gestão Escolar, disponibilizada pela Secretaria de Estado da Educação ou por instituições por ela conveniadas. Parágrafo único. A regulamentação do processo de escolha da função da Gestão Escolar de que trata o caput deste artigo será instituída por decreto, com critérios definidos por comissão composta por representantes da Secretaria de Estado da Educação e da Entidade Classista” (Maranhão, 2013).

com a comunidade escolar, utilizando seu poder⁵⁵ para promover o consenso. Nesse sentido, Souza (2006) destaca que o poder em questão decorre de um contrato firmado entre as pessoas que compõem esta instituição, ressaltando que o diálogo entre os sujeitos envolvidos é uma condição indispensável para a efetivação dessa dinâmica, possibilitando ações potencialmente mais democráticas. Assim, as ações do diretor escolar estão intrinsecamente relacionadas a atos políticos, uma vez que envolvem continuamente processos de disputa de poder. Segundo Dourado (2013, p. 101): “A administração escolar configura-se, antes do mais, em ato político, na medida em que requer sempre uma tomada de posição”.

Quanto à formação continuada desses diretores escolares em nível nacional, conforme Aguiar e Ruiz (2021, p. 7) “destacam-se dois Programas Federais, um já extinto e outro não implementado, voltados para esta intencionalidade”. O Programa Escola de Gestores, instituído pelo MEC em 2005, tinha como objetivo principal a qualificação de gestores escolares das instituições públicas de educação básica, sendo ofertado na modalidade de educação a distância, contudo, sua continuidade foi interrompida em 2016. Conforme Lima (2019, p. 144): “O programa parece ter inaugurado uma nova forma de atuação envolvendo entidades nacionais, universidades e secretarias estaduais e municipais de educação”.

Destaca-se também o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, instituído pela Portaria nº 1.118 de 3 de dezembro de 2015, como uma iniciativa relevante nessa área, visava qualificar profissionais da educação por meio de cursos de formação continuada e extensão, promovendo padrões nacionais para diretores escolares.

Seu foco está na capacitação e certificação tanto dos gestores em exercício quanto dos candidatos a cargos de direção. Além disso, buscava melhorar os processos de seleção de diretores nos sistemas públicos de ensino e incentivar práticas de gestão democrática e organização do trabalho pedagógico. No entanto, o programa em questão não foi implementado pelo governo federal. Segundo Lima (2019, p. 144-145):

[...] houve pouco diálogo para a construção desse programa e pouco reconhecimento de seus termos pela comunidade epistêmica da educação, como as universidades, e até mesmo pela Undime⁵⁶ e pelo Consed⁵⁷ — ambos diretamente envolvidos em sua

⁵⁵ Conforme Souza e Gouveia (2010, p. 175), este sujeito “representa o poder instituído na escola e tem por tarefa primordial coordenar a gestão escolar, representar a instituição, responder administrativa e politicamente, zelar, dar suporte e fazer cumprir os objetivos pedagógicos da escola”.

⁵⁶ União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. A Undime tem por missão articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social e o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados.

⁵⁷ Conselho Nacional de Secretários de Educação. O Consed desempenha, concomitantemente, um papel político, como órgão de representação e defesa dos interesses dos Estados na área educacional, e um papel técnico, como fórum qualificado de discussão, formulação e avaliação das políticas e programas educacionais.

criação. Isso demonstrou que, apesar de haver uma atuação conjunta entre Undime, Consed e MEC para a construção dessa política, o diálogo existente foi acelerado e as iniciativas que tinham objetivos similares e deveriam estar trabalhando juntas, notadamente o Comitê Gestor e o GT de Gestão Escolar e Plano de Carreira do Consed, estavam descompassados.

Outro ponto importante a ser destacado foi que a criação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, motivado, principalmente, pela necessidade de tratar a certificação e seleção de diretores escolares no Brasil, em vez de focar exclusivamente na reformulação ou avanço dos processos de formação continuada para gestores. Essa iniciativa levou em consideração o papel do MEC em garantir critérios técnicos baseados no mérito e na consulta pública à comunidade escolar, conforme estabelecido pela meta 19 do PNE (Lima, 2019).

A descontinuidade do Programa Escola de Gestores e a não implementação do Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, são diretamente influenciadas pelo período de transição política do Brasil no ano de 2016, período esse que fica marcado pelo afastamento da presidente Dilma Rousseff por meio de golpe parlamentar e que acaba por apontar novas prioridades das políticas educacionais na nova gestão do MEC que vão privilegiar a aprovação e implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC.

Para uma melhor compreensão do tema em questão Aguiar e Ruiz (2021, p. 8) destacam que as medidas implementadas durante o Governo de Michel Temer resultaram em alterações nas “políticas educacionais em curso no Brasil, acentuando relações com o setor privado e, conseqüentemente, ocasionando esvaziamento do sentido democrático-participativo dessas políticas”, de tal modo, as medidas adotadas restringiram os processos de participação e comprometeram ainda mais a democratização da educação.

Durante o governo do presidente Bolsonaro (2019-2022), a ideia de padronizar uma base comum para a formação de diretores escolares não foi completamente abandonada e, no final de 2020, retornou à pauta educacional. Com a autorização do CNE (Conselho Nacional de Educação), o Projeto de Resolução da Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar⁵⁸ propôs uma regulação para definir as habilidades desse profissional visando guiar políticas de capacitação e apoiar as redes de ensino na seleção dos diretores escolares. No entanto, o texto apresentado possui limitações ao não considerar os aspectos históricos, sociais e pedagógicos que são fundamentais para a gestão escolar. Assim, a proposta segue em direção

⁵⁸ Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=172851-parecer-resolucao-cne-matriz-competencias-diretor-escolar-2&category_slug=marco-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=172851-<u>parecer-resolucao-cne-matriz-competencias-diretor-escolar-2&category_slug=marco-2021-pdf&Itemid=30192</u>). Acesso em: 10/12/2024.

à padronização de competências e habilidades genéricas, descoladas do contexto real, restringindo a atuação do diretor ao campo do pragmatismo (Aguiar; Ruiz, 2021).

O documento visa definir padrões de competências e habilidades para diretores escolares, apontando-os como sujeitos determinantes para garantir uma escola pública de qualidade. Ainda mais, mostra-se alinhado à agenda global da Educação 2030, com ênfase em governança, liderança, monitoramento e avaliação, o texto reflete uma abordagem gerencialista de gestão escolar focada na obtenção de resultados, semelhante ao modelo empresarial. Caso homologado, servirá como referência para políticas de formação e para orientar os processos de seleção de diretores escolares (Aguiar; Ruiz, 2021).

Um dos dilemas mais relevantes associados às eleições de diretores escolares é a falta de uma legislação nacional que estabeleça critérios claros e consistentes para conduzi-las, pois, essa falta de clareza possibilita a diversos projetos de governo, sejam eles de nível federal ou local, fortalecer ou asfixiar o uso de tal instrumento como processo de democratização dos espaços escolares.

Apesar de a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9394/96) e os Planos de Educação (2001-2010 e 2014-2024) servirem como orientações amplas, a ausência de uma legislação mais precisa abre espaço para a convivência de práticas bastante diversas, o que torna ainda mais desafiador consolidar a implementação de um projeto de gestão democrática em todo o país.

Essa lacuna legal também abre espaço para interferências políticas e para a manutenção de práticas centralizadoras em muitos contextos. A exemplo, em algumas localidades, a escolha de diretores ainda ocorre por indicação de gestores públicos ou partidos políticos, o que pode comprometer a autonomia das escolas e enfraquecer o vínculo entre a gestão e a comunidade escolar. Em outros lugares, apesar de terem assumido a eleição como critério de escolha do diretor escolar em seu Plano Estadual ou Municipal, associam a outros instrumentos utilizando-se do texto do PNE que destaca “os critérios de mérito e desempenho” na escolha dos diretores.

Para tanto, buscamos aqui fazer uma análise crítica do arcabouço legal existente, destacando a importância de fortalecer as bases normativas para consolidar as eleições de diretores escolares como uma prática efetiva de gestão democrática. Por meio de exemplos práticos e do diálogo com autores, buscaremos no subtópico a seguir contribuir para uma compreensão mais profunda das potencialidades e limitações dos processos de eleições para diretores e suas legislações mais específicas dos estados e municípios.

3.2.2 Modelos de eleições de diretores escolares em diferentes contextos estaduais e municipais.

A escolha de diretores escolares é um instrumento essencial para a gestão democrática nas escolas públicas, refletindo a relação entre autonomia institucional e a participação da comunidade escolar. No Brasil, a ausência de uma legislação nacional padronizada para a eleição de diretores resultou na adoção de diversos modelos nos contextos municipais, moldados por particularidades políticas, culturais e econômicas.

Este subtópico analisa esses diferentes modelos, destacando as variações nas práticas eleitorais, seus impactos na gestão escolar e os desafios enfrentados para consolidar a gestão democrática em contextos locais. Buscaremos aqui, a partir de pesquisa realizada nas plataformas (Capes, Scielo e Google Acadêmico), compreender como vem acontecendo a eleição para diretores escolares em diferentes locais do país e suas variações.

Assim sendo, as formas de eleição de diretores escolares em estados e municípios do Brasil diferem bastante devido a variáveis como o porte da rede educacional, as condições de infraestrutura, a cultura política local e o relacionamento entre os gestores municipais e a comunidade escolar.

Alguns municípios optam por procedimentos altamente participativos nos quais todos os setores da comunidade escolar - professores, funcionários, alunos e pais - têm direito a voto. Esses modelos fortalecem o princípio da gestão democrática ao incentivarem a participação ativa de diversos atores. Por outro lado, em algumas regiões há restrições para o direito ao voto que se aplicam a grupos específicos como professores e funcionários, o que pode resultar na limitação da representatividade nas tomadas de decisão.

Há também municípios que adotam modelos híbridos, combinando critérios de votação com etapas adicionais, como análise de currículo ou provas de conhecimentos de gestão educacional. Essas práticas buscam equilibrar a participação democrática com a exigência de competências técnicas, mas podem gerar controvérsias ao priorizarem critérios meritocráticos em detrimento da representatividade.

Conforme Aguiar e Ruiz (2021), considerando esses apontamentos, é essencial que estados e municípios, ao colocarem em prática seus planos de educação, desenvolvam mecanismos capazes de equilibrar essas contradições, sem perder de vista os processos de participação e o exercício democrático. É compreensível que os responsáveis pela implementação das políticas atuem com base em suas próprias interpretações, influenciadas por concepções e interesses específicos. Ademais, a execução de políticas públicas nem sempre reflete de forma fiel as intenções originais de seus formuladores.

Nesse contexto, a implementação acaba transformando o projeto original, uma vez que os responsáveis por a executar moldam a política de acordo com suas próprias concepções. Ao colocar em prática as determinações legais, esses agentes imprimem à política as nuances de suas convicções, criando, assim, a oportunidade de construir um projeto com maior potencial de democratização ou não.

Nesse sentido, apontaremos aqui como vem acontecendo a escolha do diretor escolar em alguns estados e municípios a partir da realidade apresentada pelos pesquisadores que publicaram seus textos, seja por artigos científicos em periódicos ou teses e dissertações disponíveis para consulta⁵⁹.

a) Região Sul

Basei (2021, p. 3-4) em sua pesquisa “o tensionamento da gestão democrática e as mudanças nas eleições para diretor escolar no estado do paraná”, busca compreender:

[...] o debate sobre gestão democrática no ensino público em consonância com a Lei n. 18.590, de 15 de outubro de 2015 e as repercussões ocasionadas pela aprovação na Assembleia Legislativa da Lei n. 20.358 de 26 de outubro de 2020, a qual promove mudanças nas eleições para diretor(a) das escolas da rede pública estadual, permitindo uma maior intervenção do Estado na escolha feita pela comunidade escolar.

Basei (2021, p. 5) afirma que: “A eleição direta para diretor nas unidades de ensino no Paraná foi conquistada na década de 1980 [...] regulamentada pelo Decreto Lei n. 455/1983, o qual previa unicamente a forma paritária de votos”. Conforme o Decreto nº 849/1991, a escolha do diretor passou a ser feita pelo Estado após consulta à escola, refletindo interesses conflitantes entre agentes políticos e sociais e reforçando o controle autocrático do poder público.

O estudo revela que conforme o estado do Paraná ia trocando seus governantes, o processo de eleições para diretores se viu ameaçado por diversas vezes. De modo que, o Decreto n. 4.313/2001 institucionalizou novamente a eleição para o cargo de diretor, no entanto, o processo eleitoral era precedido por uma prova eliminatória com o objetivo de avaliar as competências administrativas e gerenciais dos candidatos. Com a promulgação da Lei n. 14.231/2003, Roberto Requião normatizou as eleições para diretor, destacando a supressão da prova técnica.

⁵⁹ Por meio de uma Revisão de Literatura, buscamos perceber a realidade das eleições para diretores escolares na tentativa de contemplar todas as regiões do Brasil: Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Para tanto, de forma didática, separamos as análises das pesquisas por região na mesma ordem apresentada acima para melhor compreendermos como os dispositivos legais têm tratado essa forma de provimento ao cargo de diretor escolar no Brasil.

A Lei n. 18.590/2015 excluiu dentre as escolas que teriam eleições para diretores as escolas regidas por convênios; de comunidades indígenas e quilombolas; as que funcionam em prédios privados, cedidos ou alugados de instituições religiosas; da Polícia Militar do Estado do Paraná e, das Unidades Prisionais e dos Centros de Socioeducação – Cense.

A Lei n. 20.358/2020 inclui nessa lista as escolas cívico-militares e as escolas de educação integral que passam a ter sua escolha de diretor por indicação do governo do Estado. Segundo Basei (2021, p. 9), “[...] a escolha dos diretores escolares, como um dos pilares da gestão democrática, foi e ainda é motivo de intenso debate no campo educacional, dialogando ou divergindo com a diversidade de concepções políticas, de educação e de sociedade”.

Flach (2019, p. 327) em sua pesquisa “A escolha de diretores de escolas e sua relação com o princípio da gestão democrática no ensino público em municípios paranaenses”, destaca que:

[...] a forma escolhida para a designação de diretores escolares pode ser importante indicativo a respeito de como a gestão democrática se efetiva, ou não, no interior das escolas e a respectiva relação destas com as instâncias administrativas do sistema educacional, principalmente em relação às Secretarias Municipais de Educação, ou equivalentes.

A autora afirma que democratização da escolha de diretores não se evidencia em todos os municípios pesquisados e apresenta dados que comprovam que de 16 municípios paranaenses pesquisados, 12 municípios adotam a eleição para diretores, 01 município ainda utiliza a nomeação pelo poder executivo para a escolha do diretor escolar e 03 municípios não disponibilizaram a regulamentação específica.

Sobre a nomeação de diretores escolares ainda presente nos dados apresentados, Flach (2019, p. 330) alerta que tal prática “tende a atender à lógica clientelista presente na política brasileira, podendo ser utilizada como moeda de troca, colaborando para a manutenção de determinada pessoa ou grupo no poder”. Quanto aos municípios que adotaram a eleição para diretores, a maioria dos municípios exige que os candidatos à função de direção sejam profissionais do Magistério com formação superior, alinhando-se ao artigo 64 da Lei nº 9.394/96. Apenas o município de Curitiba não faz qualquer menção a esse respeito.

Outro ponto importante a ser destacado é que os municípios de Guarapuava e Toledo excluem ou não tem previsão da participação dos alunos na composição do colégio eleitoral, tais dispositivos excluem sujeitos diretamente ligados às questões que afetam a escola, ainda mais, a possibilidade de formação que o processo de eleição poderia oferecer fica perdida.

Flach (2019, p. 332) ressalta que o município de Araucária traz um importante avanço “ao incluir como votantes os alunos com idade igual ou superior a 12 anos, pode ser apontada

como um avanço, visto que indica para um processo formativo de vivência da democracia e formação cidadã”.

Quanto ao peso dos votos do colegiado eleitoral, os dados levantados demonstram que nos municípios de Araucária, Paranaguá e São José dos Pinhais, o voto para escolha de diretores escolares é universal, com peso igual para todos os eleitores, independentemente do segmento, assim, esse modelo reforça a igualdade entre os votantes, evitando privilégios por categoria.

De outro modo, os municípios de Cascavel, Curitiba, Ibiporã, Londrina, Pinhais, Ponta Grossa e Telêmaco Borba adotam a proporcionalidade de 50% para cada segmento. Já em Toledo, cada voto de professores e funcionários tem peso triplicado. Em Guarapuava, porém, a proporcionalidade apresenta uma peculiaridade: o total de votos de professores e servidores é multiplicado pelo número de pais ou responsáveis votantes, o que praticamente inviabiliza a igualdade de participação e compromete o caráter democrático do processo.

Flach (2019) conclui que as realidades analisadas revelam diferentes normativas sobre a escolha de diretores, variando desde a atribuição da decisão exclusivamente ao gestor público, sob o conceito de "função de confiança" e com inclinações clientelistas, até processos de consulta pública que permitem o voto universal.

Aguiar e Ruiz (2021, p. 10-11) em sua pesquisa “O processo de escolha dos dirigentes escolares em Londrina: a implementação da meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024”, apontam que:

Em Londrina identificamos três formas de acesso à função de dirigente escolar ao longo dos anos que, a nosso ver, são singulares às práticas sociais decorrentes de determinados momentos históricos: indicação política nos anos 1980; consulta à comunidade escolar (eleição) nos anos 1990/ 2000; e critério técnico de mérito e desempenho associado à consulta à comunidade escolar no ano de 2017.

Segundo os autores, em 2013 a candidatura no processo eleitoral passou a ser condicionada à comprovação de participação em um curso com carga horária de 20 horas, exigindo frequência mínima de 75%. Nesse contexto, a formação foi estabelecida como um dos requisitos para o acesso à função, sendo considerada essencial para orientar o desempenho do profissional em suas atribuições.

Em 2017, o processo de seleção ocorreu em duas etapas: inicialmente, houve a análise documental e a apresentação de um plano de trabalho à banca examinadora, seguindo critérios técnicos estabelecidos nos Planos Nacional e Municipal de Educação. Na segunda etapa, foi realizada uma consulta à comunidade escolar, com votação secreta nas unidades de ensino.

Como bem destacam Aguiar e Ruiz (2021, p. 14) neste aspecto: “os fundamentos que sustentam o critério técnico de mérito e desempenho redimensionam para uma gestão de resultados, cujas raízes se entrelaçam no ideário neoliberal”.

b) Região Sudeste

Costa (2018, p. 66) em sua pesquisa “Eleição de diretor e gestão democrática na escola pública de Minas Gerais: entre vícios, ranços e avanços, o concebido e o percebido” trazem dados do estado de Minas Gerais, apontando que:

Em 1991, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEEMG) promoveu o início da reforma do sistema educacional, consolidando seus compromissos, metas, diretrizes e objetivos no manual “A Promoção da Autonomia Escolar em Minas Gerais”. Essa reforma procurava descentralizar e desconcentrar o sistema, transferindo o poder de decisão dos órgãos central (SEE-MG) e intermediários (Delegacias Regionais de Ensino) para as escolas, procurando oferecer maior autonomia aos centros educativos.

Segundo o autor, a primeira eleição de diretor em Minas Gerais aconteceu no ano de 1991, na gestão do Governador Hélio Garcia, vale ressaltar que esse processo enfrentou uma série de entraves políticos que dificultaram a democratização da gestão escolar. Destarte, o processo de eleição de diretor de escola é realizado em duas etapas, sendo a primeira constando de uma prova de aptidão para a liderança e habilidades gerenciais e a segunda fase sendo de fato a eleição pela comunidade escolar somente dos candidatos aprovados na primeira etapa e que pretendam ser indicados para o cargo de diretor e à função de vice-diretor. Percebemos aqui a dualidade no processo eleitoral que combina os critérios de desempenho como etapa eliminatória para a consulta pública a comunidade escolar.

Silva Filho (2022, p. 220) em sua pesquisa: “Gestão democrática da educação: a experiência da primeira eleição direta para diretores e conselheiros escolares da rede pública municipal de Duque de Caxias/RJ”, apresenta dados importantes em sua tese sobre as eleições para diretores na rede municipal de Duque de Caxias/RJ e aponta que: “Segundo dados da SME-DC 2015, os números da eleição demonstram um expressivo envolvimento da comunidade escola no processo da primeira eleição direta para diretores e conselhos escolares de rede municipal de Duque de Caxias”.

Das 175 escolas aptas naquele processo eleitoral, 165 realizaram processo eleitoral; dessas, 162 elegeram seus diretores escolares pela primeira vez, 3 tiveram que realizar novas eleições por conta da não obtenção do quórum mínimo e 10 não inscreveram chapas.

O Regimento Eleitoral estipulou que apenas professores estatutários da rede municipal pudessem concorrer, ou seja, professores de outras redes ou com vínculos temporários foram excluídos do processo, conforme especificado no artigo 5º do documento.

Ainda mais, o colégio eleitoral foi composto por três segmentos principais da comunidade escolar: professores, responsáveis pelos alunos matriculados e os próprios alunos. Esse arranjo visava garantir representatividade ampla e diversificada na escolha dos diretores escolares.

Além disso, os diretores eleitos passaram a ter mandatos de dois anos, com a possibilidade de uma reeleição subsequente. Essa medida tinha como objetivo fomentar a continuidade e ao mesmo tempo evitar a perpetuação no poder.

Desse modo, o autor compreende que a ampla inclusão de diferentes segmentos no processo (professores, alunos e responsáveis) reflete o compromisso com a gestão democrática. Destacou-se o papel transformador da comunidade escolar, que teve participação massiva e ativa no processo, consolidando a prática democrática nas escolas municipais.

A tese também se interessou por analisar as políticas organizacionais durante o processo, evidenciando disputas entre setores progressistas e conservadores da rede municipal. A exemplo, foram registradas cerca de 50 denúncias de práticas irregulares, como compra de votos e troca de benefícios por apoio. Algumas dessas denúncias indicaram tentativas de controle excessivo por parte das Comissões Eleitorais Locais (CELs) e chapas concorrentes, além de perseguições a opositores de restrições específicas.

Segundo Silva Filho (2022), em algumas escolas houve boicotes organizados ao processo eleitoral, esses boicotes representaram uma resistência tão atual quanto a parte da comunidade escolar em adesão à mudança para um modelo democrático. Assim, essa atitude dificultou a consolidação do processo em sua totalidade.

É importante ressaltar também que algumas lacunas no regulamento introduzem espaço para interpretações ambíguas, dificultando a aplicação uniforme das regras. Isso contribuiu para os questionamentos sobre a legitimidade de certas práticas eleitorais, gerando desconfiança. O autor destaca ainda que o período de realização das eleições coincidiu com um cenário político e econômico instável, que refletiu no ambiente escolar.

Para Silva Filho (2022), a cultura hierárquica e autoritária em algumas escolas representou um obstáculo estrutural à gestão democrática, dificultando a implementação plena do processo eleitoral em Duque de Caxias.

Apesar dessas resistências e outras ameaças, como denúncias de irregularidades, conflitos internos e baixa adesão, o processo foi um marco significativo para a consolidação da

gestão democrática na educação municipal. A experiência evidenciou a importância da mobilização, capacitação da comunidade escolar, transparência e participação coletiva para superar os desafios históricos na transição para um modelo de gestão mais democrático.

Por fim, a aprovação da Lei Municipal nº 2.864/2017, influenciada pela Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), é apresentada como um marco resultante da mobilização da comunidade escolar durante as primeiras eleições diretas para diretores e conselheiros escolares em 2015. Embora a lei de 2017 tenha consolidado documentos anteriores e preservado elementos do decreto de 2015, ela representou um retrocesso significativo no processo democrático. Isso ocorreu ao substituir as eleições diretas pela consulta pública para a escolha de diretores escolares, enfraquecendo o modelo participativo anteriormente adotado.

Ao final da tese o autor apresenta um quadro que descreve as formas de escolhas dos diretores escolares até 2021 na baixada fluminense, e cita que 41% das grandes cidades, incluindo 5 na região, não contam com a participação da comunidade escolar na escolha de seus dirigentes. Além disso, redes como Duque de Caxias e Nova Iguaçu retrocederam, atualizando as eleições por consultas públicas, em alinhamento à Meta 19 do PNE, representando um retrocesso em relação aos avanços apresentados até 2015. Conforme Silva Filho (2022, p. 230): “Em substituição as eleições democráticas pela comunidade escolar surgem as consultas públicas, cheias de etapas burocráticas e desmobilizadoras”, tais etapas buscam atender os critérios de desempenho. Ainda mais, segundo o autor, essa nova tendência compromete a “natureza democrática dos sufrágios baseados na democracia substantiva; em seu lugar, surgem um simulacro democrático que busca exclusivamente legitimar os projetos dos gestores das secretarias de educação” (p. 230-231).

c) Região Centro-Oeste

Moraes (2016) em sua pesquisa: “A eleição para diretores em Aparecida de Goiânia e a gestão democrática: desdobramentos na gestão da escola”, apresenta importantes dados sobre o município de Aparecida de Goiânia/GO e destaca que somente em 23 de dezembro de 2005 foi implantado o Sistema Municipal de Ensino (SME) de Aparecida de Goiânia, previsto na Lei Municipal n. 2.553. No entanto, até o momento ainda não havia legalizado e instituído o processo de eleição para diretores, que segundo o autor, havia uma posição contrária dos vereadores quanto à eleição para diretores, já que os mesmos defendiam a permanência da escolha dos gestores pelo poder legislativo.

Até 2010, a escolha dos diretores escolares era feita através de indicações políticas, sendo que, existia na cidade uma "distribuição" de escolas, onde a sigla partidária determinava

a quantidade e quais escolas cada vereador poderia escolher os gestores e, conseqüentemente, monitorar o trabalho realizado.

A eleição para diretores no município de Aparecida de Goiânia foi instituída por meio da Lei Ordinária nº 2861/2009. Quanto ao tempo de mandato, fica definido para dois anos, e quanto aos critérios para elegibilidade, restringe os possíveis candidatos a professores licenciados e com experiência na docência, o que segundo a autora, isso demonstra um reconhecimento legal que a gestão é espaço para professor.

Segundo Moraes (2016), os avanços da referida lei são notáveis na organização da eleição para diretores em Aparecida de Goiânia, uma vez que destacam: a participação de toda a comunidade escolar, transparência nas atividades eleitorais, estabelecimento claro de normas para os candidatos, exigência de participação em cursos antes de assumir o cargo, entre outros aspectos significativos para a cidade.

Deste modo, Moraes (2016) conclui que o rompimento da lógica de indicação no município, através da implementação da eleição direta para diretores, apesar dos desafios ainda existentes, proporciona ao Sistema de Ensino Municipal a oportunidade de praticar a democracia. Pois, no contexto do processo eleitoral, a escola abre suas portas para a participação da comunidade, não se limitando apenas a forças políticas.

Brito (2021) em sua pesquisa: “Educação e democracia: análise normativa do processo eleitoral para o cargo de diretor escolar na rede estadual de educação de Mato Grosso do Sul (1999 a 2018)” apresenta alguns dados referentes a eleição para diretores escolares no estado do Mato Grosso do Sul.

Segundo a autora até o ano de 1991, a forma de provimento ao cargo de diretor escolar havia sido a lista tríplice elaborada pelo corpo docente, como garantiu o Decreto n. 102, de 06 de junho de 1979. O Artigo 70 deste documento estabelecia que o desempenho das funções de diretor seria de quatro anos, tendo direito a uma recondução por um período igual. Assim, o diretor selecionado na lista tríplice poderia ocupar o cargo por até oito anos.

O Decreto n. 5.868, de 17 de abril de 1991, alterou a forma de provimento aos cargos de diretor e diretor-adjunto, pela primeira vez, o decreto assegurou que os representantes seriam escolhidos pelas suas respectivas categorias para um mandato de dois anos, com a possibilidade de reeleição.

Foi assegurada a participação de pais, docentes, colaboradores e estudantes no processo de escola do diretor escolar, porém não se especificou a proporção de votos adequada para cada segmento da comunidade escolar. Ainda mais, os docentes, ocupantes de posições de provimento efetivo e alocados no estabelecimento de ensino há pelo menos dois anos, poderiam

participar como candidatos ao cargo de diretor escolar. Sobretudo, segundo Brito (2021) também se pode notar que, entre as responsabilidades mencionadas no decreto, não há referências às dimensões pedagógicas ou políticas da função do diretor escolar, enfatizando apenas a função administrativa do cargo.

No caso das eleições de diretores do estado de Mato Grosso do Sul, o valor de cada voto direto seria igual para todos.

Isto é, o voto de cada categoria votante (pais, mães ou responsáveis, coordenadores pedagógicos, funcionários administrativos e alunos da escola com idade superior a 12 (doze) anos) tinha peso um, independentemente da categoria em que o votante se encaixa (Brito, 2021, p. 82).

Sendo assim, a pesquisa revela que a primeira eleição revelou a escola como um verdadeiro campo de disputas de concepções e crenças sedimentadas historicamente. Brito (2021) compreende ainda que ao examinarmos a implementação das normas para a eleição de diretores, notamos, primeiramente, a ausência de regulamentação por meio de leis, mas sim por meio de decretos e resoluções, o que evidencia a descontinuação da política educacional do estado.

Tal fato pode ser percebido no Decreto de n. 8.273, de 7 de junho de 1995, que reforçou os critérios de candidatura e incluiu a exigência de aprovação na avaliação dos conhecimentos fundamentais, através de um exame escrito, eliminatório, para avaliar o conhecimento sobre o sistema de ensino estadual e o conhecimento técnico sobre a gestão escolar.

A Lei Complementar n. 087, de 31 de janeiro de 2000, definiu que só poderia concorrer à direção escolar os profissionais da educação básica portadores de habilitação mínima de nível superior. Ainda mais, assegurou que os profissionais da educação básica eleitos para a função de diretor não sofreriam prejuízo em seus vencimentos, vantagens e direitos, sendo-lhes assegurados os incentivos financeiros pelo exercício da função e o seu retorno ao cargo e local de origem após o término do mandato. A Lei n. 3.244, de 06 de julho de 2006, garantiu que os membros da comunidade escolar elegeriam o diretor e o diretor-adjunto, para mandato de três anos, até então, o mandato tinha duração de dois anos.

A Lei n. 3.479/2007 dispôs sobre o processo eletivo de diretores escolares e garantir que o processo eleitoral teria como etapas o curso de capacitação em gestão escolar, a avaliação de competências básicas de dirigente escolar e a eleição, tornando adaptado a participar da eleição o candidato que obtivesse pontuação igual ou superior a 50% de aproveitamento.

Como destaca, Brito (2021) as etapas previstas na Lei se configuram como um processo excludente, indo contra aos princípios da democracia. Ainda mais, determinou o fim das

eleições diretas em escolas convencionais, de tempo integral, escolas indígenas, centros de educação profissional, estabelecimentos de internação e prisões, além daquelas que tivessem estudantes com necessidades especiais.

Percebemos ao longo dessas alterações um retrocesso no processo de eleições para diretores escolares, ademais, a Resolução SED n. 2.148/2008 e Instrução Normativa n.1/2008, asseguravam que os diretores escolares designados para a função, no ato da posse, deveriam assinar o termo de compromisso contendo as metas e os resultados a serem atingidos pela gestão da escola.

d) Região Nordeste

Santos (2018) em sua pesquisa “O provimento ao cargo de direção escolar e suas implicações nos processos de gestão democrática da escola pública” traz alguns dados referentes a eleição para diretores no estado da Bahia e no município de Jequié/BA, onde segundo o autor, no “sistema de ensino da Bahia temos a escolha dos diretores pela via da eleição direta, realidade, inclusive, fundamentada pelo Decreto 11. 218/2008 que regulamenta esta modalidade de escolha” (Santos, 2018, p, 81). No entanto, quanto a rede municipal de Jequié/BA a prática recorrente de escolha do diretor é por meio da indicação do executivo. Conforme estabelecido por essa publicação, as escolas do sistema estadual promovem a eleição para a escolha do diretor escolar a cada dois anos.

Vale destacar que, de acordo com o decreto, somente serão considerados aptos a participar do processo de seleção os candidatos que obtiverem aprovação prévia no curso de gestão (Santos, 2018). Por tanto, o autor percebe no texto do documento que são processos de escolha que envolvem um modelo misto, tendo a participação da comunidade no curso da seleção.

Outro importante ponto a ser destacado, no contexto do sistema estadual da Bahia, é que a fragilidade da eleição de diretores no sistema estadual decorre de sua instituição por decreto e não por lei, permitindo mudanças abruptas caso ocorra uma troca de governo e de posicionamento sobre o tema.

Já o sistema municipal de ensino de Jequié/BA, em seu PME, estabelece a gestão democrática como um dos princípios fundamentais da educação no município, abrangendo, inclusive, a realização de eleições diretas para a escolha de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal. Ainda mais, o PME considera que a indicação livre de diretores compromete a qualidade educacional, divergindo das conquistas históricas pela democratização da educação pública no Brasil.

O texto sugere que a eleição de diretores é essencial para a democratização e qualidade do ensino, mas defende um modelo misto que inclui critérios de competência para o cargo. Apesar de o PME apontar para a eleição como um horizonte a ser seguido, ainda ocorrem as indicações diretas para o cargo de direção das escolas públicas no Sistema Municipal de Jequié/BA (Santos, 2018).

Santos e Prado (2018, p. 67) em sua pesquisa “Entre a eleição e a indicação política: as relações de poder no cotidiano do gestor escolar” trazem os dados do município de Maceió/AL, destacando que “foi através da aprovação da LOM 4.167/90 complementada por outros regimentos e documentos que o município de Maceió adotou como política de governo em 1993 a gestão democrática”.

Foi através da lei 4.167 de 11 de janeiro de 1993 que se regulamentou a eleição para diretores das escolas. A pesquisa aponta ainda uma disparidade dentro do estado de Alagoas quanto a escolha dos diretores escolares, a exemplo:

[...] municípios de Arapiraca, Rio Largo e Santana do Ipanema têm eleição para gestor, enquanto nas escolas dos municípios de Cajueiro, Delmiro Gouveia e Traipu o gestor escolar é escolhido por indicação político-partidária (Santos; Prado, 2018, p. 70).

Percebemos aqui a convivência de ambas as formas de provimento ao cargo de diretor escolar (eleição e indicação) no Estado de Alagoas que, segundo as autoras, ainda é fortemente marcado pela presença das oligarquias políticas.

Giraldi e Cabral Neto (2021, p. 2) em sua pesquisa: “Eleição para diretor no município de Natal: trajetória e repercussão na gestão democrática” trazem os dados do município de Natal/RN, buscou “refletir sobre o processo de eleição direta para provimento do cargo de dirigente escolar nas unidades de ensino da rede municipal de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte”.

Segundo os autores, o patrimonialismo na rede municipal de ensino foi quebrado em Natal com o fim da indicação política para o provimento do cargo de diretor e com a implementação da eleição. Em 2015, foram estabelecidas ações para a implantação de conselhos escolares em toda a rede municipal e foi iniciado um trabalho pormenorizado por parte do Departamento de Ensino Fundamental (DEF) para que todas as unidades de ensino da rede municipal elaborassem os seus projetos pedagógicos.

No entanto, Giraldi e Cabral Neto (2021, p. 2) destacam que apesar de a escolha do diretor escolar, na rede municipal de Natal, está sendo implantada há bastante tempo por meio de eleição,

[...] nos últimos anos, vem se constatando, por parte dos profissionais envolvidos nessa dinâmica, alguns desencantamentos ou até mesmo o abalo da crença de que esse mecanismo viria, necessariamente, a reforçar a gestão democrática no âmbito da escola pública municipal.

Essa realidade se constata nas eleições de 2018 que em 86% das unidades de ensino o processo eleitoral ocorreu com chapa única e em 6,5% não houve candidato. “Ao se somar chapa única com ausência de candidatos, observa-se que, em 91,6% das unidades de ensino não teve disputa eleitoral” (Giraldi; Cabral Neto, 2021, p. 14). Os dados apresentados configuram a crescente fragilidade da disputa para o cargo de diretor, pois ao considerarmos os números que demarcaram a taxa de renovação da equipe gestora, o percentual de renovação dos diretores foi somente de 21,16%, o que acaba por escancarar a falta de participação dos professores na competição pelo cargo.

e) Região Norte

Pereira (2012) em sua pesquisa: “eleição direta para diretor escolar: desafio à democratização da gestão”, destaca que o processo de eleição direta para diretores escolares na rede estadual de ensino no Pará foi regulamentado inicialmente pela Portaria nº 04/2009 e, posteriormente, pela Portaria nº 034/2010, sob a gestão do governo popular (2007-2010). Essas normas foram elaboradas para promover uma gestão democrática no estado e representar um marco importante nesse contexto. Segundo o autor, somente com a aprovação do Plano Estadual de Educação que vai se dá o fim da lista tríplice como escolha do diretor escolar.

Deste modo, a candidatura ao cargo de diretor escolar estava condicionada ao cumprimento de critérios estabelecidos nas portarias. Estes critérios incluem pedagogos licenciados plenos, professores licenciados plenos e profissionais técnicos graduados em nível superior. Ainda mais, deveriam ter vínculo efetivo e aos que não eram pedagogos, deveriam ter pós-graduação em educação. O colégio eleitoral no processo de eleição direta para diretores escolares no Pará foi composto por diferentes segmentos da comunidade escolar, incluindo professores, funcionários, alunos e representantes da comunidade.

Segundo Pereira (2012), apesar do avanço, o processo enfrentou obstáculos como o clientelismo, campanhas centradas em indivíduos em vez de propostas e dificuldades na mobilização da comunidade escolar. Esses desafios refletem as disputas políticas e culturais na transição para uma gestão verdadeiramente democrática. Sobretudo, a pesquisa destacou que, mesmo com a eleição direta, as estruturas hierárquicas tradicionais e as práticas autoritárias ainda limitaram a transformação plena das relações de poder dentro das escolas, evidenciando a necessidade de mudanças mais profundas no ambiente educacional.

Quanto a fragilidade legal, Pereira (2012) adverte que o processo de eleições diretas foi respaldado por portarias específicas (Portarias nº 04/2009 e nº 034/2010), mas essas regulamentações eram vulneráveis à revogação. E a ausência de um marco constitucional mais robusto no Estado do Pará manteve a lista tríplice como padrão legal, criando inconsistências que fragilizaram o avanço da gestão democrática. Sobretudo, a gestão democrática sofreu descontinuidades com mudanças de governo. Isso evidenciou a falta de transformação dessas práticas em políticas de Estado, deixando o processo suscetível a retrocessos políticos e administrativos. Esses fatores apontam para os desafios estruturais e culturais que precisam ser superados para que o processo eleitoral e a gestão democrática sejam plenamente consolidados no sistema educacional do Pará.

Oliveira (2017) em sua pesquisa: “O instituto das eleições diretas para diretor de escolas municipais da região metropolitana de Belém” apresenta dados referente as eleições para diretores e destaca que a cidade de Belém introduziu as eleições diretas para diretores escolares em 1994, por meio da Lei Municipal nº 7.722, regulamentada em 1996. Essa legislação estabelece um processo combinado de avaliação técnica e eleição pela comunidade escolar, representando um marco inicial na região metropolitana de Belém quanto ao do modelo participativo na escolha do diretor escolar.

Outro detalhe importante do documento, estabelece que quando não houver no mínimo dois candidatos apresentados para a votação, o Secretário de Educação tem liberdade para indicar o diretor da escola, reforçando a dualidade na modalidade de provimento ao cargo de diretor (eleição direta e indicação). De certo modo, essas eleições marcaram um avanço ao instituir a participação de diferentes segmentos da comunidade escolar no processo de escolha, entretanto, devido ao amparo na legislação municipal, a prática da indicação continuou sendo comum.

O município de Ananindeua que faz parte da Região Metropolitana de Belém - RMB, em sua Lei Orgânica do Município - LOM/1990 já previa a indicação como critério de escolha ao cargo/função de diretor escolar. A Lei n. 2.153, de julho de 2005 organizou o Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua e indicou que o gestor das instituições educacionais da rede municipal seria escolhido democraticamente pela comunidade escolar através de processo eleitoral, o texto afirma ainda que o prazo de mandato é de três anos, podendo ser reeleito uma única vez.

Quanto aos critérios para concorrer ao cargo, o texto indica que devem ser integrantes do magistério do Sistema Municipal e os que oferecem suporte pedagógico (gestão,

planejamento, inspeção e coordenação pedagógica), ainda mais, devem ser graduados em curso superior de licenciatura plena. O autor aponta uma incongruência com a LOM/1990, deste modo o Poder Executivo pode indicar o diretor da escola com nível médio magistério apoiando-se na hierarquia das leis.

No seu Plano Municipal aprovado em 2015, avançou, de certa maneira, ao incluir o princípio da gestão democrática e de forma estratégica promover o debate sobre a modalidade de provimento ao cargo de diretor escolar pela eleição direta.

O município de Benevides, por sua vez, por meio da LOM/1990 traz em seu conteúdo o princípio democrático para a educação municipal, definindo que os conselhos dirigirão o processo de eleição para diretor e vice-diretor das escolas, ficando o Secretário de Educação obrigado a nomear os nomes indicados.

O PME/2015 do município por meio da estratégia 9.1 aponta que o processo de eleição deve acontecer em dois momentos: um eletivo pela comunidade escolar e outro seletivo com aplicação de prova de proficiência pedagógica. De modo que Oliveira (2017) levanta um importante questionamento: considerando que todos os candidatos são do quadro funcional do magistério e servidores efetivos, em que serão avaliados esses profissionais na proficiência pedagógica? Percebemos mais uma vez a produção do PME se alinhando ao PNE, ao incluir os critérios de mérito e desempenho.

O município de Marituba, por meio da LOM/2006, confirmou como um dos princípios da educação a gestão democrática e pelo PD/2007 estabeleceu a eleição como forma de provimento ao cargo de diretor escolar. Em seu PME/2015 por meio da estratégia 9 buscou garantir a eleição direta para diretores das escolas municipais até o 5º ano da vigência do PME, sem lista tríplice, e que os candidatos sejam pedagogos ou licenciados plenos com especialização em gestão escolar e que atuem na educação municipal a mais de três anos como efetivos. A previsão para duração do mandato é de dois anos, podendo ser reconduzidos por mais um ano.

O município de Santa Bárbara, por meio da LOM/2012, estabelece a escolha do diretor escolar por meio de lista tríplice encaminhada pelo Conselho Escolar. Oliveira (2017, p. 190) esclarece que “essa forma de escolha não tem sintonia com o princípio democrático e muito menos conta com a participação ativa da comunidade escolar”. Quanto a PME, em sua meta 19, visou apontou a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar. Segundo a autora, como o município não revogou o dispositivo da LOM/2012, a única forma de provimento para o cargo de diretor escolar é a indicação.

O município de Santa Isabel do Pará, por meio da LOM/1990, define que a escolha do diretor escolar deverá ser feita através de eleição entre as professoras da escola, obedecendo a prioridade por qualificação, dentre os dois nomes mais votados pelos funcionários da escola e participação dos pais dos alunos com mais de doze anos de idade, fica livre ao Secretário de Educação decidir qual será o diretor escolhido.

O PME/2015, em sua meta 19, buscou assegurar, em um prazo de dois anos, a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho ao diretor escolhido. Ainda em sua estratégia 19.16 buscou garantir, por meio de eleição direta, a escolha da direção da escola, contudo, a proposta do PME barra na lei de maior hierarquia que é a LOM/1990, assim como no caso acima.

O município de Castanhal, por meio da LOM/2011, estabelece que compete ao Poder Executivo a nomeação ao cargo de diretor escolar para um mandato de três anos, podendo haver uma recondução consecutiva. Para Oliveira (2017) esse dispositivo apresenta fortes características patrimonialistas e clientelistas.

O PME/2015 por sua vez, estabelece na diretriz sete como meta, garantir a construção coletiva dos projetos pedagógicos das instituições escolares, apontando como segunda estratégia dessa meta garantir o processo de eleições diretas para gestores escolares da rede pública municipal.

A Lei que trata do SME/2012 de Castanhal no Art. 25 estabeleceu que é competência do Conselho Escolar conduzir as eleições e encaminhar a Secretaria Municipal a relação nominal dos eleitos para a nomeação pelo Poder Executivo, os candidatos eleitos exercerão o mandato por um período de dois anos, com direito a reeleição por igual período.

Assim, segundo (Oliveira, 2017), a pesquisa evidenciou que o ordenamento jurídico da Grande Belém é frágil do ponto de vista da garantia efetiva da gestão democrática, pois muitas das leis apresentadas são incongruentes e contraditórias, pois alguns documentos apontam para as eleições diretas e outros documentos do mesmo município apontam para a indicação do diretor pelo Poder Executivo.

Bandeira, Monteiro Oliveira e Miléo (2020, p. 466-467) em sua pesquisa: “A eleição direta de diretor escolar: desafios na gestão democrática no município de Medicilândia – Pará”, trazem dados do município de Medicilândia/PA e apontam que:

[...] a Prefeitura Municipal de Medicilândia tem empreendido medidas, a exemplo da Lei Complementar nº. 01/2015, que dispõe sobre a reformulação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos profissionais em Educação Básica do Ensino Público na Rede Municipal em Medicilândia, sua gestão e dá outras providências, onde no Capítulo I, Artigo 1º, Inciso III, estabelece “a participação do servidor na elaboração

e execução do Projeto Político Pedagógico da Escola”. [...] Nesse mesmo documento, na seção XI, Artigo 32, que trata sobre os anexos dessa Lei Complementar, preconiza o PCCR (anexo da Lei) a realização da eleição para a ocupação de cargo de direção e vice-direção, que deverá ser ocupado por professores com habilitação em Pedagogia ou especialização em gestão, e ainda, discrimina as atribuições da gestão escolar e coordenação pedagógica, devendo esta ser ocupada por Pedagogo ou licenciado com especialização específica.

Segundo as autoras, em Medicilândia/PA foi sancionada a Lei Municipal nº. 430/2015, que trata da aprovação do Plano Municipal de Educação (PME), em concordância ao disposto no artigo 8º do Plano Nacional de Educação (PNE). Ainda mais, a Resolução nº. 085, de 31 de janeiro de 2011, que aprova o Regimento Escolar e Estrutura Curriculares Unificados para Rede Municipal de Ensino de Medicilândia – PA, Seção II, trata sobre a Direção e Vice Direção que devem ser eleitas pela comunidade escolar.

Tal resolução definiu ainda que o processo eleitoral será efetivado e organizado pelo Conselho Escolar e que para o professor concorrer ao cargo, ele deve ter no mínimo 03 anos efetivado e trabalhar a pelo menos 1 ano na escola em que concorre a vaga.

No que se refere à legislação municipal (Leis, Resoluções e PME), foi possível observar que as mesmas estão em consonância com o que expressa nossa LDB e nossa Constituição Federal de 1988, com dispositivos legais definidos, delineados, bem elaborados (Bandeira; Monteiro Oliveira; Miléo, 2020, p. 475).

Os modelos de eleições para diretores escolares em diferentes contextos estaduais e municipais que até aqui foram apresentados, refletem as especificidades das redes de ensino e das culturas locais, ao mesmo tempo em que evidenciam os desafios da gestão democrática no Brasil.

A diversidade desses modelos demonstra que a falta de objetividade nos documentos nacionais fragilizou o processo de implantação das eleições diretas nesses diferentes contextos, tendo em vista que os demais dispositivos legais dos estados e municípios foram se apoiando nas “brechas legais” dos dispositivos nacionais.

Ao nosso ver, a fragilidade desses documentos representa a constante luta de classes e de concepções de educação, do ser humano e da sociedade, de modo que, este constante jogo de poder produz leis e decretos que hora atendem a uma agenda democrática e hora atendem a uma agenda neoliberal. Tal fragilidade expõe a escola pública a constantes ataques contra a democratização de seu espaço na tentativa exacerbada, principalmente após o fortalecimento da ultradireita que permaneceu por quatro anos na presidência, de privatização da sua gestão e demais serviços.

2.5.3 Tentativas de ataques a democratização da escola pública por meio da privatização da gestão

A democratização da escola pública no Brasil, sobretudo através de processos como a eleição direta de diretores escolares, tem enfrentado resistências e ataques que buscam desarticular a gestão participativa. Essas tentativas geralmente se apresentam de forma sutil, mas possuem impactos profundos no afastamento da comunidade escolar das decisões e na introdução de lógicas privatistas. Este texto analisa exemplos emblemáticos dessas práticas em contextos estaduais e municipais, destacando os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Paraná, além de outras iniciativas recentes de projetos de lei em âmbito nacional e local.

No Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG), instituiu o “Projeto do Somar⁶⁰” que promove a gestão compartilhada de escolas públicas entre o Estado e Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Iniciativa do governador Romeu Zema, o projeto visa credenciar organizações voltadas ao viés educacional, com experiência comprovada, para contribuir ativamente para a melhoria da educação no estado. No entanto, como alerta a ASPUV⁶¹, o projeto é um verdadeiro esquema de privatização de todas as escolas estaduais.

Entendemos que o processo de gestão compartilhada sugerido nesses tipos de projeto busca retirar aos poucos o “poder” do diretor escolar eleito pela comunidade que exerce sua gestão de forma colegiada. Vale destacar que o TCE-MG suspendeu, liminarmente, o edital de credenciamento de organizações da sociedade civil (OSCs) que estavam interessadas em gerir as escolas da rede pública estadual no dia 30/11/2024⁶². Por tanto, a decisão suspende a assinatura de qualquer contrato com base no edital até nova deliberação do TCE.

Em São Paulo, a tentativa de privatização da gestão escolar ganhou expressão através da implementação de parcerias público-privadas, de modo que governo de São Paulo promoveu

⁶⁰ Segundo o secretário de Estado de Educação, Igor de Alvarenga, a ideia é expandir o número de escolas participantes do projeto já a partir do próximo ano letivo. “Com base nos bons resultados obtidos, o projeto agora será expandido, com previsão de ser implementado até em 80 escolas estaduais, abrangendo os anos finais do ensino fundamental, ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Mantendo todas as escolas participantes públicas, gratuitas e atendendo aos estudantes da comunidade a que a escola pertence”. Disponível em: <https://sremetropa.educacao.mg.gov.br/home/noticias/1191-governo-de-minas-expande-projeto-somar-para-gestao-compartilhada-em-escolas-estaduais>. Acesso em: 13/12/2024.

⁶¹ O projeto viola o direito à educação pública previsto na Constituição Federal. Segundo denunciou o Sind-UTE, a proposta é baseada em modelos nacionais e internacionais que fracassaram, como as chamadas *charters schools* dos Estados Unidos. Além de não ter demonstrado bons resultados em termos de aprendizado, a experiência estadunidense contribui para a segregação racial, a exclusão de estudantes que são pessoas com deficiência e a desvalorização dos trabalhadores da educação. Disponível em: <https://aspuv.org.br/projeto-somar-privatizacao-de-tudoas-as-escolas-estaduais-minas-gerais/>. Acesso em: 13/12/2024.

⁶² Publicação disponível em: <https://www.em.com.br/politica/2024/10/amp/6977314-tce-mg-suspende-entrega-da-gestao-de-escolas-publicas-ao-terceiro-setor.html>. Acesso em 13/12/2024.

o leilão de privatização do primeiro lote de construção e manutenção de 17 escolas públicas estaduais por R\$ 3,38 bilhões, no dia 29/11/2024, o vencedor foi o consórcio Novas Escolas Oeste SP⁶³.

De acordo com as condições impostas no leilão, o governo de Tarcísio de Freitas (Republicanos) deverá transferir mensalmente R\$ 11,9 milhões para a empresa vencedora, que será responsável tanto pela construção do primeiro lote de escolas no interior do estado quanto pela administração dessas unidades durante um período de 25 anos.

Após a conclusão das obras, o consórcio responsável deverá implementar centros educativos com ambientes integrados, recursos tecnológicos, espaços voltados para inovação e áreas destinadas ao estudo individual. Além disso, a empresa ficará encarregada de fornecer a merenda escolar, garantir o acesso à internet, segurança, manutenção da infraestrutura e serviços de limpeza nas unidades escolares. Segundo o projeto do governo de São Paulo, somente os serviços não pedagógicos serão contratados, mantendo as atividades pedagógicas sob a responsabilidade da Secretaria da Educação.

No entanto, a justiça de São Paulo suspendeu no dia 30/11/2024 o leilão por decisão provisória, atendendo uma ação movida pela Apeoesp, o sindicato dos professores do estado. Um dos principais motivos que fundamentaram a decisão do juiz é que uma das diretrizes constitucionais do serviço público de educação é o princípio da gestão democrática, ainda mais, o espaço físico de uma escola está diretamente ligado ao seu projeto pedagógico, pois o espaço também desempenha um papel educativo.

Entendemos que em uma escola pública, a definição desse ambiente deve ocorrer de forma participativa e transparente, envolvendo a comunidade. Tal iniciativa proposta pelo governo do estado de São Paulo, que faz parte do pacote de “desestatização” do governo Tarcísio, desloca a responsabilidade pela gestão administrativa das escolas para entidades privadas, afastando a comunidade escolar do processo decisório e esvaziando os mecanismos democráticos de participação.

Outro mecanismo que o governo do estado de São Paulo está utilizando como ataque⁶⁴ a gestão da escola pública é a aprovação de programas que instituem as escolas cívico-militares,

⁶³ Pelo acordado, o governo deve pagar para a empresa R\$ 11,9 milhões para construir e administrar essas escolas. A empresa ofereceu o maior desconto (21,43%) em relação ao valor de referência do leilão, que era de R\$ 15,8 milhões mensais. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/10/30/justica-de-sp-suspende-leilao-que-privatiza-construcao-de-escolas-estaduais-em-sp.ghtml>. Acesso em: 13/12/2024.

⁶⁴ Ainda no campo da educação, outros ataques da extrema-direita vêm se efetivando em São Paulo na gestão Tarcísio/Feder: substituição de livros didáticos – avaliados e aprovados pelo Programa Nacional do Livro Didático – por materiais digitais (slides) de qualidade, no mínimo, duvidosa; utilização de Inteligência Artificial para a confecção dos materiais digitais; plataforma irrestrita da educação por meio do uso compulsório de inúmeros

delegando a militares da reserva da Polícia Militar as funções administrativas e disciplinares das escolas. Tal medida é justificada pelo argumento de que o desempenho acadêmico dos alunos em escolas cívico-militares supera o dos estudantes de escolas tradicionais, no entanto, esse alegado melhor desempenho dos alunos em escolas cívico-militares está relacionado a diversos fatores que não têm ligação direta com a gestão militarizada, como investimentos na educação, valorização dos professores, qualidade da infraestrutura escolar e as trajetórias e contextos culturais das famílias desses estudantes.

O estado do Paraná também tem enfrentado várias tentativas de enfraquecimento da gestão democrática em seus espaços escolares, a exemplo, têm se manifestado crescente uma onda de militarização das escolas públicas na rede estadual de ensino⁶⁵. Entre os argumentos a instituição de tal medida pelo governador, a prática é promovida como solução para problemas de indisciplina e baixo desempenho escolar, no entanto, transfere a gestão das escolas para policiais militares, restringindo a participação da comunidade escolar na definição de prioridades e na elaboração dos projetos pedagógicos.

Importante notar que, a militarização promove uma hierarquia rigidamente centralizada, em oposição à autonomia e à liberdade pedagógica. Deste modo, os diretores dessas unidades militarizadas passam a atuar por meio de gestão compartilhada entre os militares e os profissionais civis, de modo que os servidores civis (Diretor-Geral e Diretor-Auxiliar) “irão atuar junto ao corpo docente, equipes pedagógicas e administrativas, e aos militares (Diretor Cívico-Militar) atuar na área de infraestrutura, patrimônio, finanças, segurança, disciplina e de atividades-cívico militares” (Pio, 2023, p. 90). Isso contraria a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que prevê a gestão democrática como elemento central das instituições escolares.

aplicativos e recursos digitais tanto para atividades administrativas quanto para as atividades pedagógicas, afetando profundamente – e negativamente – o processo de ensino-aprendizagem e o controle do trabalho docente. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2024/07/08/privatizacao-das-escolas-publicas-em-sao-paulo/>. Acesso em: 17/12/2024.

⁶⁵ A última onda de militarização de escolas da rede estadual de ensino do Paraná fechou mais 129 turmas que funcionavam no período noturno, sendo 43 da Educação de Jovens e Adultos (EJA). A conclusão é resultado de uma análise da APP-Sindicato em dados do Censo Escolar 2023 e na legislação estadual que criou o programa de escolas cívico-militares. O levantamento confirma o caráter destrutivo da iniciativa inconstitucional implantada pelo governador Ratinho Jr. que, além de protagonizar uma série de denúncias de abusos e violação de direitos de crianças e adolescentes, também dificulta o acesso e as oportunidades de jovens e adultos concluírem os estudos. Disponível em: <https://appsindicato.org.br/militarizacao-de-escolas-em-2023-extingue-129-turmas-de-ensino-noturno-no-parana-e-abandona-milhares-de-estudantes/>. Acesso em: 13/12/2024.

O Governo do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Educação (Seed-PR), está lançando o projeto "Parceiro da Escola"⁶⁶ a partir de 2025. Esta ação tem como objetivo aprimorar a administração e a infraestrutura das escolas por meio de parcerias com entidades especializadas em gestão educacional. O objetivo do projeto é permitir que diretores e gestores foquem suas ações mais na qualidade educacional, desenvolvendo metodologias pedagógicas, treinando professores e acompanhando o progresso dos alunos.

Segundo os motivos que demonstram que o Projeto "Parceiro da Escola" vai melhorar o ensino no Paraná, conforme está disponível no site do Governo do Estado, o discurso é de que a educação continuará pública e gratuita para a comunidade, porém o ponto em questão que o sindicato se contrapõe é quanto a previsão da entrega de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão as empresas privadas e ainda mais, a entrega da gestão dos serviços administrativos com a desculpa de que o diretor da escola pode focar nas questões pedagógicas. Como já foi discutido aqui anteriormente, concordamos com Paro (2015) ao afirmar que as dimensões da ação do diretor escolar perpassam os aspectos políticos, pedagógicos e administrativos.

Como vimos, em âmbito nacional, diversos projetos de lei têm sido apresentados nos últimos anos com o objetivo de limitar a gestão democrática nas escolas públicas, de modo que pudemos visualizar uma crescente onda de tentativas de implantar uma "gestão compartilhada" na escola pública, seja pela privatização da administração dos espaços físicos e serviços administrativos, como também pelos diversos projetos de militarização em redes estaduais e municipais de ensino, independentemente da oposição de segmentos da comunidade escolar. Essas propostas frequentemente ignoram os princípios constitucionais de gestão democrática, colocando em risco a participação da comunidade escolar e a autonomia pedagógica das instituições de ensino.

As ações de privatização e militarização da administração escolar são ataques diretos à democratização da escola pública. Essas ações, ao descredibilizar a participação da comunidade escolar, intensificam práticas autoritárias e prejudicam a qualidade do ensino. Sendo que, a troca de processos participativos por lógicas gerenciais ou hierárquicas pode resultar na

⁶⁶ Aproximadamente 200 escolas passarão por um processo de votação. Todos participam: professores, pais e alunos vão escolher se querem ou não o novo modelo. Os colégios considerados elegíveis para receber o programa Parceiro da Escola foram selecionados por suas necessidades de aprimoramento pedagógico. As instituições parceiras serão escolhidas por meio de um processo licitatório público, garantindo transparência e eficiência. Nas escolas participantes, os professores e funcionários efetivos continuarão em suas posições, enquanto as demais vagas serão preenchidas pelas instituições parceiras, em regime CLT e com salários equivalentes aos praticados pelo estado. Disponível em: <https://www.parana.pr.gov.br/parceiro-da-escola#:~:text=O%20Governo%20do%20Paran%C3%A1%2C%20por,institui%C3%A7%C3%B5es%20especializadas%20em%20gest%C3%A3o%20educacional>. Acesso em: 13/12/2024.

desarticulação das redes educacionais e na precarização das condições laborais dos profissionais da educação.

Nesse contexto, os movimentos sociais, sindicatos de professores e organizações estudantis têm importante função de resistência a essas medidas. Como exemplificado acima, em diversos estados, houve mobilizações contra projetos de privatização e militarização, resultando em algumas vitórias significativas, como a suspensão de parcerias público-privadas em algumas regiões.

CAPÍTULO 4 – A ELEIÇÃO PARA DIRETORES NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA, 2014-2024

Neste quarto capítulo, “A eleição para diretores no contexto do Município de Imperatriz/MA, 2014-2024”, examinamos o processo de eleição dos diretores escolares nesse município, sob uma perspectiva materialista histórica e dialética.

Realizamos, um estudo do processo de eleições para diretores escolares no Município de Imperatriz resgatando, no período delimitado para a pesquisa, sobretudo, a partir dos editais publicados. Abordamos os avanços e retrocessos na democratização da gestão escolar ao longo dos anos, identificando os contextos políticos e sociais que influenciaram a implementação ou interrupção das eleições.

Abordamos ainda as metas e estratégias relacionadas à gestão democrática previstas no PME e como essas diretrizes foram efetivamente implementadas na rede municipal. Discutimos os desafios, as conquistas e as perspectivas para a consolidação das eleições como instrumento de democratização da gestão escolar.

Para tanto, ressaltamos que as políticas, em sua concretude, não podem ser compreendidas diretamente a partir da documentação analisada, é necessário recorrer à teoria e à reflexão crítica, para ir além da aparência imediata dos fenômenos e alcançar suas determinações e essência.

Nesta perspectiva, Evangelista e Shiroma (2019, p. 90) afirmam que, na pesquisa, o “documento indica a essência da política, mas, ao mesmo tempo, esconde-a. Necessitamos de um método para desconstruir este todo ingenuamente percebido em sua aparência, para chegarmos à produção de teoria, de conhecimento sobre o objeto”, por isso nos apoiamos no Materialismo histórico e dialético para tecer nossas análises acerca do objeto em questão.

4.1 Contextualizando o município de Imperatriz/MA

A cidade de Imperatriz está localizada no sudoeste do Estado do Maranhão e faz parte da microrregião número 38 da região administrativa maranhense. Limita-se com os municípios de Cidelândia e São Francisco do Brejão ao sul e com João Lisboa e Davinópolis ao norte. Além disso, tem fronteira com Governador Edison Lobão a leste e também faz divisa com o Estado do Tocantins a oeste. Vale destacar que a distância entre Imperatriz e a capital do Maranhão (São Luís) é de aproximadamente 629 quilômetros.

Segundo dados do IBGE de 2023, a área total do município é de 1.369,039 km², o que corresponde a aproximadamente 0,41% do território do Estado (329.642,182 km²). Apesar de não estar entre os municípios de maior área territorial, segundo o censo de 2022, a população do município atingia 273.110 habitantes, com uma população estimada para 285.146 em 2024. Deste modo, apresentou uma densidade demográfica em 2022 de 199,49 habitante por quilômetro quadrado. Sendo assim, Imperatriz é o segundo município mais populoso do estado maranhense, ficando abaixo apenas da capital.

Ainda mais, conforme dados consultados no site⁶⁷ da Prefeitura, Imperatriz se destaca como o principal centro comercial multifacetado do Maranhão - sendo também o segundo maior polo populacional, econômico, político e cultural do estado. A cidade interliga atividades produtivas significativas: como o cultivo de soja em Balsas, no sul do Maranhão; exploração de madeira na fronteira com o Pará; indústrias siderúrgicas em Açailândia; bem como agricultura familiar em outras regiões do estado, com foco especial na produção de arroz. Imperatriz vem projetando um crescimento econômico promissor com a instalação da Hidrelétrica de Estreito e da nova fábrica da Suzano Papel e Celulose nas proximidades do rio Tocantins, beneficiando tanto os moradores locais de Tocantins quanto aqueles na região próxima ao Pará e Maranhão, facilitando o acesso aos mercados regionais através do complexo atacadista no Mercadinho e do Centro de Varejo no Calçadão. O transporte na região é beneficiado por uma infraestrutura robusta formada pela Rodovia BR -010 (Belém - Brasília), o Rio Tocantins e as ferrovias Norte-Sul e Carajás, além das linhas de transmissão de energia elétrica que atravessam o local, fornecendo eletricidade para o Maranhão e regiões vizinhas.

Ainda mais, na última década foram instalados dois novos *shoppings centers* com importantes nomes de grandes lojas e redes conhecidas em nível regional e nacional, foram construídos também hotéis de médio porte para receber o grande fluxo de visitantes tendo em vista que a cidade comporta um aeroporto para voos comerciais que atendem a toda a região. Além disso, o setor mobiliário passou por um crescimento significativo com a construção de novos prédios residenciais e comerciais, criação de condomínios e o surgimento de novos bairros e loteamentos.

Atualmente, devido ao seu destacado desempenho nos setores de comércio e prestação de serviços, Imperatriz ocupa a posição de segundo maior PIB do estado e o 165º do Brasil, com um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 7,2 bilhões. Segundo dados do IBGE de 2022, o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de dois salários-mínimos. Ao verificarmos o

⁶⁷ <https://imperatriz.ma.gov.br/portal/imperatriz/a-cidade.html>.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IFHM, percebemos no gráfico abaixo uma ascensão que vai desde 0,44 em 1991 até 0,73 em 2010.

Gráfico 01 – Índice de desenvolvimento humano municipal de Imperatriz/MA



Fonte: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/imperatriz.html>

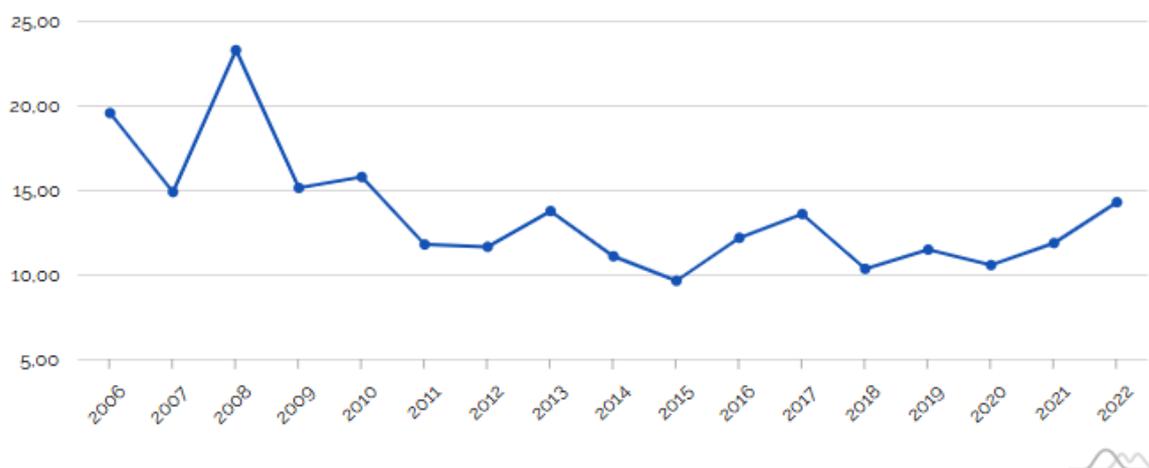
Apesar da relevância econômica e da ascensão do IDHM, o PIB per capita de Imperatriz (29.592,70 R\$ em 2021) pode apresentar disparidades significativas quando comparado a outros municípios brasileiros de igual porte econômico. Isso sugere que o crescimento econômico não reflete necessariamente uma distribuição equitativa de renda ou desenvolvimento social.

Outro importante ponto a ser observado é que a urbanização acelerada pode gerar desafios relacionados à infraestrutura, como saneamento básico, mobilidade urbana e preservação ambiental. A exemplo, a cidade apresenta apenas 48,3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 69,7% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 22,4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Sendo assim, é crucial que a expansão econômica seja acompanhada de políticas públicas que mitiguem esses problemas.

A taxa de mortalidade infantil média na cidade, com base nos dados do IBGE de 2022, é de 14,36 para 1.000 nascidos vivos. Comparado aos dados de 2006 (19,63) temos um importante declínio, no entanto, conforme observamos no gráfico abaixo, tivemos melhores resultados em 2015 (9,72), o que indica que houve retrocesso nas políticas públicas de saúde. É importante observar que apesar de os anos de 2020-2022 terem sido marcados pelas

consequências do coronavírus (covid-19) que trouxe um colapso ao sistema de saúde tanto público quanto particular, em 2017 já tínhamos sinais de um avanço significativo da taxa de mortalidade (13,66).

Gráfico 02 – Taxa de mortalidade infantil em Imperatriz/MA



Fonte: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/imperatriz.html>.

Os dados apresentados ilustram uma situação variada em relação à taxa de mortalidade infantil na cidade de Imperatriz ao longo dos anos. Embora tenha progressos significativos ao longo das últimas décadas, há retrocessos recentemente identificados em uma análise mais detalhada da situação atual. Essas mudanças podem ser atribuídas à eficiência ou falta dela das políticas públicas inovadoras nesse período, como programas de vacinação ampliados, aumentando a acessibilidade ao pré-natal e melhorias nos cuidados básicos de saúde.

Assim sendo, os avanços obtidos anteriormente não foram sustentados devido à falta de continuidade e manutenção das políticas de saúde infantil em Imperatriz. Essas oscilações nos indicadores sugerem que as políticas públicas de saúde na região carecem de planejamento a longo prazo e continuidade. É válido destacar que a taxa de mortalidade infantil é afetada por diversos aspectos, incluindo saneamento básico, condições socioeconômicas, educação materna e acesso a serviços de saúde. Logo, o aumento recente pode estar relacionado à falta de avanços integrados nessas áreas.

Para tanto, a cidade de Imperatriz destaca-se no Maranhão e no Nordeste brasileiro devido aos seus indicadores econômicos e demográficos expressivos, entretanto, o grande desafio consiste em conciliar esse crescimento econômico com a redução das disparidades

sociais e a promoção da qualidade de vida da comunidade local. Portanto, é essencial implementar políticas públicas robustas e sustentáveis para que Imperatriz não apenas mantenha sua posição privilegiada no cenário regional, mas também se torne um modelo de desenvolvimento integrado e inclusivo.

4.2 Panorama educacional do município

Com base na análise dos seguintes documentos: Lei Orgânica Municipal (1990), Lei nº 901/99 (cria o Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz), Regimento Escolar (2011), Lei Ordinária nº 1.601/2015 (Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Magistério) e Lei Ordinária nº 1.593/2015 (Estatuto do Servidor Público Municipal), apresentamos uma análise crítica e contextualizada sobre os desafios, contradições e avanços do sistema educacional de Imperatriz/MA.

No município de Imperatriz, o sistema de ensino é coordenado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED), seguindo normas rigorosas estabelecidas no Regimento Escolar e em leis municipais específicas. A Lei Orgânica de 1990 e outros documentos posteriores destacam a importância da gestão participativa como princípio essencial para garantir o envolvimento e inclusão da comunidade no processo educacional. Sendo assim, compreendemos que o sistema educacional de Imperatriz apresenta uma gestão centralizada com elementos democráticos, como discutiremos ao longo do texto.

Segundo a Lei nº 901/99 que cria o Sistema Municipal de Ensino do Município de Imperatriz:

- Art. 7º - O Sistema municipal de ensino compreende:
- I - as instituições do ensino fundamental e de educação infantil criadas e mantidas pelo município;
 - II - as instituições do ensino fundamental e de educação infantil municipalizadas;
 - III - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
 - IV - a Secretaria de Educação – SEDUC;
 - V - o Conselho Municipal de Educação – CME; (Imperatriz, 1999).

A rede municipal de ensino pública, atualmente, é composta por 154 escolas, atendendo diversos níveis educacionais, incluindo Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA). O número de alunos matriculados foi estimado em 39.048 alunos em 2024, evidenciando a importância do sistema municipal na garantia do acesso à educação básica.

Conforme a Lei Orgânica Municipal de 1990 em seu Art. 157, “cabe, prioritariamente ao Município, cuidar do ensino fundamental e do pré-escolar, com apoio técnico e financeiro

da União e do Estado”. De tal modo, como apresentado no quadro abaixo, as matrículas da rede municipal se distribuem da seguinte forma:

Quadro 4 – Matrículas na Rede Municipal de Imperatriz/MA em 2024

Matrículas em 2024	Educação Infantil		Ensino Fundamental		EJA
	Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Anos finais	Fundamental
Urbana	4.681	5.301	14.057	11.616	913
Rural	251	385	1.042	765	37
Total	4.932	5.686	15.099	12.381	950

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do INEP/2024.

Deste modo, a infraestrutura educacional abrange escolas urbanas e rurais, com a presença de turmas multisseriadas nas áreas mais remotas, conforme a Lei nº 901/99 que cria o Sistema Municipal de Ensino do município, no Art. 16, parágrafo 1º, “É facultado ao sistema de ensino desdobrar o Ensino Fundamental em ciclos”. De igual modo, o Regimento Escolar (2011) no Art. 18, parágrafo único, menciona que: “Na zona rural, excepcionalmente, poderão ser criadas turmas multisseriadas, quando por falta de demanda de matrícula não houver número de alunos suficiente para a formação das turmas regulares”.

As turmas multisseriadas em áreas rurais são reflexos dos esforços para garantir educação básica em regiões mais afastadas do país, no entanto, essa situação também mostra as grandes diferenças entre escolas urbanas e rurais quando se trata de atendimento e qualidade das instalações disponíveis. As escolas localizadas no campo enfrentam desafios mais difíceis do que as urbanas e isso destaca a importância de políticas específicas para diminuir essas diferenças regionais. Sendo assim, as matrículas totais na Rede Municipal de Imperatriz em 2024 na zona urbana, abrangendo a educação infantil, ensino fundamental e EJA, foram de 36.568 alunos, enquanto na zona rural o número total alcançou a 2.480 matrículas⁶⁸.

Segundo dados do IBGE, em 2010, a taxa de escolarização de crianças entre 6 e 14 anos em Imperatriz era de 98,4%. Comparando com outros municípios do estado, a cidade ocupava a 16ª posição entre 217. No âmbito nacional, posicionava-se em 1.440º lugar entre 5.570 municípios. A taxa de escolarização de 98,4% para crianças de 6 a 14 anos em Imperatriz, registrada em 2010, é um dado significativo que reflete o esforço do município em garantir o

⁶⁸ Os dados apresentados aqui sobre as matrículas dos alunos na Rede Municipal de Imperatriz/MA foram consultados diretamente do site do INEP. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>

acesso à educação básica nessa faixa etária. Contudo, ao se analisar o desempenho em um contexto estadual e nacional, algumas reflexões são necessárias:

- a) A 16ª posição entre 217 municípios do Maranhão evidencia que Imperatriz estava entre os melhores desempenhos no estado, o que é um indicador positivo. Este resultado pode ser atribuído à sua infraestrutura educacional mais desenvolvida em comparação com municípios menores e com menos recursos. Apesar do destaque no estado, é importante considerar que o Maranhão, historicamente, possui indicadores educacionais mais baixos em relação à média nacional. Assim, a posição relativamente alta de Imperatriz dentro do estado pode não refletir uma realidade de excelência, mas sim uma condição superior em um cenário regional desfavorável.
- b) O 1.440º lugar entre 5.570 municípios no Brasil demonstra um desempenho mediano no cenário nacional. Isso reforça que, embora Imperatriz tenha alcançado quase a universalização da escolarização nessa faixa etária, ainda existem desafios para garantir a qualidade do acesso. A alta taxa de escolarização pode mascarar problemas estruturais, como desigualdades regionais, evasão escolar, ou precariedade na qualidade do ensino oferecido, especialmente em áreas rurais ou periféricas. Esses fatores, não explicitados pelos números, são essenciais para uma análise mais aprofundada.
- c) Uma taxa de 98,4% reflete acesso, mas não garante aprendizagem ou qualidade de ensino. Dados como taxas de alfabetização, desempenho em avaliações nacionais (como o IDEB) e infraestrutura escolar precisam ser analisados em conjunto para entender se esse acesso é eficaz. Assim, simplesmente garantir a matrícula das crianças não basta para mudar efetivamente o cenário educacional, é importante assegurar que os estudantes contem com materiais didáticos apropriados, professores qualificados e infraestrutura adequada às suas demandas de aprendizado.

Em 2023, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da rede pública de Imperatriz foi de 5,5 para os primeiros anos do ensino fundamental e 4,7 para os anos finais. Quando comparado com outros municípios do Maranhão, Imperatriz ocupava o 34º lugar entre 217 municípios em ambas as etapas. Em nível nacional, ele estava na posição 3.389 nos anos iniciais e na posição 2.825 nos anos finais, dentre os 5.570 municípios avaliados. Os dados do IDEB de 2023 para Imperatriz refletem avanços nos anos iniciais do ensino fundamental, mas também destacam desafios importantes na qualidade da educação, especialmente nos anos finais. A diferença entre as notas dos anos iniciais (5,5) e finais (4,7) é um ponto crítico, esse

declínio sugere que a transição para os anos finais do ensino fundamental apresenta dificuldades não enfrentadas com a mesma intensidade nos anos iniciais.

Os dados do IDEB para Imperatriz em 2023 indicam um panorama relevante do desempenho educacional, mas é essencial compreender que esse índice reflete apenas uma parte da realidade escolar. Assim, avaliar a qualidade da educação apenas por indicadores quantitativos pode reduzir a complexidade do processo educativo a números e metas, ignorando aspectos fundamentais como o desenvolvimento integral dos alunos, o engajamento comunitário, a formação cidadã e o bem-estar escolar.

Embora o IDEB seja uma ferramenta importante para monitorar o sistema educacional, ele não capta adequadamente os desafios enfrentados pelas escolas, como as desigualdades regionais, as condições socioeconômicas dos estudantes e a qualidade das práticas pedagógicas. Uma educação transformadora não pode ser orientada apenas por resultados numéricos, mas sim pelo compromisso com o desenvolvimento humano, a inclusão social e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Assim, nossa análise busca superar a lógica da "educação por resultados" e enfatizar a necessidade de um estudo mais abrangente e crítico, que valorize tanto os avanços quanto os desafios estruturais e pedagógicos, sempre com foco no fortalecimento de uma educação democrática e inclusiva.

A legislação municipal destaca, por meio dos documentos aqui citados, a gestão democrática como um princípio orientador. No entanto, o processo de eleição para diretores escolares, apesar de incluir o voto direto da comunidade escolar, preserva um poder decisório final ao prefeito em algumas situações específicas. Essa prática reduz a autonomia das escolas, evidenciando uma contradição entre o discurso normativo e a operacionalização prática da democracia. Ainda mais, a existência de conselhos e colegiados, previstos nos documentos, reflete avanços em participação.

O fortalecimento eficaz desses espaços parece comprometido pela ausência de autonomia decisória, que muitas vezes cede espaço para interferências políticas na escolha de gestores e na administração de recursos. Sendo assim, percebemos que o modelo de gestão escolar em Imperatriz apresenta-se híbrido, tentando equilibrar a democracia participativa e o controle centralizado, mas acaba reforçando a dependência política, limitando a gestão autônoma.

A Lei nº 1.601/2015, Plano de Cargos e Carreiras, prevê mecanismos de valorização e progressão na carreira com base na formação continuada, o documento aponta incentivos com progressos salariais para profissionais que realizam especialização, mestrado ou doutorado. A

referida lei busca estruturar e regulamentar a carreira do magistério público municipal, estabelecendo critérios para a valorização profissional e o desenvolvimento funcional. Embora apresente potencial para promover avanços importantes, seus efeitos podem beneficiar tanto os servidores quanto gerar desafios, dependendo das condições administrativas, financeiras e das variações em sua implementação.

Assim, destacamos alguns pontos importantes a serem evidenciados: i) A previsão de progressão na carreira por meio de critérios como tempo de serviço e titulação (especialização, mestrado e doutorado) incentiva a qualificação constante dos profissionais da educação, isso denota esforços para promover o aprimoramento técnico-pedagógico; ii) A lei estabelece tabelas salariais que garantem a experiência e a formação dos servidores, o que pode contribuir para uma remuneração mais justa e atrativa ao longo da carreira; iii) A regulamentação da carreira fornece maior clareza e segurança sobre direitos, deveres e critérios de ascensão profissional, diminuindo ambiguidades administrativas; iv) O estímulo à capacitação dos profissionais pode melhorar a qualidade do ensino e contribuir para uma educação pública mais desenvolvida.

No entanto, alguns pontos também devem ser considerados nessa análise: A implementação plena da lei depende de recursos financeiros. Em períodos de crise fiscal, os benefícios previstos podem não ser cumpridos integralmente, gerando frustrações e perda de motivação entre os servidores; Exigências complexas ou falta de clareza nos critérios de progresso podem dificultar o avanço dos servidores, prejudicando o cumprimento dos direitos estabelecidos; A ênfase em titulação para a progressão pode ser um entrave para realidade de Imperatriz/MA, pois a região, até 2018, não contava se quer com um programa de Pós-Graduação, sendo que o primeiro Mestrado em Educação aprovado na UFMA em Imperatriz iniciou suas atividades no ano de 2019. É válido ainda destacar que até o momento a região não conta com um programa de Doutorado em Educação, ficando o servidor na dependência de conseguir uma licença remunerada para cursar o doutorado nas capitais mais próximas.

O Estatuto do Servidor Público Municipal de Imperatriz (Lei nº 1.593/2015) define os direitos e deveres dos servidores da cidade e engloba também os trabalhadores da área educacional municipal. A lei visa assegurar a conformidade legal, transparência e eficiência na gestão de recursos humanos da cidade, promovendo o reconhecimento do servidor público e a organização administrativa. No entanto, a aplicação dessa legislação pode trazer benefícios ou desafios para os servidores conforme a efetividade das políticas públicas municipais e a capacidade administrativa disponível.

Deste modo, a legislação garante direitos essenciais aos funcionários públicos, como estabilidade após o período de experiência, avanço na carreira e proteção contra práticas injustas na administração pública, o que favorece a profissionalização e segurança do pessoal. Ela estabelece critérios transparentes para promoções e progressões na carreira, considerando tempo de serviço, mérito e qualificações profissionais, incentivando o aprimoramento constante. Sobretudo, certifica-se de direitos como licença médica para tratamento de saúde e licença maternidade, concede licença especial por tempo de serviço e condições específicas para ausências legais, tais dispositivos são formas de equilibrar a vida profissional com a pessoal. Ainda mais, normatiza o ambiente de trabalho, definindo regras para condições de trabalho, cargas horárias e remunerações, além de mecanismos de prevenção para combater abusos ou irregularidades administrativas.

No entanto, procedimentos administrativos geralmente burocráticos para progressão de carreira, concessão de benefícios ou avaliações de desempenho podem gerar entraves à aplicação efetiva da lei. É válido destacar ainda que a implementação dos benefícios e garantias previstas depende da saúde financeira do município. Por fim, a efetividade da lei exige um sistema de fiscalização rigoroso para garantir que os direitos dos servidores sejam respeitados, pois falhas nesse aspecto podem gerar insegurança jurídica e práticas arbitrárias. Assim, o fortalecimento da transparência nos processos administrativos e a autonomia dos órgãos responsáveis pela gestão de recursos humanos são fundamentais para garantir que os direitos dos servidores sejam respeitados.

A análise dos documentos: o Regimento Escolar de 2011, a Lei nº 1.601/2015 (Plano de Cargos, Carreiras e Salários) e a Lei nº 1.593/2015 (Estatuto do Servidor Público Municipal), evidencia que a legislação educacional em Imperatriz apresenta uma estrutura normativa que busca promover uma educação inclusiva e de qualidade. No entanto, a implementação prática dessas diretrizes enfrenta desafios importantes, particularmente em relação à inclusão educacional.

O Regimento Escolar de 2011 e as legislações municipais destacam a obrigatoriedade da inclusão de alunos com deficiência em turmas regulares, além de preverem a criação de salas de recursos multifuncionais para apoio especializado. Essas iniciativas refletem o alinhamento do município com as diretrizes nacionais, como a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, promovendo a equidade e o acesso universal à educação.

No entanto, algumas escolas ainda enfrentam desafios quando se trata de garantir que todos possam acessá-las fisicamente e tecnicamente, pois as rampas, banheiros adaptados e os recursos educacionais específicos ainda não estão disponíveis em todas as escolas, o que

compromete a inclusão efetiva. Outro ponto importante é que a formação dos professores para lidarem com as diversas necessidades educacionais dos alunos com deficiência ainda é bastante limitada. Apesar de haver incentivo pela legislação para investir na qualificação profissional, o acesso desigual aos programas de desenvolvimento contínuo dificulta a especialização docente necessária para promover uma inclusão efetiva. Além disso, a falta de profissionais qualificados, como tradutores de Libras, terapeutas ocupacionais e psicopedagogos, restringem o apoio pedagógico requerido para assegurar o completo desenvolvimento dos estudantes com necessidades especiais.

A Educação de Jovens e Adultos (EJA), conforme previsto no Regimento Escolar (2011) e em alinhamento com as legislações municipais apresentadas, é tratada como uma modalidade fundamental para corrigir desigualdades educacionais em Imperatriz. Essa modalidade oferece oportunidades para aqueles que não tiveram acesso ou permanência na educação básica em idade regular, desempenhando um papel essencial em uma região marcada por desigualdades socioeconômicas e desafios no sistema educacional. Contudo, o enfoque predominantemente compensatório da EJA levanta questões críticas sobre a necessidade de políticas públicas que não apenas "reparam" essas falhas históricas, mas previnam a evasão escolar e promovem o acesso universal ao ensino de qualidade desde os primeiros anos.

Dito isso, é importante destacar que: A EJA tem sido uma alternativa importante para combater o analfabetismo e fornecer acesso à educação para trabalhadores, mães, jovens fora da escola e outras populações vulneráveis; A modalidade permite horários flexíveis e currículos ajustados às necessidades dos alunos, sendo uma estratégia viável para integrar grupos que, por condições econômicas ou sociais, não oferecem frequentar a escola em horários convencionais; Ao possibilitar a conclusão da educação básica, a EJA promove a inclusão social e fortalece a autoestima dos participantes, muitas vezes ampliando suas oportunidades no mercado de trabalho e o exercício pleno da cidadania.

No entanto, a EJA vem enfrentando desafios e limitações em Imperatriz/MA, como: A EJA não conta com políticas educacionais consistentes e de longo prazo, deste modo, mudanças administrativas e a ausência de planejamento estratégico comprometem a continuidade e a qualidade da modalidade; A alta taxa de evasão é um dos desafios mais críticos da EJA, assim, fatores como necessidade de trabalho, responsabilidades familiares e desmotivação devido a experiências escolares anteriores dificultam a permanência dos alunos; A formação de professores para a EJA nem sempre é adequada para lidar com as especificidades dessa modalidade. A ausência de capacitação continuada e de metodologias diferenciadas limita o

impacto positivo da modalidade na vida dos alunos. Tais desafios ficam expressos ao apresentarmos o quadro com a queda do número de matrículas na EJA ao longo dos anos.

Quadro 5 – Matrículas na EJA na Rede Municipal de Imperatriz

	2023	2021	2019	2017	2015	2013	2011
Matrículas EJA	2.489	2.779	3.202	3.499	3.587	4.134	4.313

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de <https://qedu.org.br/municipio/2105302-imperatriz/censo-escolar>

Deste modo, compreendemos que é necessário enxergar a EJA não apenas como uma modalidade reparadora, mas como uma oportunidade para criar novos caminhos educacionais, valorizando o conhecimento prévio dos alunos e promovendo uma educação voltada para a emancipação e o protagonismo social. Além do mais, investir em capacitação contínua para professores da EJA, com foco em metodologias inclusivas e práticas pedagógicas que dialogam com as realidades dos alunos. Tais ações auxiliam a minimizar a evasão escolar nessa modalidade de ensino.

O Regimento Escolar (2011) fornece diretrizes claras sobre o planejamento pedagógico das escolas municipais de Imperatriz, estabelecendo os princípios que orientam o currículo e as práticas avaliativas. Ele enfatiza a importância de promover um ensino que leve em consideração o desenvolvimento integral do estudante, abrangendo aspectos cognitivos e emocionais, além dos sociais. Ademais, propõe uma abordagem avaliativa contínua e qualitativa, acompanhando a evolução no aprendizado e possibilitando ajustes necessários durante a jornada escolar, garantindo que cada aluno seja devidamente assistido.

A Lei Orgânica de Imperatriz (1990) menciona os princípios gerais da educação pública municipal, que incluem a formação integral dos cidadãos, com foco na igualdade de oportunidades e na promoção de competências básicas, alinhando-se aos princípios constitucionais e educacionais nacionais. Esses documentos estão em harmonia com as diretrizes nacionais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que orientam a prática pedagógica no Brasil. A abordagem centrada no aluno, o foco em competências básicas e a avaliação formativa são princípios fundamentais que os documentos locais de Imperatriz incorporam e buscam implementar.

O panorama educacional de Imperatriz tem avançado consideravelmente no que se refere as normas e aos princípios democráticos. No entanto, o município enfrenta desafios estruturais e operacionais que dificultam a implementação total das políticas educacionais na região da cidade maranhense. A dependência de recursos externos, as influências políticas e as

disparidades regionais prejudicam o funcionamento eficiente do sistema educacional local. Assim, para tornar o ensino municipal uma ferramenta promotora de desenvolvimento social mais eficiente é necessário investimentos estratégicos e uma perspectiva direcionada para promover igualdade e alcançar resultados mais consistentes.

4.3 Estrutura administrativa e política da educação em Imperatriz

A partir da análise dos seguintes documentos: Lei Orgânica Municipal de 1990, Regimento Escolar de 2011, Lei nº 1.601/2015 (Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Magistério), Lei nº 1.593/2015 (Estatuto do Servidor Público Municipal) e Editais de Convocação para Diretores Escolares, apresentamos um estudo detalhado sobre a estrutura administrativa e política da educação no município de Imperatriz.

A Secretaria Municipal de Educação de Imperatriz (SEMED) é o órgão responsável pela gestão educacional no município, sendo subordinada à Prefeitura e atuando em conformidade com a legislação nacional e municipal. A SEMED desempenha um papel central na administração das unidades escolares municipais, buscando garantir a execução das diretrizes educacionais e a manutenção da rede de ensino.

As competências da SEMED abrangem diversas dimensões da gestão educacional, incluindo:

a) Formulação de Políticas Educacionais:

A SEMED é responsável pela definição de diretrizes e implementação das políticas municipais de ensino, alinhadas às normas nacionais estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96). A SEMED desempenha um papel crucial na execução das políticas educacionais ao: garantir a aplicação das diretrizes do Plano Nacional de Educação e suas adaptações ao contexto municipal; implementar programas de formação continuada para professores e servidores da educação; supervisionar o cumprimento das normas estabelecidas no Regimento Escolar e na legislação municipal. Sobre a formulação das políticas educacionais, o Art. 7º da Lei nº 901/99, que cria o Sistema Municipal de Ensino, afirma que:

IV - a Secretaria de Educação [...] órgão da administração direta, responsável pelo planejamento, execução, supervisão e controle da ação do Governo Municipal relativamente à educação; [...]; a perfeita articulação com o Governo Federal e Estadual em matéria de política e legislação educacional (Imperatriz, 1999).

Conforme indica o Art. 16 da Lei Ordinária nº 1.601/2015, que trata dos Planos de cargo e carreira da educação:

Art. 16 - A qualificação profissional visando a valorização do servidor e a melhoria da qualidade do serviço público ocorrerá com base no levantamento prévio das necessidades, de acordo com o processo de qualificação profissional da Secretaria Municipal de Educação ou por solicitação dos servidores, atendendo com prioridade a sua integração, atualização e aperfeiçoamento (Imperatriz, 2015a, p. 7).

A partir dos trechos apresentados, podemos realizar as seguintes análises sobre a formulação das políticas educacionais e a atuação da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Imperatriz: a SEMED possui atribuições estratégicas e operacionais, sendo responsável por garantir que as diretrizes educacionais sejam implementadas com alinhamento às políticas estaduais e federais, o que evidencia a interdependência entre as três esferas de governo no que se refere à formulação e execução das políticas educacionais; a legislação sugere uma abordagem participativa ao permitir que os servidores solicitem cursos de capacitação, o que contribui para a autonomia dos profissionais da educação e para um processo mais democrático de formação continuada, no entanto, o fato de a qualificação depender de um levantamento prévio da SEMED pode indicar que as decisões sobre quais capacitações serão oferecidas ainda são centralizadas na administração municipal.

Essas questões vão reverberar diretamente nos aspectos da autonomia das escolas na adaptação das diretrizes educacionais às suas realidades, bem como no trabalho do diretor eleito pela comunidade. Retomamos aqui o entendimento de Barroso (2013) ao afirmar que a autonomia é um espaço dinâmico de poder, no qual diferentes agentes internos e externos exercem influência e buscam equilíbrio, destacando-se entre eles o governo, a administração, os professores, os alunos, os pais e outros membros da comunidade local.

Quanto as políticas de formação continuada, compreendemos que há um possível desafio na implementação, pois a formação continuada deve atender às necessidades reais dos servidores e não apenas seguir diretrizes burocráticas da gestão educacional. A formação continuada ocorre no exercício da função, permitindo reflexão, troca de experiências e construção de novos conhecimentos por meio do estudo e do diálogo (Leite; Lima, 2015). Assim, a qualificação profissional é um elemento essencial para a valorização dos servidores e melhoria da qualidade do ensino, mas a sua implementação real depende de fatores como financiamento, planejamento estratégico e envolvimento da comunidade escolar. Entendemos que

uma das propostas interessante em questão, é a SEMED buscar estabelecer programas regionais para qualificação de seus docentes, de forma a considerar as especificidades das zonas urbanas e rurais da região, de modo que essa formação continuada se desenvolva em parcerias com as Universidades locais, como UFMA e UEMASUL, por desenvolverem pesquisa e extensão em Imperatriz e Região Tocantina.

b) Gestão Administrativa e Pedagógica:

A secretaria regulamenta a organização administrativa, didática e disciplinar das escolas da rede municipal, supervisionando a execução dos Projetos Político-Pedagógicos das unidades de ensino. Conforme Passos (2010), o processo de elaboração, implementação e avaliação do projeto político-pedagógico ocorre em três níveis: macro, no âmbito nacional, com o Ministério da Educação formulando políticas e ações; meso, no nível estadual e regional, com as Secretarias de Educação e órgãos intermediários definindo planos e assessorando tecnicamente; e micro, no nível local, onde as escolas elaboram, executam e avaliam seu projeto pedagógico.

A SEMED assume um papel intermediário (meso) na estrutura educacional, garantindo que os PPPs das escolas municipais estejam alinhados às diretrizes nacionais e estaduais. Sua atuação vai além da regulamentação, incluindo supervisão e apoio técnico na implementação desses projetos. A supervisão da SEMED pode ser vista como um mecanismo de controle e padronização, mas também pode representar um apoio necessário para que as escolas desenvolvam seus PPPs de maneira coerente e alinhada às necessidades da comunidade escolar.

c) Supervisão e Acompanhamento das Escolas:

A SEMED, por meio de seus departamentos, fiscaliza e apoia as escolas municipais, garantindo o cumprimento do calendário escolar, a alocação de professores e a organização dos serviços administrativos. Segundo o Art. 7º da Lei nº 901/99, “[...] o controle e fiscalização do funcionamento de estabelecimentos de ensino dos diferentes graus, níveis e modalidades, públicos e particulares” (Imperatriz, 1999).

O grande desafio é garantir que essa fiscalização não se torne burocrática e punitiva, mas sim, uma ferramenta para a melhoria da qualidade da educação. Assim, é fundamental que sua fiscalização seja acompanhada de suporte técnico e pedagógico, evitando um caráter meramente burocrático. É válido ainda destacar que, a fiscalização e apoio da SEMED às escolas municipais possuem uma relação

direta com as eleições para diretores escolares, pois a gestão escolar democrática depende da atuação equilibrada entre a autonomia das escolas e a regulamentação da Secretaria de Educação.

d) Gestão dos Recursos Financeiros e Materiais:

A SEMED atua na distribuição dos recursos destinados à educação, assegurando a manutenção da infraestrutura escolar, a merenda e o transporte escolar. Conforme o Art. 7º da Lei nº 901/99, é sua responsabilidade “[...] o estudo, pesquisa e avaliação permanentes de recursos financeiros para custeio e investimento do sistema nos processos educacionais” (Imperatriz, 1999).

A lei exige avaliação e pesquisa permanente dos recursos, mas há a necessidade de mecanismos de transparência e participação da comunidade na fiscalização desse processo. Nesse sentido, o Conselho Municipal de Educação (CME) pode atuar como fiscalizador da gestão financeira, garantindo que os investimentos sejam aplicados conforme as reais necessidades das escolas. Para assegurar que os investimentos sejam aplicados de forma justa e eficiente, é fundamental fortalecer o controle social, garantir transparência e promover a participação ativa da comunidade escolar no acompanhamento da execução orçamentária da educação municipal.

e) Normatização do Processo Eleitoral para Diretores Escolares:

Junto ao Conselho Municipal de Educação, a SEMED desempenha um papel de fiscalização e acompanhamento das eleições para gestores escolares, garantindo a transparência e o respeito aos princípios democráticos. Essa função é essencial para garantir que a gestão escolar seja participativa e representativa da comunidade escolar, assim, a atuação desses órgãos deve garantir que os critérios e regulamentos sejam claros, acessíveis e cumpridos integralmente.

A SEMED trabalha em conjunto com o CME, que é um órgão colegiado normativo, deliberativo e consultivo, cuja função é supervisionar a implementação das políticas educacionais e garantir a participação da comunidade escolar nos processos decisórios. Segundo Araújo *et al* (2021), os Conselhos também passam a atuar na fiscalização e/ou controle social, desempenhando também funções normativas, propositivas e mobilizadoras, atuando na área de políticas públicas. O CME regula os processos administrativos, como as eleições de gestores escolares, buscando garantir que o processo ocorra com transparência e lisura, e supervisiona a implementação das diretrizes educacionais municipais, garantindo o

alinhamento às políticas nacionais. Libâneo (2004) enfatiza que os conselhos escolares e municipais desempenham um papel essencial na descentralização do poder e na formulação de políticas educacionais mais inclusivas. O Regimento Escolar (2011) destaca que:

Art. 80. O Conselho Municipal de Educação, com o apoio da Secretaria Municipal de Educação será responsável pela normatização do processo eleitoral, compelindo-lhe a prerrogativa de convocação de eleições no período de 30 (trinta) dias antes da data do sufrágio e, através de resoluções, sanar eventuais problemas decorrentes de omissão no processo legal.

Os editais para eleição de diretores: n° 01/2018, n° 02/2020 e n° 02/2024, confirmam a responsabilidade do CME nessa organização e regulação dos processos de eleição para diretores, indicações essas, contidas na Emenda Modificativa à Lei Orgânica n° 20/2006 no Art. 1°, quando destaca que o “[...] processo eleitoral e posse serão regulamentados pelo CME” (Imperatriz, 2006) e no PME 2014-2023 na estratégia 18.2, quando indica que fica a critério do CME organizar o processo de “[...] provimento dos cargos de gestores/as escolares coma a participação da comunidade escolar através do processo de eleição em escolas municipais” (Imperatriz, 2015). Compreendemos a importância do CME para a democratização da escola pública e da gestão escolar, pois é um espaço de participação da comunidade nos processos decisórios, assegura a transparência na administração educacional e fiscaliza a implementação das políticas públicas.

No entanto, é válido destacarmos algumas contradições encontradas nos documentos analisados:

a) Dependência da Secretaria de Educação:

O CME possui a incumbência de fiscalizar e normatizar o processo eleitoral dos gestores escolares, mas a Secretaria Municipal de Educação tem uma forte influência sobre essa normatização e sobre a própria condução das eleições. O Art. 80 do Regimento Escolar (Imperatriz, 2011), destaca que o CME, com apoio da Secretaria, é responsável pela normatização das eleições, o que pode indicar uma sobreposição de poderes e limitar a autonomia do Conselho. Ressaltamos aqui que o CME deveria atuar como órgão normativo e fiscalizador independente, garantindo que o processo eleitoral para diretores escolares ocorra de forma democrática e justa. A depender do grau de controle da SEMED, as eleições podem se tornar um processo meramente formal, no qual os candidatos alinhados com a gestão municipal têm mais vantagens.

b) Interferência Política e Poder de Anulação Eleitoral:

O Art. 82 do Regimento Escolar (Imperatriz, 2011), prevê que o CME, junto à Secretaria de Educação e à Câmara Municipal, tem poder para adiar, suspender ou anular eleições de gestores escolares caso haja desrespeito aos princípios democráticos, de transparência e seriedade. No entanto, a própria possibilidade de anulação e interferência externa pode ser vista como uma contradição, pois pode abrir margem para decisões arbitrárias ou influenciadas por interesses políticos.

Em um contexto ideal, o poder de anulação ou suspensão das eleições seria um mecanismo de proteção da democracia e transparência, garantindo que: não ocorram fraudes eleitorais ou manipulações no processo de votação; haja equidade na disputa, impedindo que determinados candidatos sejam favorecidos por irregularidades; a eleição seja legítima e reconhecida pela comunidade escolar. No entanto, a inclusão da Câmara Municipal nesse processo levanta questões sobre a autonomia da gestão educacional. A Câmara é um órgão legislativo com representação política, o que pode aumentar o risco de interferências partidárias nas eleições escolares. Em um cenário de forte politização da educação, esse dispositivo pode fragilizar a gestão democrática ao permitir que interesses políticos interfiram diretamente nas eleições escolares.

c) Falta de Mecanismos de Controle da Participação Comunitária:

Embora o Regimento Escolar (Imperatriz, 2011), enfatize que o CME deve garantir a participação da comunidade escolar na gestão, não há um mecanismo claro para assegurar que essa participação seja efetiva. O Art. 98 define o Conselho como órgão representativo, mas a prática pode revelar um baixo envolvimento real da comunidade, o que esvazia a proposta de gestão democrática.

Sem mecanismos claros e institucionais para assegurar essa participação, o envolvimento real da comunidade escolar pode ser limitado ou até mesmo simbólico, resultando em um processo formal e não substancial de gestão democrática. Assim, o trecho do documento destacado evidencia um déficit na efetividade da participação da comunidade escolar na gestão democrática, uma vez que o Regimento Escolar não estabelece mecanismos claros para garantir essa participação.

d) Limitações na Fiscalização e no Cumprimento das Normas:

O CME é responsável por fiscalizar a gestão escolar, mas o próprio Regimento Escolar (Imperatriz, 2011), determina que, em caso de descumprimento

de normas, a decisão final sobre sanções e modificações passa pela Secretaria de Educação. Isso limita a autonomia do Conselho e pode comprometer a efetividade de sua função fiscalizadora. O CME deveria ser um órgão independente de controle social e regulação da educação municipal, garantindo isenção e imparcialidade na fiscalização das escolas. No entanto, ao depender da aprovação da SEMED para aplicar sanções e modificações, sua autonomia fica comprometida e sua atuação pode ser meramente consultiva. Tendo em vista que a decisão final sobre as irregularidades cabe à Secretaria de Educação, a SEMED pode usar esse poder para proteger aliados políticos ou interesses administrativos, tornando o processo de fiscalização menos transparente. Isso cria uma dependência hierárquica, onde o CME não tem autoridade real para tomar medidas corretivas.

Deste modo, a análise dos documentos revela que, embora o CME tenha atribuições importantes para a democratização da gestão escolar, enfrenta contradições que dificultam sua atuação plena e autônoma. Assim, os principais desafios a serem superados são uma maior garantia de autonomia ao CME diante da influência da Secretaria de Educação, efetivação da participação comunitária e fortalecimento dos Conselhos Escolares, minimização da interferência política nos processos de eleição para diretores nas escolas e aprimoramento dos mecanismos de fiscalização para evitar que normas e diretrizes fiquem apenas no papel.

A análise dos documentos revela que a Secretaria Municipal de Educação de Imperatriz (SEMED) mantém um controle centralizado sobre a gestão da educação municipal, com forte influência nas decisões administrativas e pedagógicas das escolas. Esse controle se manifesta de diversas formas:

- a) A SEMED atua como órgão gestor principal, com responsabilidade pela formulação, execução e monitoramento das políticas públicas de educação. O Regimento Escolar e os planos de carreira revelam um modelo administrativo estruturado, com normatizações claras que disciplinam tanto os aspectos pedagógicos quanto os administrativos, garantindo uma hierarquia funcional definida. Segundo o Art. 1 do Regimento Escolar, as escolas devem reger-se técnica e administrativamente pelas normas e diretrizes emanadas da SEMED (Imperatriz, 2011).
- b) A eleição de diretores escolares, conforme previsto no Art. 170 da Lei Orgânica do Município (Imperatriz, 1990) confere a participação da comunidade por meio do voto secreto e direto, mas ainda assim, o prefeito mantém a prerrogativa de nomear

- o diretor escolhido pela comunidade⁶⁹. Ainda mais, a recente Lei Ordinária nº 1.919/2022, que criou o cargo de Gestor Pedagógico, reforça a centralização ao determinar que esse cargo será preenchido por nomeação do prefeito, sendo um cargo comissionado vinculado à SEMED. Apesar de a legislação municipal mencionar a gestão democrática, a centralização administrativa reduz significativamente a autonomia escolar, pois as principais decisões (como nomeação de diretores e gestores pedagógicos) dependem diretamente do Executivo municipal.
- c) O Regimento Escolar também indica que os diretores escolares são subordinados à SEMED, reforçando que as decisões são tomadas de forma centralizada. Em seu Art. 70 aponta que a gestão “[...] será pautada nos princípios democráticos, possibilitando as tomadas de decisão conjunta [...] obedecidas as normas emanadas dos órgãos competentes da Secretaria de Educação e da legislação em vigor” (Imperatriz, 2011).
- d) A autonomia dos Conselhos Escolares é limitada, pois, apesar de terem função consultiva e fiscalizadora, eles precisam seguir as diretrizes impostas pela SEMED. Conforme o Art. 108 do Regimento escolar, compete ao Conselho Escolar “acompanhar e avaliar o desempenho da escola, face às diretrizes, prioridades e ações estabelecidas na proposta pedagógica da escola, em consonância com as políticas da Secretaria de Educação” (Imperatriz, 2011). Embora o Conselho Escolar tenha um papel oficialmente reconhecido e significativo, às vezes suas ações são restritas pela falta de autonomia, levando-o a seguir interesses externos ou a decisões controladas por administradores municipais centralizadores. Em muitos casos o conselho atua apenas como um órgão consultivo sem poder decisório efetivo, o que diminui sua influência na implementação das políticas públicas. Essas dificuldades impactam sua capacidade em alinhar suas ações com outras instâncias administrativas ou com a comunidade escolar, restringindo assim seu alcance prático.

A centralização administrativa garante controle e uniformidade ao Sistema Educacional Municipal ao estabelecer regras comuns para todas as unidades escolares, desde a padronização de normas e diretrizes, a avaliação do desempenho das escolas e o planejamento estratégico na distribuição dos recursos. No entanto, a falta de autonomia efetiva das escolas e dos órgãos colegiados que reduz a capacidade de participação local. É válido destacar que a existência de

⁶⁹ No tópico seguinte discutiremos com mais profundidade sobre a historicidade desse processo de escolha dos diretores escolares na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA.

conselhos escolares e do Conselho Municipal de Educação reforçam a importância da participação coletiva, mas o fortalecimento dessas instâncias é crucial para garantir maior representatividade e eficácia. A influência direta da SEMED sobre diretores, coordenadores e conselhos escolares indica que, na prática, a gestão democrática é mitigada, sendo a participação da comunidade escolar restrita em diversos aspectos.

A administração das escolas é descrita por uma tentativa de democratização da gestão escolar, conforme o Regimento Escolar (Imperatriz/2011) e os últimos Editais de Convocação para Diretores Escolares (2018, 2020, 2024), que preveem eleições diretas para escolha dos gestores. A escolha dos gestores pela comunidade escolar favorece maior participação de professores, alunos, pais e funcionários, estimulando o engajamento na tomada de decisões sobre a escola. Quando a comunidade escolar participa da escolha do diretor, há um aumento do senso de corresponsabilidade sobre os rumos da instituição.

No entanto, a possibilidade de nomeação direta pelo prefeito, em determinadas situações, limita a autonomia das unidades escolares e as sujeitas às influências políticas. Esse mecanismo pode ser usado para favorecer aliados políticos, comprometendo a escolha da comunidade e subordinando a gestão escolar a interesses externos. Além do mais, isso pode levar à desvalorização do processo eleitoral, pois, se a nomeação for usada com frequência, a eleição se torna apenas uma formalidade sem impacto real.

4.4 Histórico das eleições para diretores na rede municipal: as contradições presentes nos documentos regulatórios

Este tópico, tem como objetivo analisar o histórico das eleições para diretores escolares na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, destacando as normas estabelecidas em diferentes períodos e os desafios encontrados na regulamentação desse processo. O recorte temporal da nossa pesquisa de 2014 a 2024 não é arbitrário, pois coincide com a vigência do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e do Plano Municipal de Educação de Imperatriz/MA (PME 2014-2023), períodos marcados por tensões entre avanços democráticos formais e retrocessos materiais na gestão educacional brasileira. Em Imperatriz, cidade estratégica no eixo econômico do sul do Maranhão, esse decênio testemunhou a expansão de políticas públicas sob retórica participativa, enquanto mecanismos burocráticos consolidavam estruturas de poder tradicionais nas escolas municipais. Nesse período, acontece a transição do mandato de prefeito do Sebastião Torres Madeira (2009-2016) para Francisco de Assis Andrade Ramos (2017-2024).

A escolha desse intervalo permite analisar como as eleições para diretores/as, institucionalizadas como símbolo da "gestão democrática", foram instrumentalizadas em um contexto de contradições, como: ascensão de governos municipais com discurso técnico-meritocrático (ex.: Reforma Administrativa de 2017), associado à precarização do trabalho docente; crescente judicialização das eleições escolares (ex.: recursos contra os resultados); disputa entre grupos políticos pelo controle das unidades escolares como base de influência eleitoral regional.

Assim, a intenção central desta análise, é desvelar as contradições intrínsecas aos documentos regulatórios que normatizaram os processos eleitorais para diretores/as nesse período, indo além da letra da lei para questionar: como os documentos reproduziram relações assimétricas de poder sob o véu da neutralidade técnica? De que forma os documentos evidenciam conflitos entre projetos pedagógicos emancipatórios e interesses clientelistas? Essa investigação parte do pressuposto marxista de que os documentos oficiais não são meros registros neutros, mas artefatos ideológicos que materializam disputas concretas pelo controle do aparato estatal educacional, chave para compreender a dialética entre democratização formal e manutenção do status quo oligárquico na região.

4.4.1 Mapeamento histórico-normativo

Apesar de o marco temporal dessa pesquisa se situar entre 2014-2024, traremos aqui alguns dados e informações importantes que possam contextualizar a realidade do município de Imperatriz, desde a criação do Sistema Municipal de Educação (SME). Compreendemos que a trajetória da gestão escolar em Imperatriz reflete tensões entre centralização política e demandas por democratização. O Sistema Municipal de Educação (SME), instituído pela Lei nº 901/1999, apesar de apontar nos Art. 20, 21 e 22 que a gestão escolar seria pautada nos princípios democráticos e na participação da comunidade escolar na escolha dos diretores por meio de voto direto, consolidou inicialmente o provimento do cargo de diretor por indicação política – prática hegemônica no Maranhão e municípios vizinhos, como Davinópolis e João Lisboa. Esse modelo reproduzia estruturas coronelistas, onde cargos educacionais serviam como moeda de troca em redes clientelistas regionais.

Uma análise crítica revela que a concentração do poder decisório nas estruturas estatais sobre os processos de seleção de gestores escolares configura um aparato de dominação, no qual as unidades educacionais tornam-se sujeitas à instrumentalização por agendas sectárias, fenômeno que corrói a autonomia pedagógica e compromete a priorização de objetivos

educacionais emancipatórios. As agendas sectárias, referem-se a interesses particulares de grupos políticos ou corporativos que utilizam a gestão escolar como instrumento de: Clientelismo - nomeação de diretores alinhados a partidos ou facções para garantir controle sobre verbas (ex.: merenda escolar) e bases eleitorais; Patrimonialismo - tratamento das escolas como extensão de domínios privados (ex.: diretores indicados por laços familiares ou de compadrio); Doutrinação ideológica - imposição de projetos pedagógicos que refletem visões de grupos hegemônicos (ex.: supressão de debates sobre questões raciais/gênero). Essas agendas deslocam o foco das necessidades pedagógicas para objetivos ilegítimos de manutenção do poder, configurando uma violação do princípio constitucional da gestão democrática (Art. 206-VI da CF/88).

Em 2001, tivemos a publicação da Emenda à Lei Orgânica nº 15/01 que dava nova redação ao parágrafo 4º do Art. 170, indicando que a eleição para diretores de Escolas Públicas Municipais se realizará entre os dias 16 a 30 do mês de novembro, sendo permitida a reeleição para mais um mandato. No entanto, até o momento da publicação da Emenda a Rede Municipal de Ensino ainda não realizava eleição para diretores, o que para nós, parece ser uma estratégia de procrastinação política. Isso expõe o caráter simbólico da legislação como fachada para manter o status quo patrimonialista, a não realização das eleições em Imperatriz alinhava-se à lógica do grupo Sarney⁷⁰, que dominava a política estadual e mantinha escolas como redutos eleitorais.

Na perspectiva gramsciana, a demora na implementação reflete um equilíbrio instável entre coerção (manutenção das nomeações) e consenso (retórica democrática para acalmar movimentos sociais). Assim, a Emenda 15/01 não foi um avanço democrático, mas uma manobra discursiva para neutralizar pressões por participação popular sem abrir mão do controle oligárquico sobre as escolas, fenômeno típico do "formalismo democrático" brasileiro.

A Lei Ordinária nº 1.139/2005, que regulamenta o processo eleitoral de gestores de escolas municipais e de nomeação de gestores de escolas conveniadas, introduziu contradições significativas ao estabelecer um sistema híbrido:

⁷⁰ “Durante um período de meio século, a família Sarney, através de seus membros, comandou as ações políticas no Maranhão de forma sistemática. Para tanto, foi fundamental as articulações que os mesmos tinham “para cima”, ou seja, com o poder central, e “para baixo”, com os municípios. A cada dois anos, os laços eram reforçados, sendo José Sarney no senado, Sarney Filho na câmara dos deputados e Roseana Sarney no Palácios dos Leões, figuras fundamentais para a busca de líderes que apoiassem as empreitadas de pleiteantes a prefeituras” (Aragão, 2017, p. 302).

- a) Eleições diretas para escolas municipais urbanas (Art. 1º), com participação ampliada da comunidade escolar (professores, alunos maiores de 15 anos, pais).
- b) Nomeação discricionária pelo Executivo para escolas municipalizadas e filantrópicas (Art. 5º), mantendo o controle político sobre unidades estratégicas, especialmente as localizadas em áreas periféricas com alto capital eleitoral.

Essa dualidade normativa revela um projeto político ambíguo:

- a) Na forma, alinhava-se ao discurso nacional de gestão democrática pós-LDB 9.394/96;
- b) No conteúdo, preservava enclaves autoritários através de critérios excludentes, como a exigência de formação superior para candidatos urbanos × ensino médio para zona rural (Art. 3º), reforçando desigualdades territoriais;

A norma em questão institucionalizou práticas de patrimonialismo burocrático (Weber, 2009), nas quais a gestão escolar operava sob lógicas de privatização endógena do espaço público, como característico da administração brasileira. Nesses casos, diretores transformavam unidades educacionais em feudos político-administrativos. Essa dinâmica revela como o Estado atuava como extensão do domínio privado (Faoro, 2012), convertendo escolas em instrumentos de acumulação política, realidade que ainda persiste em muitos municípios maranhenses. Assim, a análise crítica expõe não um desvio pontual, mas a essência do modelo gerencial oligárquico ainda hegemônico na região.

A promulgação da Lei Ordinária nº 1.139/2005 desencadeou um processo de reforma controlada, materializado pela Emenda Modificativa à Lei Orgânica nº 20/2006.

Art. 1º O Art.170 da Lei Orgânica do Município de Imperatriz, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 170. Os gestores das escolas municipais serão eleitos por voto direto e secreto da comunidade escolar constituída pelos professores, técnicos, servidores, alunos maiores de 15(quinze) anos, pais de alunos ou responsáveis legais, para mandato de 02(dois) anos, cujo processo eleitoral e posse serão regulamentados pelo Conselho Municipal de Educação” (Imperatriz, 2006).

Enquanto o texto legal adotava o léxico da gestão democrática (Freire, 1996), sua implementação concretizava os processos eleitorais que mascaram estruturas autoritárias arraigadas. A emenda de 2006 funcionou como instrumento de modernização conservadora:

atualizou formalmente o arcabouço jurídico às demandas por democratização da educação, mas preservou mecanismos sutis de controle político sobre as escolas.

O Regimento Escolar de 2011 (Art. 74) aprofundou a esquizofrenia institucional ao formalizar a coexistência de duas lógicas antagônicas:

- c) Eleições nas escolas municipais "puras" – espaços de experimentação democrática limitada;
- d) Indicação direta nas unidades municipalizadas, verdadeiros feudos políticos onde diretores permaneciam no cargo por mais de uma década;

A aprovação do Plano Municipal de Educação (PME) 2014-2023 representou um ponto de inflexão retórico ao propor a unificação do processo eleitoral como meta (Estratégia 18.2). Porém, sua implementação em 2018 via Edital nº 001/2018 expôs novos paradoxos, o que será melhor compreendido, a seguir.

4.4.2 Desvendando Interesses e Contradições

Analisamos de forma aprofundada os editais de convocação para eleições de gestores escolares no município de Imperatriz, no Maranhão, abrangendo o período de 2018 a 2024. O objetivo foi identificar padrões que vão além da simples regulamentação processual e revelar mecanismos de poder institucionalizados que podem influenciar o resultado dessas eleições.

Três ciclos eleitorais (2018, 2020 e 2024) foram submetidos à análise comparativa, com foco em quatro eixos centrais:

- a) Critérios de elegibilidade: Quais são os requisitos para que um candidato seja considerado elegível para o cargo de gestor escolar?
- b) Participação comunitária: Como a comunidade é envolvida no processo de eleição e quais são as oportunidades para que ela participe ativamente?
- c) Exigências burocráticas: Quais são os procedimentos administrativos necessários para que um candidato seja considerado válido?
- d) Mecanismos de controle administrativo: Quais são os mecanismos de controle que o poder público tem sobre o processo de eleição e quais são as consequências para os candidatos que não cumprem com as exigências?

Os resultados da nossa análise evidenciam uma tensão estrutural entre dois vetores:

- a) Discurso da profissionalização técnica: Alinhado às diretrizes nacionais do Ministério da Educação (MEC), este vetor enfatiza a importância da formação técnica e da experiência profissional para o cargo de gestor escolar.
- b) Preservação de estruturas tradicionais de poder local: Este vetor revela a existência de mecanismos de poder institucionalizados que podem influenciar o resultado das eleições e preservar as estruturas tradicionais de poder local.

Essa tensão estrutural sugere que o processo de eleição de gestores escolares em Imperatriz/MA é influenciado por fatores que vão além da simples regulamentação processual. Isso pode ter consequências importantes para a qualidade da educação no município e para a legitimidade do processo democrático. A seguir, apresentamos um quadro comparativo com os três últimos editais para eleição de diretores/as na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, referente aos anos de 2018 a 2024.

Quadro – Comparativo dos editais para eleição de diretores/as.

Edital para eleição de diretores/as	Nº 001/2018	Nº 002/2020	Nº 002/2024
Comunidade escolar votante	Professores, especialistas, servidores, alunos maiores de 15 (quinze) anos, pais de alunos ou responsáveis legais;	Professores, especialistas, servidores, alunos maiores de 15 (quinze) anos, pais de alunos ou responsáveis legais;	Professores, especialistas, servidores, alunos maiores de 15 (quinze) anos, pais de alunos ou responsáveis legais;
Tempo de mandato	2 anos	2 anos	<u>3 anos</u>
Quem pode se candidatar?	Professores com formação docente em Pedagogia ou qualquer Licenciatura Plena na área de educação acrescida de especialização em Gestão Escolar;	Professores com formação docente em Pedagogia ou qualquer Licenciatura Plena na área de educação acrescida de especialização em Gestão Escolar;	Professores com formação docente em Pedagogia ou qualquer Licenciatura Plena na área de educação acrescida de especialização em Gestão Escolar;
Não poderão concorrer	- Não ter pelo menos 4 anos de exercício efetivo no magistério municipal; - Não comprovar experiência de no mínimo 2 anos em gestão escolar ou não apresentar diploma e títulos de graduação com habilitação em gestão ou administração escolar, ou ainda, título de especialista em gestão e / ou administração escolar. - Os professores que estiverem respondendo a processo administrativo;	- Não ter pelo menos <u>3 anos</u> de exercício efetivo no magistério municipal; - Não comprovar experiência de no mínimo 2 anos em gestão escolar ou não apresentar diploma e títulos de graduação com habilitação em gestão ou administração escolar, ou ainda, título de especialista em gestão e / ou administração escolar. - Os professores que estiverem respondendo a processo administrativo;	- Não ter pelo menos <u>3 anos</u> de exercício efetivo no magistério municipal; - Não comprovar experiência de no mínimo <u>1 ano</u> em gestão escolar ou não apresentar diploma e títulos de graduação com habilitação em gestão ou administração escolar, ou ainda, título de especialista em gestão e / ou administração escolar. - Os candidatos que estiverem respondendo a processo administrativo;

			<u>bem como sindicância ou processos administrativos disciplinares;</u>
Requisito obrigatório	O candidato deverá estar lotado na própria escola onde pretende concorrer ao cargo de gestor(a) a pelo menos (um) 1 ano;	Declaração informando que está lotado na própria escola onde pretende concorrer ao cargo de gestor (a) a pelo menos (um) 1 ano letivo;	O candidato só poderá concorrer ao cargo de Gestor/A Administrativo exclusivamente na escola onde trabalha;
Critérios de mérito e desempenho	Não constam no edital	Não constam no edital	- O Candidato deverá entregar, texto dissertativo discorrendo sobre o tema Gestão Democrática educacional; - No ato da inscrição o candidato deverá apresentar plano de Gestão para o mandato de 03 (três) anos;
Escolha da Comissão eleitoral	Fica a cargo do Conselho Escolar, a escolha dos membros que irão compor a Comissão Eleitoral da Escola, ficando impedido a participação do candidato que concorrerá ao cargo de Gestor escolar;	Fica a cargo do Conselho Escolar, a escolha dos membros que irão compor a Comissão Eleitoral da Escola, ficando impedido a participação do candidato que concorrerá ao cargo de Gestor escolar;	Fica a cargo do Conselho Escolar em parceria com a coordenação, a escolha do/s membro/s que irão compor a Comissão Eleitoral da Escola que serão <u>três (03)</u> , ficando impedido a participação do candidato que concorrerá ao cargo de <u>Gestor(a) administrativo</u> na Escola; - As <u>coordenações escolares</u> em parceria com o conselho escolar farão reunião para a escolha dos membros que irão compor a comissão eleitoral; - Nas escolas onde houver mais de 01 (um) candidato, esses terão direito a uma indicação para a comissão eleitoral;
Nomeação e posse	O chefe do Poder Executivo Municipal, nomeará e empossará o Gestor eleito em <u>01 de janeiro do ano subsequente ao da Eleição;</u>	O chefe do Poder Executivo Municipal, nomeará e empossará o Gestor (a) eleito em <u>até 30 (trinta) dias após o resultado da Eleição.</u>	O chefe do Poder Executivo Municipal, nomeará e empossará o Gestor (a) administrativo eleito em <u>até 30 (trinta) dias após o resultado da Eleição.</u>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos documentos indicados.

O quadro comparativo apresentado, facilita a visualização das informações constantes nos 3 (três) editais analisados, abordando os quatro eixos centrais que nos propomos a analisar. Assim, de modo particular ponderaremos sobre cada edital, discutindo as semelhanças e

diferenças que regeram o processo de eleições para diretores/as escolares em cada ano realizado.

O Edital nº 001/2018, que regulamentou as eleições para diretores escolares em Imperatriz/MA, apresenta avanços formais, como:

- a) Estabeleceu a obrigatoriedade de eleição para diretores para as escolas municipais e municipalizadas (encerrou o sistema misto de provimento ao cargo que variava entre eleição e nomeação).
- b) A exigência de 4 anos de experiência no magistério municipal, assegurando gestores com conhecimento prático do sistema educacional local, detalhe que também pode parecer uma limitação dos novos servidores.
- c) Requisito de especialização em Gestão Escolar, elevando o padrão técnico para o cargo.
- d) Cronograma detalhado com prazos claros para inscrições, recursos e eleição, reduzindo ambiguidades processuais;
- e) Publicação obrigatória das candidaturas deferidas no mural do CME, garantindo acesso público às informações;
- f) Declaração obrigatória de lotação na escola concorrida há pelo menos 1 ano (Art.9º IX), evitando candidaturas oportunistas.

Embora tenha avançado para seu contexto temporal, manteve critérios excludentes como exigência excessiva de experiência prática (4 anos), lacuna parcialmente corrigida nos editais posteriores (2020/2024). O Edital nº 001/2018, revela incongruências entre seu discurso técnico-meritocrático e práticas centralizadoras. A paridade na comissão eleitoral (Art. 11º), ao incluir alunos e servidores técnicos, sugere ampliação participativa.

Art. 11º - O período de cadastramento dos eleitores será na própria Escola Municipal nos horários matutino, vespertino e noturno, de acordo com o funcionamento da Escola, no período de 12 a 14/11 de 2018.

I-Fica a cargo do Conselho Escolar, a escolha dos membros que irão compor a Comissão Eleitoral da Escola, ficando impedido a participação do candidato que concorrerá ao cargo de Gestor escolar (Imperatriz, CME, 2018).

Contudo, a indicação desses membros pelo Conselho Escolar, historicamente controlado por diretores escolares, revela um mecanismo de dominação simbólica, onde a inclusão formal não altera relações reais de poder. “O poder é concentrado nas mãos das pessoas, e os diversos processos de dominação fazem com que essa lógica não seja modificada” (Silva, 2009, p. 313).

Portanto, o dispositivo legal cria uma ilusão técnica de neutralidade ao transferir a responsabilidade para o Conselho Escolar, entidade que deveria representar a comunidade.

Do mesmo modo, a cláusula de barreira (Art. 7º), que anulou as eleições rurais por insuficiência de quórum, estratégia para manter controle territorial via abstenção forçada, em escolas com até 02 (duas) salas de aula. O documento revela um paradoxo, enquanto exclui profissionais experientes sem titulação, permite nomeações diretas pelo prefeito nas situações mencionadas anteriormente (Art. 7º), mantendo cargos estratégicos sob controle político tradicional.

Além do mais, a transparência processual (Art. 9º), com divulgação obrigatória de cronogramas e atas, contrasta com a ausência de exigências detalhadas sobre prestação de contas campanhistas, permitindo fragilização do controle social sobre os recursos públicos e riscos de desvios não identificáveis por mecanismos formais. Paralelamente, a ausência de critérios objetivos para análise de recursos (Art. 6º) transfere poder discricionário ao Conselho Municipal de Educação, fragilizando o princípio constitucional da impessoalidade. Isso pode configurar: Espaço para arbitrariedade na interpretação de normas; Violação da isonomia entre candidatos/propostas; Dificuldade técnica para judicialização de eventuais irregularidades.

O prazo de mandato de dois anos pode ser considerado curto para a implementação de projetos de gestão de médio e longo prazo, dificultando a continuidade das políticas escolares. Inclusive, uma das estratégias do PME 2014-2023 é ampliar o mandato do diretor eleito para 3 anos. É válido dizer que o edital não inclui critérios de mérito e desempenho como vinha previsto do PME 2014-2023, o que para nós, a não inclusão desses critérios preserva o direito de a comunidade escolher esse diretor de forma mais democrática.

Conclui-se que o Edital operou como ritual de legitimação conservadora, incorporou elementos modernizantes para simular equidade, enquanto mantinha dispositivos sutis de controle oligárquico (Faoro, 2012). Segundo o autor, o Estado brasileiro frequentemente adota formalidades modernas para cristalizar hierarquias tradicionais. Essa tensão seguirá moldando os editais subsequentes, tornando-os instrumentos ambíguos de mudança dentro da ordem estabelecida.

O Edital nº 002/2020, apresentou alguns avanços que merecem ser considerados, como:

- a) Redução da experiência mínima no magistério de 4 para 3 anos (Art.4º III), ampliando o acesso a profissionais qualificados;
- b) Cadastramento eleitoral em três dias úteis, superando o modelo concentrado em único dia (2018);

- c) Cronograma detalhado com etapas sequenciais claras, reduzindo ambiguidades processuais;
- d) Publicação online dos deferidos no Diário Oficial do Município (DOM), superando o mural físico do CME (2018);
- e) Exigência inédita de declaração RH/SEMED para comprovação funcional (Art.XIII), reduzindo fraudes em lotações escolares.

No entanto, o documento apresenta algumas fragilidades que precisam ser pontuadas, como a entrega física e presencial dos documentos para candidatura na sede do CME mantida, apesar do contexto pandêmico de COVID-19⁷¹ (período jan-fev/2021):

Art. 10º - O período de registro de candidaturas será de 08 a 14/01 de 2021, preferencialmente de acordo com o cronograma, dia 08/01 escolas com as iniciais a,b,c,d, e, dia 11/01 escolas com as iniciais f, g, h, i, j, dia 12/01 escolas com as iniciais k,l, m, dia 13/01 escolas com as iniciais n,o p,q, r, dia 14/01 escolas com as iniciais s, t,u, v, w,x,z na sede do CME – Conselho Municipal de Educação, situado à Rua Luis Domingues, 650 – Centro, das 8h00 às 14h00.

A duração do mandato permanece a mesma do Edital anterior, 2 (dois) anos, o que a nosso ver é um prazo pequeno para o desenvolvimento de projetos de médio e de longo prazo, ainda mais, apresenta um descompasso com o Plano Municipal de Educação (PME 2014-2023) que já previa mandatos trienais para gestores escolares. Os ciclos curtos incentivam a "gestão de resultados imediatistas" em detrimento de mudanças estruturais.

Outro item que se diferencia do Edital de 2018 é que o chefe do Poder Executivo Municipal, nomeará e empossará o Gestor (a) eleito em até 30 (trinta) dias após o resultado da Eleição, o que acontecia somente no dia 01 de janeiro do ano seguinte à eleição. A redução do vácuo decisório entre eleição e posse tem riscos ocultos, como: Compressão do período transitório para transferência institucional; Limitação da fiscalização social sobre atos de nomeação acelerados.

No mais, ambos os editais, 2018 e 2020, são muito parecidos e pouca coisa mudou de um Edital para o outro. O uso estratégico da "alteração cosmética" (ex.: mudança pontual em prazos) para simular atualização normativa, na verdade é uma manutenção silenciosa dos dispositivos centrais de controle oligárquico.

⁷¹ A covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. No Brasil, o encerramento oficial da pandemia da COVID-19 mediante declaração da Organização Mundial da Saúde (OMS) aconteceu em 05 de maio de 2023, encerrando um período de 3 anos e 3 meses desde a decretação da emergência global em 30 de janeiro de 2020.

No intervalo que sucedeu entre o Edital 2020 e 2024, visto que em 2022 o prazo do mandato dos diretores/as foi prorrogado, surgem algumas importantes contradições que merecem nossa atenção e que vão influenciar significativamente na atuação dos diretores/gestores eleitos. Segundo a Lei Ordinária nº 1.919/2022:

Art 1º - Fica criado, no quadro de pessoal da Secretaria de Educação do Município de Imperatriz - MA o cargo público de Gestor Pedagógico, com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais para atender as escolas municipais com mais de 300 (trezentos) alunos.

§ 2 - Para o exercício dos cargos é necessário pertencer ao Sistema Municipal de Ensino, como servidor efetivo, sendo exigida formação docente em Curso de Pedagogia ou qualquer Licenciatura Plena na área de educação (Imperatriz, 2022).

Na prática, esse Gestor Pedagógico, nomeado por ato administrativo realizado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, atua nas demandas pedagógicas da escola, conforme Art. 2º:

§ 3º - Quanto as funções/atribuições do Gestor Pedagógico essas se compreendem pelas demandas PEDAGÓGICAS da escola, expressas pelo Conselho Nacional de Educação, sendo estabelecidas as seguintes competências: Focalizar seu trabalho no compromisso com o ensino e a aprendizagem; Conduzir planejamento pedagógico; Apoiar as pessoas diretamente envolvidas no ensino e na aprendizagem; Coordenar a gestão curricular e os métodos de aprendizagem e avaliação e; Promover clima propício ao desenvolvimento educacional.

Nessa nova configuração, o Gestor Escolar (diretor eleito pela comunidade) passa exercer sua função somente nas demandas administrativas da escola. Apenas quando a escola não possuir o Gestor Pedagógico é que o Gestor Escolar ficará incumbido das funções administrativas e pedagógicas.

Quanto à remuneração, o documento equipara o adicional para o cargo de Gestor Pedagógico (nomeado) ao cargo de Gestor Escolar (eleito pela comunidade), conforme indica o quadro a seguir.

Quadro – Da remuneração do Gestor Escolar

Nomenclatura do Cargo	Quantidade de Alunos	Valor R\$
Gestor Escolar 1	Até 100	3.960,00
Gestor Escolar 2	De 101 até 300	4.200,00
Gestor Escolar 3	De 301 até 700	4.450,00
Gestor Escolar 4	Acima de 700	4.700,00

Fonte: Lei Ordinária nº 1.919/2022 (Imperatriz, 2022).

Segundo o parágrafo único do Art. 3º: “Aplica-se o mesmo quadro de representação adicional acima mencionado, ao Gestor Pedagógico (os mesmos valores do Gestor escolar 3 e

Gestor escolar 4)”. Ainda sobre a remuneração, o documento faz um apontamento sobre a gratificação do Coordenador Pedagógico:

Art. 4º- Fica estabelecida a gratificação, por turno, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) ao professor, supervisor, orientador e pedagogo efetivo, em exercício da função de Coordenador Pedagógico, limitado ao máximo de dois turnos, revogando o art. 42 da Lei nº 1.806/2019 (Imperatriz, 2022).

Com base nos dados apresentados até aqui sobre a Lei Ordinária nº 1.919/2022, estabeleceremos algumas análises de seus rebatimentos para as eleições de diretores/as na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA:

a) Gestor Escolar x Gestor Pedagógico:

O ponto crítico da Lei se assenta na criação de um cargo (Gestor Pedagógico) que parece se equiparar com um cargo já existente na Rede Municipal (Gestor Escolar). Esse movimento mascara a influência da SEMED na gestão direta das escolas, uma vez que o Gestor Escolar (eleito) passa a exercer função somente administrativa, ficando a cargo do Gestor Pedagógico (nomeado) exercer funções pedagógicas na escola. O documento já é contraditório, pois no Art. 1º § 2º - “As competências estabelecidas pelo CNE ao Gestor Escolar são: Dimensão Político-Institucional, Dimensão Administrativa-Financeira, Dimensão Pessoal e Relacional” (Imperatriz, 2022), o próprio documento reafirma a dimensão pedagógica da função do Gestor Escolar. Como ressalta Paro (2015), escola é o objeto da gestão escolar, este é o local de atuação do diretor. Segundo Araújo (2021, p. 68): “Mais do que possuir conhecimentos administrativos, esse sujeito precisa ter passado por uma formação pedagógica preservando assim o caráter educativo da escola”.

b) Equiparação do adicional para o cargo de Gestor Escolar e Gestor Pedagógico:

Outro ponto importante a ser analisado é a equiparação do adicional para ambos os cargos, que parece sugerir uma também equiparação na hierarquia da gestão da escola. Apesar de corroborarmos da ideia da gestão colegiada na escola por meio da participação da comunidade escolar, é o diretor escolar que tem função decisiva na mediação das ações coletivas da comunidade escolar, suas ações dão o tom do tipo de gestão que pretende construir na escola. Diante dessa equiparação, é possível que sua influência na gestão escolar seja corroída pela presença do Gestor Pedagógico que, é um cargo comissionado pela prefeitura e que, portanto, tende a atender as demandas da SEMED ao invés de atender as demandas da comunidade

escolar. O caso é contrário ao Gestor Escolar que foi eleito por essa comunidade e, portanto, tem o compromisso em trabalhar para a melhoria desse espaço, tornando-o mais democrático.

c) Gestor Pedagógico x Coordenador Pedagógico:

Ao analisarmos a continuidade do documento, o mesmo faz um apontamento sobre a remuneração do Coordenador Pedagógico, que é um cargo historicamente constituído nos espaços escolares. Inclusive, o texto da Lei define a remuneração do Coordenador Pedagógico, um valor de 600,00 reais por turno, ou seja, pode chegar a 1.200,00 reais, é um valor bem inferior ao Gestor Pedagógico. Na nossa compreensão, as funções dos cargos se misturam e acaba que o Gestor Pedagógico, assim como o Coordenador Pedagógico vão “primar pelo significado que tal cargo deve exercer em nível de liderança e condução dos trabalhos pedagógicos de uma unidade educacional” (Lima, 2007).

O questionamento que fazemos aqui é, havendo na Rede Municipal a presença do Coordenador Pedagógico, qual a necessidade da criação do cargo de Gestor Pedagógico? E a quem interessa essa criação?

Ao nosso ver, o cargo de Gestor Pedagógico foi criado para fins de manutenção do poder centralizador da SEMED nas escolas, uma vez que não havia mais como regredir no processo eleitoral dos diretores escolares, conquista já garantida desde 2005. Portanto, cria-se um mecanismo de intervenção, onde não é necessário encerrar as eleições e retornar ao modelo antigo de nomeação desses diretores. Com essa “manobra”, a prefeitura volta a suas velhas práticas de nomeação e escolha de seus próprios gestores, confinando os Gestores Escolares (eleitos pela comunidade) às atribuições administrativas e, de certo modo, separando-os das dimensões pedagógicas e políticas, que são inerentes ao exercício de sua função. A “participação democrática” fica reduzida ao ritualismo burocrático sem impacto real nas decisões.

Sobretudo, a presença desse Gestor Pedagógico atuando na escola nas atividades pedagógicas o aproxima muito da comunidade escolar, o que em nossa análise, é importante considerar os mecanismos de poder institucionalizados que podem influenciar o resultado das eleições de gestores escolares. Nesse sentido, vale lembrar que em muitos dos casos, as normas criam condições desiguais de poder (Marx; Engels, 2005). Assim, é fundamental que os atores envolvidos no processo de eleição estejam cientes desses mecanismos e trabalhem para garantir que o processo seja justo, transparente e democrático.

O Edital N° 002/2024 estabelece as normas para a eleição de gestores administrativos de escolas e creches municipais em Imperatriz/MA, o edital já atende as modificações a respeito da criação do cargo de Gestor Pedagógico, o mesmo já utiliza a nomenclatura de Gestor Administrativo. A análise revela tanto avanços, como a regulamentação do processo eleitoral pelo Conselho Municipal de Educação (CME), quanto contradições e inconsistências que podem comprometer a lisura do processo.

O edital, em seu Art. 1º, continua garantindo a comunidade escolar o direito ao voto direto e secreto na escolha dos gestores, no entanto, o Art. 7º retoma que as escolas com apenas duas salas de aula podem ter a escolha do gestor por meio de nomeação do prefeito, o que contradiz o princípio a eleição democrática. Essa contradição pode gerar questionamentos sobre a legitimidade do processo em escolas menores, afetando a percepção de justiça e equidade.

O Art. 9º do documento indica um elemento inédito nas eleições escolares em Imperatriz/MA:

Art. 9º - Para solicitar o registro de sua candidatura, para o cargo de Gestor administrativo, o candidato deverá apresentar os seguintes Documentos presencialmente no CME:

[...] XII - O Candidato deverá entregar, texto dissertativo discorrendo sobre o tema Gestão Democrática educacional, obedecendo o mínimo de duas laudas, conforme normas ABNT, fonte tamanho 12, letra Arial, em envelope fechado.

XIII - No ato da inscrição o candidato deverá apresentar plano de Gestão para o mandato de 03 (três) anos, seguindo normas ABNT (Imperatriz, CME, 2024).

A partir desse Edital, na tentativa de atender as orientações do PNE 2014-2024 e do PME 2014-2023, são inseridos no processo de eleição para diretores escolares critérios de mérito e desempenho que até o momento não apareciam nos editais anteriores. Essa exigência pode ser excessiva e dificultar a participação de candidatos que não possuem familiaridade com as normas da ABNT, criando uma barreira desnecessária e desencorajando os professores a concorrerem para o cargo. Vale recordar que a ênfase em mérito e desempenho, como critérios técnicos, direciona a gestão para resultados, refletindo o ideário neoliberal presente nas recomendações de organismos internacionais (Aguiar; Ruiz, 2021). A nossa compreensão da gestão democrática alinha-se com a de Souza (2009), que a caracteriza como um processo político.

O edital apresenta ainda um item importante a ser observado, no Art. 9º, “IX - O candidato só poderá concorrer ao cargo de Gestor/A Administrativo exclusivamente na escola onde trabalha” (Imperatriz, 2024). Esse item foi responsável pela anulação dessas eleições, os diretores foram votados e eleitos, mas o processo foi suspenso devido a irregularidades

apontadas por servidores da educação. Segundo o site da Câmara Municipal de Imperatriz⁷², foram levantadas alegações de que alguns diretores estavam usando a função para obter benefícios nas eleições; os vereadores questionaram também o fato de a diretora indicar a comissão eleitoral e depois se candidatar a eleição; outro ponto questionável foi a candidatura da secretária de Educação ao cargo de diretor escolar, o que gerou bastante desconfiança sobre a legitimidade da eleição. Desse modo, a Câmara Municipal votou pela suspensão desse processo de eleição, que aconteceu às pressas na véspera do final do mandato do Prefeito Assis Ramos, e indicou que um novo processo fosse realizado já na gestão do novo Prefeito Rildo Amaral.

As pressas, na gestão do atual prefeito, Rildo Amaral, é lançado um novo Edital nº 02/2025 para registro de candidatura para eleições gerais, nomeação e posse. Duas principais mudanças aparecem já no título do Edital, quando volta a estabelecer o mandato de 2 anos e retorna com a nomenclatura de Gestor Escolar, sugerindo a retomada das dimensões pedagógicas também para esse diretor eleito. Na gestão do prefeito Rildo Amaral, que iniciou em 2025, o cargo de Gestor Pedagógico foi extinto, principalmente, pela alta gratificação estabelecida para esse cargo, que se equiparava a gratificação do Gestor Escolar. Quanto a limitação para concorrer ao cargo, temos o retorno do prazo de pelo menos 4 anos de exercício efetivo do magistério. Os demais artigos do Edital vão se assemelhar com o Edital Nº 002/2024 que já foi suspenso.

Nesse sentido, compreendemos que as contradições apresentadas até aqui nos Editais, somadas a criação desse cargo de Gestão Escolar e Gestor Pedagógico, enfraquecem o processo de democratização das escolas públicas e desmantela o processo de escolha dos diretores escolares por meio das eleições escolares, seja desvirtuando a ação do diretor eleito pela comunidade, seja por meio de inclusão de critérios de mérito e desempenho.

⁷² <https://www.camaraimperatriz.ma.gov.br/noticia/presidente-do-conselho-municipal-de-educacao-presta-esclarecimentos-sobre-a-eleicao-de-novos-gestores-escolares>. Acesso em: 26/02/2025.

ALGUMAS CONCLUSÕES

Esta pesquisa de tese buscou investigar as políticas educacionais direcionadas à gestão escolar e o processo de eleição para diretores na rede pública municipal de Imperatriz/MA. Nosso estudo apresentou como objetivo geral analisar como se desenvolvem as eleições para diretores escolares na Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA, no período 2014-2024, segundo os documentos regulatórios.

Para isso, recorreremos a algumas categorias de análise para direcionar nossa reflexão sobre gestão escolar, como: eleição de gestor/a escolar, democracia, autonomia e participação. A partir do aprofundamento no campo teórico, foi possível estabelecer conexões entre essas categorias, o que nos permitiu chegar a algumas conclusões sobre a temática abordada.

Na pesquisa em tela, temos a tese de que as políticas educacionais que vêm se desenhando ao longo da última década não tem contribuído para o fortalecimento das eleições para diretores nas escolas públicas, uma vez que, o PNE 2014-2024 deixa subtendido uma lógica meritocrática e de desempenho, elementos da gestão gerencial, associada aos processos de participação da comunidade na escolha do diretor escolar. Isso irá refletir-se diretamente na elaboração dos Planos estaduais e municipais que vão tender a replicar essa lógica no contexto local, enfraquecendo esse importante instrumento de democratização da escola pública.

Para melhor compreender como as eleições diretas para diretores se desenvolvem na Rede Municipal de Imperatriz/MA no contexto do Plano Municipal de Educação (2014-2023), inicialmente, desenvolvemos um estudo teórico sobre o Estado neoliberal e suas influências na construção das políticas de gestão educacional. A partir de uma perspectiva crítica fundamentada no Materialismo histórico e dialético, foi possível compreender que as políticas educacionais no Brasil se desenvolvem, a partir de um contexto macro, que é o Estado capitalista, permeado por questões políticas, sociais e econômicas, sendo que estas, exercem influência direta na organização da gestão educacional.

Nesse sentido, todas as relações estabelecidas, até mesmo as educacionais, vão ser determinadas pelos objetivos mercantis do capital, que se concentram na exploração, na acumulação e no lucro. De tal modo, os processos de gestão das empresas privadas vão sendo transplantados para a gestão pública sob o discurso neoliberal da eficiência, competência e resultado, ainda mais, o Estado neoliberal seguiu propondo uma série de reformas que foram modificando o tamanho e as atribuições do setor público. Nesse contexto, a reforma do Estado que se desenvolveu no Brasil na década 1990 trouxe o conceito de Estado mínimo, promovendo a adoção de princípios de gerenciamento mercadológico na administração pública para,

baseando-se em padrões de eficiência e qualidade definidos pelo mercado. Assim, as políticas educacionais alinhadas aos interesses do mercado e à narrativa de ineficiência da gestão pública enfraquecem a democratização dos espaços escolares e influenciam as eleições para diretores. Com a crescente influência do neoliberalismo e a tendência de privatização, essas eleições podem sofrer alterações, afetando a gestão e a ocupação de cargos de direção nas instituições de ensino.

Reconhecendo a relevância da democracia na consolidação dos espaços de gestão democrática, especialmente no contexto das eleições para diretores escolares, nos propomos a discutir a relação profunda entre democracia e educação. Logo, identificamos que não existe um conceito fechado de democracia, visto que ela pode possuir diversos significados a depender de quem a adota e de quem tem poder para atribuir-lhe significado. A exemplo, na democracia liberal, os direitos políticos tornaram-se universais sem ameaçar a estrutura de poder, pois as elites mantiveram o controle dos recursos e influência sobre as instituições, garantindo que suas decisões protegessem seus interesses. Assim, a ampliação dos direitos políticos coexistiu com a manutenção das dinâmicas de desigualdade e dominação de classe, resultando em uma democracia formal que não alterou a estrutura de poder.

Segundo Marx, a democracia burguesa integra as massas na economia e política, mas mantém o Estado como instrumento da classe dominante para oprimir outras. Apesar de aparentar neutralidade ou inclusão democrática, as estruturas econômicas que sustentam as desigualdades permanecem inalteradas, mesmo em democracias formais com direitos políticos universais. No capitalismo, o controle dos meios de produção pela classe dominante perpetua suas vantagens, enquanto a universalidade dos direitos políticos serve para legitimar o sistema, criando a ilusão de igualdade. Portanto, sem mudanças nas relações econômicas, a ampliação de direitos políticos não representa verdadeira emancipação, mas uma democracia limitada pelos interesses de classe. Compreendemos que a educação deve resistir às lógicas mercadológicas, reafirmando-se como um espaço de transformação e formação crítica, essencial para o fortalecimento da democracia e a construção de uma sociedade mais justa.

Ao explorarmos as contradições entre democracia e capitalismo, identificamos como a organização escolar reflete as tensões entre as estruturas hierárquicas e os ideais democráticos. Sob influência do neoliberalismo, a educação se alinha às demandas do mercado, priorizando competências para empregabilidade, enquanto intensifica desigualdades e enfraquece a gestão democrática. Para superar essas limitações, são essenciais políticas redistributivas, fortalecimento da participação cidadã e acesso à educação de qualidade, promovendo uma gestão democrática capaz de enfrentar desigualdades estruturais e valorizar a formação integral

dos indivíduos. De igual modo, a gestão democrática nas escolas públicas é fundamental para a construção de uma educação inclusiva e cidadã que desenvolva na comunidade escolar os princípios da democracia, autonomia e participação. Para tanto, a construção de um trabalho educativo voltado à formação política de educadores e educandos requer uma prática dialógica entre todos os integrantes da comunidade escolar, com o objetivo de superar relações autoritárias, hierárquicas e verticalizadas.

Analizamos ainda o conceito de autonomia no contexto das reformas neoliberais no setor educacional, destacando como essa autonomia é muitas vezes reduzida a um instrumento de transferência de responsabilidades do Estado para as escolas, sem o devido suporte. Essa "autonomia decretada" é caracterizada por controle indireto, metas de desempenho e alinhamento à lógica de mercado, enfraquecendo a gestão democrática e a participação comunitária. Em oposição, surge a ideia de "autonomia construída", baseada na participação ativa de toda a comunidade escolar em processos de decisão coletiva. Essa abordagem promove o fortalecimento da identidade e da capacidade crítica dos envolvidos, resgatando o sentido emancipador da autonomia. As eleições para diretores são apresentadas como um mecanismo central para essa construção, desde que acompanhados de suporte contínuo e liberdade para adaptação às diretrizes às necessidades locais.

Quanto a participação da comunidade escolar nas decisões relacionadas a gestão democrática, pontuamos as eleições para diretores como uma ferramenta essencial que promove a legitimação e o fortalecimento da autonomia escolar. No entanto, entendemos que existem diversos desafios que dificultam essa participação, como a hierarquização histórica, as desigualdades sociais, a falta de tempo dos pais e outras influências externas, que muitas vezes limitam o envolvimento efetivo da comunidade. Nossa análise enfatiza que a participação precisa ir além de gestos simbólicos, envolvendo práticas contínuas e dialógicas que fortalecem a consciência crítica e o protagonismo dos sujeitos. Dentre tais práticas, destacamos o papel articulador do diretor escolar, o fortalecimento de conselhos e reuniões pedagógicas, e a criação de espaços de diálogo como caminhos para superar as barreiras e consolidar a gestão democrática.

A literatura nos apresentou que os principais instrumentos e práticas da gestão democrática, são o Projeto Político-Pedagógico (PPP), os conselhos escolares e as eleições para diretores, enquanto instrumentos que promovem a autonomia, a corresponsabilidade e a inclusão de toda a comunidade escolar nos processos decisivos. Sendo assim: a) O PPP é destacado como uma ferramenta estratégica e coletiva que organiza as diretrizes pedagógicas e administrativas da escola, quando construído de forma democrática, com a participação de

todos os membros da comunidade, o PPP reflete as demandas locais e promove a identidade e a autonomia da escola; b) Os conselhos escolares são planejados como espaços fundamentais para o diálogo e a tomada de decisões coletivas, promovendo o elo entre a escola e a comunidade. Apesar de sua relevância, enfrenta dificuldades, como baixa participação e burocratização, que podem limitar seu potencial transformador. Logo, a formação continuada dos membros é considerada uma estratégia essencial para fortalecer sua atuação; c) As eleições para diretores são vistas como uma prática concreta de democracia escolar, permitindo que a comunidade escolha seus líderes. Embora valorizadas, essas eleições enfrentam desafios, como a influência política externa e a baixa adesão de certos grupos. Ainda assim, quando associadas a práticas participativas contínuas, elas fortalecem a gestão democrática e a legitimidade da liderança escolar.

Ao analisarmos as eleições para diretores escolares como um mecanismo crucial para a consolidação da gestão democrática direta, nas escolas públicas do Brasil, a partir dos dispositivos legais nacionais e do Plano Estadual de Educação do Maranhão, identificamos que: a) Embora as eleições estejam alinhadas aos princípios da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a falta de uma regulamentação nacional uniforme resulta em práticas diversas e desiguais entre estados e municípios, possibilitando assim diversos projetos de governo, sejam eles de nível federal ou local, fortalecer ou asfixiar o uso de tal instrumento como processo de democratização dos espaços escolares; b) Instrumentos como o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e os Planos Estaduais e Municipais de Educação desempenham papéis importantes, mas apresentam contradições, como a inclusão de critérios de mérito e desempenho que prejudicam a defesa das eleições diretas como ferramenta de democratização. No Maranhão, por exemplo, o Plano Estadual aponta para a promoção da eleição direta, mas enfrenta desafios relacionados à operacionalização dessas metas, refletindo uma lacuna entre as diretrizes legais e a realidade prática; c) Enfatizamos a necessidade de fortalecer o arcabouço legal e alinhar as políticas educacionais com as práticas de formação e seleção de diretores, para garantir que o processo de eleição direta contribua eficazmente para a democratização e inclusão no ambiente escolar.

Por meio de pesquisa realizada nas plataformas (Capes, Scielo e Google Acadêmico), utilizando teses, dissertações e artigos científicos, observamos diversas variações na escolha dos diretores escolares em diversos estados e municípios no Brasil, desde a eleição direta para diretores escolares, como a combinação da mesma com outros instrumentos (prova escrita e prova de títulos) e até mesmo a nomeação/indicação. Segue abaixo algumas considerações:

1 Quanto aos principais modelos de escolha:

- a) Eleições Diretas: Municípios como Araucária (PR) adotam o voto universal, com peso igual para todos os segmentos, promovendo a igualdade na participação;
- b) Modelos Híbridos: Alguns contextos, como Londrina (PR), fazem concurso de critérios técnicos e meritocráticos com consulta à comunidade escolar, gerando sobrecarga entre representatividade e competência técnica.
- c) Indicação Política: Persistente em muitas localidades, como em Jequié (BA), esse modelo compromete a gestão democrática, privilegiando interesses partidários.
- d) Consulta Pública: Adotada por redes como Duque de Caxias (RJ), substituindo eleições diretas por processos burocráticos, enfraquecendo a participação democrática.
- e) Provas Eliminatórias e Formação: Estados como Minas Gerais e Mato Grosso do Sul utilizam provas ou capacitações técnicas, criando barreiras de acesso à carga.

2 Tendências regionais:

- a) Região Sul: Variações entre eleições diretas, consulta pública e modelos híbridos, com destaque para o Paraná, onde as mudanças legislativas evidenciaram políticas específicas.
- b) Região Sudeste: Em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, avanços e retrocessos marcam a transição para modelos participativos, com forte influência de metas de desempenho.
- c) Região Centro-Oeste: Estados como Mato Grosso do Sul e municípios como Aparecida de Goiânia demonstram esforços em regulamentos de gestão democrática, mas enfrentam resistência histórica de práticas clientelistas.
- d) Região Nordeste: No Maranhão, Bahia e Alagoas, coexistem práticas democráticas e autoritárias, com avanços limitados por legislações frágeis ou mudanças políticas.
- e) Região Norte: Municípios que envolvem a região metropolitana de Belém (PA) mostram contradições, combinando eleições e indicações, refletindo dificuldades estruturais e culturais.

3 Desafios e Contradições:

- a) Falta de Uniformidade: A ausência de um marco nacional cria inconsistências regionais, permitindo retrocessos e limitações na gestão democrática.
- b) Interferências Políticas: Indicação de gestores públicos ou partidos com deficiência na autonomia escolar e na perpetuação de práticas clientelistas.
- c) Critérios Meritocráticos: A inclusão de critérios técnicos, como provas e cursos, reduz a representatividade e prioriza a lógica neoliberal.
- d) Participação Limitada: A exclusão de segmentos importantes (ex.: alunos e pais) e a baixa adesão da comunidade escolar enfraquecem o caráter democrático do processo.

Os dados apresentados evidenciam que a diversidade de práticas reflete a tensão entre modelos democráticos e neoliberais. A fragilidade das leis nacionais permite que as políticas locais sejam moldadas por interesses de classe e ideologias dominantes, comprometendo avanços democráticos. Assim, há uma necessidade urgente de fortalecer os marcos regulatórios nacionais para garantir que as eleições diretas sejam instrumentos efetivos de participação e gestão democrática, garantindo a transformação social no ambiente educacional.

É preciso destacar ainda que atualmente, a democratização da escola pública no Brasil enfrenta ameaças por meio de privatizações e militarizações, nas diversas redes de ensino, que enfraquecem a gestão participativa e a autonomia pedagógica. Em Minas Gerais, o “Projeto Somar” propõe gestão compartilhada com Organizações da Sociedade Civil - OSCs, o projeto está temporariamente suspenso pelo TCE. Em São Paulo, parcerias público-privadas para construção e administração de escolas já leiloadas foram barradas pela justiça por violarem a gestão democrática. No Paraná, projetos como "Parceiro da Escola" e a expansão de escolas cívico-militares centralizam a gestão, restringindo a participação comunitária. Compreendemos que essas medidas refletem uma lógica gerencial e autoritária que prejudica a qualidade do ensino e as condições laborais dos profissionais da educação, afastando ainda mais a comunidade escolar das decisões. Apesar de os movimentos sociais e sindicatos estarem resistindo e conquistando suspensões jurídicas importantes nesse processo, os desafios tendem a persistir, e pior, aos poucos vai-se alterando o “consenso social” de que a gestão pública já não dá mais conta de garantir uma boa administração nas escolas, o que dificulta ainda mais a preservação dos princípios democráticos na educação pública.

Com base na análise detalhada dos documentos referentes à legislação educacional do município de Imperatriz/MA, algumas conclusões podem ser traçadas sobre a administração da educação municipal e o papel da SEMED:

- a) Centralização do Controle: A Secretaria Municipal de Educação (SEMED) exerce controle centralizado sobre a gestão educacional em Imperatriz, influenciando fortemente as decisões administrativas e pedagógicas das escolas.
- b) Influência Política na Administração: A possibilidade de nomeação direta de diretores escolares pelo prefeito pode gerar interferência política, comprometendo processos democráticos e a autonomia das escolas. Essa prática revela uma contradição entre o discurso normativo de democratização e sua aplicação prática. A Lei Ordinária nº 1.919/2022 intensifica essa centralização ao estabelecer o cargo de Gestor Pedagógico

(vinculado à SEMED), preenchido via indicação direta do prefeito como cargo comissionado, privilegiando critérios políticos.

- c) Embora a criação de conselhos e colegiados represente um avanço em termos de participação, a eficácia desses espaços é comprometida pela falta de autonomia decisória, frequentemente sujeita a interferências políticas. Dessa forma, o modelo de gestão escolar em Imperatriz é híbrido, buscando equilibrar democracia participativa com controle centralizado, mas acaba reforçando a dependência política e limitando a autonomia na gestão escolar.
- d) A SEMED é encarregada de garantir que as diretrizes educacionais sejam implementadas em conformidade com as políticas estaduais e federais, demonstrando a interdependência entre as esferas municipal, estadual e federal na formulação e execução das políticas de educação.

O CME é essencial para a democratização da escola pública, promovendo participação comunitária, transparência administrativa e fiscalização das políticas públicas. Entretanto, há contradições nos documentos analisados que podem comprometer seu funcionamento eficaz:

- a) O CME deve fiscalizar as eleições de gestores escolares, mas sua autonomia é limitada pela influência da Secretaria de Educação, que pode transformar o processo em uma formalidade, beneficiando candidatos próximos à gestão municipal.
- b) O Art. 82 do Regimento Escolar (2011) permite que o CME, a Secretaria de Educação e a Câmara Municipal adiem, suspendam ou anulem eleições escolares em caso de falta de transparência ou seriedade. Embora concebido como um mecanismo para proteger a democracia e garantir eleições justas, a possibilidade de intervenção externa, especialmente da Câmara Municipal, pode resultar em decisões arbitrárias e interferências políticas, fragilizando a gestão democrática e a autonomia educacional.
- c) Embora o Regimento Escolar (2011) sugira que o CME garanta a participação comunitária na gestão, não existem mecanismos claros para tornar essa participação efetiva. Isso leva a um baixo envolvimento da comunidade escolar, transformando a gestão democrática em um processo mais simbólico do que substancial.
- d) O CME é encarregado de fiscalizar a gestão escolar, mas sua autonomia é limitada, já que a decisão final sobre sanções cabe à Secretaria de Educação. Isso compromete sua função fiscalizadora, tornando-o dependente e potencialmente apenas consultivo, enquanto a SEMED pode influenciar decisões para proteger interesses políticos ou administrativos.

- e) A análise dos documentos mostra que, apesar do papel crucial do CME na democratização da gestão escolar, sua atuação é dificultada por contradições e falta de autonomia. Os desafios incluem garantir autonomia ao CME, aumentar a participação comunitária, fortalecer os Conselhos Escolares, reduzir a interferência política nas eleições de diretores e melhorar a fiscalização das normas.

Ao analisarmos os editais de eleições para gestores escolares em Imperatriz/MA (2018/2020/2024), identificamos padrões estruturais que transcendem aspectos meramente processuais. A investigação revelou mecanismos institucionais embutidos nos critérios e normas dos editais que podem direcionar resultados eleitorais, refletindo dinâmicas de controle político-administrativo sobre as escolas municipais:

- a) A análise identificou uma tensão estrutural entre o discurso da profissionalização técnica (alinhado ao MEC, com foco em formação especializada e experiência) e a preservação de estruturas tradicionais de poder local, manifestada em mecanismos institucionais que influenciam as eleições de gestores escolares em Imperatriz/MA. Essa contradição entre modernização meritocrática e controle político revela que o processo eleitoral transcende regras formais, impactando a qualidade educacional e a legitimidade democrática ao perpetuar hierarquias enraizadas sob aparências de participação.
- b) De modo geral, a comunidade escolar votante nos três editais é composta por professores, especialistas, servidores, alunos maiores de 15 (quinze) anos, pais de alunos ou responsáveis legais.
- c) O tempo de mandato do diretor eleito era de dois anos e somente no edital N° 002/2024, atendendo a estratégia 18.2 do PME de Imperatriz (2014-2023), o tempo de mandato passa para três anos.
- d) Nos três editais, podem concorrer ao cargo: Professores com formação docente em Pedagogia ou qualquer Licenciatura Plena na área de educação, acrescida de especialização em Gestão Escolar, com pelo menos 3 anos de exercício efetivo no magistério municipal (conforme os dois últimos editais) e estar lotado na própria escola onde pretende concorrer ao cargo de gestor(a) a pelo menos (um) 1 ano;
- e) A partir do edital N° 002/2024, temos a introdução de critérios de mérito e desempenho nas eleições para diretores escolares, conforme as diretrizes do PNE 2014-2024 e PME 2014-2023, criando uma barreira desnecessária e desencorajando os professores a concorrerem para o cargo. Essa ênfase em resultados reflete influências neoliberais e

pode dificultar a participação democrática, contrastando com a visão da gestão escolar como um processo político inclusivo. A ênfase em mérito e desempenho como critérios técnicos orienta a gestão para resultados, espelhando ideais neoliberais promovidos por organismos internacionais (Aguiar; Ruiz, 2021). Em contraste, a gestão democrática é vista, conforme Souza (2009), como um processo essencialmente político.

Portanto, apesar de a Rede Municipal de Ensino de Imperatriz/MA apresentar avanços significativos no que diz respeito a garantia do processo de eleição para diretores, percebemos importantes contradições nesse processo que precisam ser destacadas e questionadas. A criação do cargo de Gestor Pedagógico, nomeado pelo chefe do executivo e que passa a atender as demandas pedagógicas da escola, faz surgir uma dualidade no processo de gestão escolar. Esse movimento mascara a influência da SEMED na gestão direta das escolas, uma vez que o Gestor Escolar (eleito) passa a exercer função somente administrativa, ficando a cargo do Gestor Pedagógico (nomeado) exercer funções pedagógicas na escola.

Em nossa análise, o cargo de Gestor Pedagógico foi criado pela SEMED para manter seu poder centralizador nas escolas, mesmo após a implementação irreversível das eleições para diretores escolares em 2005. Esse cargo permite à prefeitura nomear gestores para funções pedagógicas, enquanto os Gestores Escolares eleitos ficam restritos a funções administrativas. Essa estratégia reduz a "participação democrática" a um formalismo burocrático, sem real influência nas decisões pedagógicas e políticas das escolas. A atuação do Gestor Pedagógico nas atividades pedagógicas o integra fortemente à comunidade escolar, o que destaca a influência dos mecanismos de poder institucionalizados nas eleições para gestores escolares. Isso pode criar condições desiguais, conforme observado por Marx e Engels (2005). Portanto, é crucial que os envolvidos nas eleições estejam conscientes desses mecanismos para assegurar que o processo seja justo, transparente e democrático.

Enquanto encerramos essa pesquisa, as eleições para diretores escolares que aconteceram em 2024 foram canceladas por algumas candidaturas indevidas, desde o uso da função para benefícios próprios nas eleições, até mesmo a candidatura da própria secretária de educação. Dessa forma, o prefeito Rildo Amaral, que inicia seu mandato em 2025, extingue o cargo de Gestor Pedagógico devido a sua alta gratificação e por entender que não havia a necessidade de tal cargo já que a Rede Municipal de Ensino conta com os Gestores Escolares e Coordenadores Pedagógicos. Ainda mais, ele lança o novo edital para eleição de diretores escolares com o retorno do mandato do diretor para dois anos e a exigência de mínimo de quatro anos no

exercício efetivo do magistério. Vale lembrar que o edital mantém os critérios de mérito e desempenho para disputa ao cargo.

Assim, compreendemos que se faz necessário uma continuidade nos estudos sobre as eleições para diretores escolares no sentido de apreender o movimento histórico e as contradições presentes nos processos de provimento ao cargo presente nas diversas redes estaduais e municipais. Entendemos que a continuidade das investigações em pesquisas futuras nos darão novos elementos de análise sobre os avanços e retrocessos da democratização da escola pública.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Tradução de Wolfgang Leo Maar. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- ADRIÃO, Theresa. PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. In: **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.
- AGUIAR, Viviane Barbosa Perez; RUIZ, Maria José Ferreira. O processo de escolha dos dirigentes escolares em Londrina: a implementação da meta 19 do Plano Nacional de Educação 2014-2024. **Educação**, Santa Maria, v. 46, 2021.
- ALVES, Andréia Vicência Vitor. Gestão democrática da educação: democracia liberal e/ou deliberativa. **Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados/MS, v.9, n.26 p.141-153, maio/ago. 2019.
- ALVES, Antonio Sousa. **As parcerias público/privadas e as feições da gestão gerencial na educação**. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8369>.
- ALVES, Antonio Sousa. O Estado e a mercantilização da gestão da educação básica no Brasil pós década de 1990: em debate às parcerias público/privadas. In: LIMA, Francisco; ARAUJO, Maria; ALVES, Antônio Sousa; VALE, Cassio (Org.). **Educação Básica: controle social, gestão e qualidade**. Curitiba: CRV, 2018.
- ALVES, Giovanni. **Trabalho e Subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- ANDREOTTI, Azilde L. A administração escolar na Era Vargas (1930-1945). In: AZILDE, L. Andreotti; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da educação escolar no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2012.
- APPLE, Michael W. **Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.
- APPLE, Michael W. **Para além da lógica do mercado: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2005.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 03, p. 104-132, Set/Dez, 1997.
- ARAGÃO, Elthon Ranyere Oliveira. Os donos do Mar(anhão): herança política e poder local em um Estado brasileiro. **REVISTA NEP (Núcleo de Estudos Paranaenses)**, Curitiba, v.3, n.1, p. 285-304, maio 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/nep/article/view/52571/32316>. Acesso em: 23/02/2025.
- ARAÚJO, Hugo Lima. **O perfil dos diretores escolares da rede pública municipal de Imperatriz/MA**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz, 2021. Disponível em: <https://sucupira->

legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11316264. Acesso em: 02/12/2024.

ARAÚJO, Hugo Lima; MOTA, Paula Alexandra Trindade; ALVES, Antonio Sousa; DUBLANTE, Carlos André Sousa. Os sistemas municipais de educação e os conselhos municipais de educação como mecanismos de gestão democrática. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 6, e49910616077, 2021
(CC BY 4.0) | ISSN 2525-3409 | DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i6.16077>

ARROYO, Miguel Gonzalez. **Outros sujeitos, outras pedagogias**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. **Uma formação formatada: Posição da ANPED sobre o “Texto Referência – Diretrizes Curriculares Nacionais e Base Comum para a Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica”**. Rio de Janeiro, ANPED, 2019. Disponível em: http://www.anped.org.br/sites/default/files/images/posicao_da_anped_sobre_o_texto_referencia_-_diretrizes_curriculares_nacionais_e_base_nacional_comum_para_a_formacao_inicial_e_continuada_de_professores_da_educ.pdf. Acesso em: 15 de outubro de 2024.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olha a partir da ANPED. **Educação & Sociedade**, ano XXII, no 77, Dezembro/2001, p. 49-70.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001.

BANDEIRA, Marconde Ávila; MONTEIRO OLIVEIRA, Ney Cristina; MILÉO, Irlanda do Socorro de Oliveira. A eleição direta de diretor escolar: desafios na gestão democrática no município de Medicilândia – Pará. **RPGE– Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 2, p. 448-477, maio/ago. 2020.

BARBOSA, José Márcio Silva; SOUZA, Valdirene Eliane Bailon de; MELLO, Rita Márcia A. Vaz de. A eleição de diretores escolares sob ameaça da PEC n° 32/2019. **REVISTA EDUCAÇÃO E CULTURA CONTEMPORÂNEA**, v. 19, n. 58, p. 385-406, 2022.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2013.

BARROSO, João. **Administração e política educacional: Um percurso de investigação**. (Coleção Trajetos de Investigação Educacional). Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, 2022. [ebook] Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/55557/1/TIE_AdministracaoEPoliticaEducacional_EBOOK.pdf Acessado em: 13/11/2024

BASEI, Andréia Paula. O tensionamento da gestão democrática e as mudanças nas eleições para diretor escolar no estado do Paraná. **Revista Pedagógica**, v. 23, p. 1-26, 2021.

BATISTA, Erika. Fordismo, taylorismo e toyotismo: apontamentos sobre suas rupturas e continuidades. **III Simpósio Lutas Sociais na América Latina** - Trabalhadore(a)s em movimento: constituição de um novo proletariado? Londrina: GEPAL, 2008. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/erika_batista.pdf. Acesso em: 16 de outubro de 2024.

BATTISTI, Catiana; CAETANO, Maria Raquel. Eleição das equipes diretivas das escolas públicas: os limites e as possibilidades da eleição de diretores. **COLÓQUIO** – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat - Taquara/RS - v. 12, n. 1, jan./jun. 2015.

BAUMAN, Zygmund. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BERNADO, Elisângela da Silva; BORDE, Amanda Moreira; CERQUEIRA, Leonardo Meirelles. Gestão escolar e democratização da escola: desafios e possibilidades de uma construção coletiva. **RPGE** – Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 22, n. esp.1, p. 31-48, mar., 2018.

BITTAR, E. C. B. Educação e metodologia para os direitos humanos: cultura democrática, autonomia e ensino jurídico. *In*: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. (Orgs.). **Educação em direitos humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo. Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

BOBBIO, Norberto. Democracia. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998. p. 319-329.

BORDIGNON, Genuino; GRACINDO, Regina Vinhais. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2013.

BORON, Atílio. Estadolatria e teorias “estadocêntricas” (notas sobre algumas análises do Estado no capitalismo contemporâneo (Capítulo 8). **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Tradução: Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/estado/capituloVIII.pdf>

BORON, Atílio. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29/11/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05/12/2024.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Caderno 1, Brasília, DF: MEC, SEB, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf. Acesso em: 03/12/2024.

BRASIL. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Caderno 5, Brasília, DF: MEC, SEB, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad5.pdf. Acesso em: 03/12/2024.

BRASIL. CONAE 2010. **Construindo o Plano Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias**. Brasília, 2010. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf. Acesso em: 26/11/2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução n. 4, de 13 de julho de 2010. **Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica**, DF, 2010a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf. Acesso em: 04/12/2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 09/12/2024.

BRASIL. Lei nº 14.644 de 2 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, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm#art1. Acesso em: 02/12/2024.

BRASIL. **Censo escolar da educação básica 2023**: notas estatísticas. Brasília, DF, Inep/Mec, 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v.1).

BRITO, Jéssica da Costa. **EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: análise normativa do processo eleitoral para o cargo de diretor escolar na Rede Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (1999 a 2018)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Campo Grande, 2021. Disponível em:

legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11282102. Acesso em: 11/12/2024.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte de Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. **Reformas Educacionais na América Latina**: cenários, proposições e resultados. In: NETO, Antônio Cabral; CASTRO Alda Maria Duarte Araújo, et.al. Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007.

CASTRO, Alda Maria Duarte de Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo, et. al. **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 12. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CHAUÍ, Marilena. Democracia: Criação de direitos. **Síntese**, Belo Horizonte, v. 45, n. 143, p. 409-422, Set./Dez., 2018.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NOVAIS, Valéria Silva de Moraes; GUEDES, Gilmar Barbosa. A gestão escolar e formas de provimento ao cargo de diretor escolar: o Plano de Ações Articuladas em foco. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 12, n. 3, p. 653-670, set./dez. 2018.

CHESNAIS, François. Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n.1, p. 185-212, jul. 1998.

CLARK, Jorge Ulison; NASCIMENTO, Manoel Nelito Matheus; SILVA, Romeu, Adriano da. A administração escolar no período do Governo Militar (1964-1984). In: AZILDE, L. Andreotti; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da educação escolar no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

CLEMENTE, Josafá da Conceição. **Gestão escolar na escola pública**: interfaces entre gerencialismo e gestão democrática. Dissertação (Mestrado em Educação). São Luís, 2015. Disponível em: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/99>. Acesso em: 18 dez. 2023.

COLARES, M. L. I. S.; SOARES, L de V.; CARDOZO, M. J. P. B. A gestão educacional como política: proposições na Escola Pública. **Holos**. Ano 37, v.2, p.1-20, 2021.

COSTA, Júlio Resende. Eleição de diretor e gestão democrática na escola pública de Minas Gerais: entre vícios, ranços e avanços, o concebido e o percebido. **Revista Brasileira de Educação e Cultura**, Centro de Ensino Superior de São Gotardo, Número XVII, p. 64-93, Jan-jun, 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008.

DAMASCENO, Alberto; SANTOS, Émina. **Esperança tardia**: Trajetórias das políticas educacionais e planejamento da educação no Brasil. Belém: Estudos Amazônicos, 2017.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade Fraturada: reflexões sobre conhecimento e responsabilidade social. In: **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 20, n. 3, p. 581-601, nov. 2015.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, Volume 120, Número 2, Mai-Ago, 1996.

DOURADO, Luiz Fernandes. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira; AGUIAR, Márcia Angela de S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v.40, e0224639, 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DRABACH, Nadia Pedrotti. **As mudanças na concepção da gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Curitiba, 2013. Disponível em:

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=96327. Acesso em: 10 jan. 2023.

EHLERT, Fátima Anise Rodrigues. **Os Planos Municipais de Educação como instrumentos para o fortalecimento da política de gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino da região de Missões – RS**. Tese (Doutorado). Porto Alegre, 2022. Disponível em:

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11816255. Acesso em: 04 abr. 2023.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In: CÊA, Georgia; RUMMERT; Sonia Maria; GONÇALVES, Leonardo (Orgs.). **Trabalho e educação: interlocuções marxistas**. Rio Grande: Ed. da FURG, 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERREIRA JR., Amárico. **História da Educação Brasileira**: da Colônia ao século XX. São Carlos: EdUFSCar, 2010.

FLACH, Simone de Fátima. A escolha de diretores de escolas e sua relação com o princípio da gestão democrática no ensino público em municípios paranaenses. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 37, n. 1, p. 316-338, jan./mar. 2019.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: Dalila Andrade Oliveira (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2015. P. 46-62.

FONTES, Virgínia. Democracia e revolução. In: CHAUI, Marilena et al. **Democracia em colapso?**. São Paulo: Boitempo: SESC, 2019. p. 29-36.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

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

FREITAS, Luiz Carlos de. Escolas aprisionadas em uma democracia aprisionada: anotações para uma resistência propositiva. **Rev. HISTEDBR On-line**, Campinas, v.18, n.4 [78], p.906-926, out./dez. 2018.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, Coleção Os Economistas, 1982.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GADOTTI, Moacir. Pressupostos do projeto pedagógico. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Anais. Brasília, Distrito Federal, MEC, 1994. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000878161>. Acesso em: 29/11/2024.

GALLINDO, Jussara; ANDREOTTI, Azilde L. A administração escolar no Nacional Desenvolvimentismo (1946-1964). In: AZILDE, L. Andreotti; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da educação escolar no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

GARCIA, Paulo Sérgio; COSTA, Valdirene Rodrigues; ZANUTTO, Marcos Vinicius. Diretores e gestão democrática: participação da comunidade na escola. **Horizontes**, v. 36, n. 1, p. 183-195, jan./abr. 2018.

GENTILI, Pablo. A mercantilização da educação e o desafio da democratização. **Educação e Sociedade**, vol. 19, n. 65, p. 107-120, 1998.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIRALDI, Fabíola Fontenele; CABRAL NETO, Antônio. Eleição para diretor no município de Natal: trajetória e repercussão na gestão democrática. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 59, n. 61, p. 1-23, e-26722, jul./set. 2021.

GOMES, Angela de Castro. A política brasileira em tempos de cólera. *In: Democracia em risco?* São Paulo: Editora Schwarcz, 2019. *E-book*.

GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRAMSCI, Antonio, **Cadernos do cárcere**, volume 2. 2a ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GUEDES, Neide Cavalcante. A importância do Projeto Político Pedagógico no processo de democratização da escola. **Ensino em Perspectivas**, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 1-9, 2021.

HADDAD, C. org. **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Editora Cortez. 2008.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HELOANI, José Roberto. **Organização do trabalho e administração: uma visão multidisciplinar**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IANNI, Otavio. **Dialética e capitalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1982.

IMPERATRIZ. **EMENDA MODIFICATIVA À LEI ORGÂNICA Nº 20/2006**. Imperatriz, MA, 2006.

IMPERATRIZ. **Regimento Escolar dos Estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz – MA**. Imperatriz, MA, 2011. Disponível em: https://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/notify/semec/regimento/REGIMENTO_ESCOLAR.pdf. Acesso em: 02/12/2024.

IMPERATRIZ. **Plano Municipal de Educação 2014-2023**. Imperatriz, MA, 2015. Disponível em: https://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/legislacao/LEI_PME_IMPERATRIZ.pdf. Acesso em: 03/12/2024.

IMPERATRIZ. Lei Ordinária nº 1.601/2015. **Planos de Cargos, Carreiras e Salários dos Servidores do Magistério da Rede Pública Municipal de Ensino de Imperatriz**. Imperatriz, MA, 2015a.

IMPERATRIZ. Conselho Municipal de Educação. **Edital Nº 001/2018**. Convocação, registro de candidatura, eleição, nomeação e posse de gestores de escolas municipalizadas/creches, para mandatos de 02 (dois) anos. Imperatriz, MA, 2018.

IMPERATRIZ. Conselho Municipal de Educação. **Edital Nº 002/2020**. Convocação, registro de candidatura, eleição, nomeação e posse de gestores de escolas municipais/creches, para mandatos de 02 (dois) anos. Imperatriz, MA, 2020.

IMPERATRIZ. Conselho Municipal de Educação. **Edital Nº 002/2024**. Edital de convocação, registro de candidatura para eleições gerais, nomeação e posse de gestores administrativo de

escolas/creches municipais, para mandato de 03 (tres) anos e dá outras providências. Imperatriz, MA, 2024.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEITE, Yoshie Ussami Ferrari; LIMA, Vanda Moreira Machado. Formação continuada de diretores escolares: uma experiência fundamentada na pesquisa ação colaborativa. **RBPAAE**, v. 31, n. 1, p. 45-64, jan./abr. 2015.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2018. *E-book*.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão escolar: teoria e prática**. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LIMA, Fábio Alves. **Gestão escolar democrática, participação e autonomia: realidade ou utopia?** Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Natal, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/19451/1/FabioAlvesDeLima_DISSERT.pdf. Acesso em: 26/11/2024.

LIMA, Licínio C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. In: **Educação: Teoria e Prática** – Vol. 21, n. 38, Período out/dez-2011.

LIMA, Licínio C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**. Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Petrópolis: Vozes, 1994

LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 9. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MAINARDES, Jefferson. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista (Sorocaba)**, vol.4, n.1, jan.-abr. 2018, p.186-201.

MARANHÃO. Lei nº 9860, DE 1º de julho de 2013. **Estatuto e o plano de carreiras, cargos e remuneração dos integrantes do subgrupo magistério da educação básica**. São Luís, 2013. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-9860-2013-maranhao-dispoe-sobre-o-estatuto-e-o-plano-de-carreiras-cargos-e-remuneracao-dos-integrantes-do-subgrupo-magisterio-da-educacao-basica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10/12/2024.

MARANHÃO. Lei nº 10.099 de 11 de junho de 2014. **Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão**. São Luís, 2014. Disponível em: https://www.educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/suplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf. Acesso em: 10/12/2024.

MARCUSE, Herbert. **A Ideologia da Sociedade Industrial**. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

MARTINS, Lígia Márcia. As aparências enganam: divergências entre o materialismo histórico dialético e as abordagens qualitativas de pesquisa. **29ª reunião da ANPED**, 2006, GT 17: Filosofia da Educação.

MARTINS, Lígia Márcia; LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação em educação. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 71, p. 223-239, set./out. 2018.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política**. Livro I: O processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stiner**. Petrópolis: Vozes, 2019.

MASSON, Gisele. **As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais**. In: IX ANPED SUL, 2012.

MASSON, Gisele. Orientações para o desenvolvimento de investigação em políticas educativas a partir da teoria marxista. In: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (Org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

MASSON, Gisele; FLACH, Simone de Fátima. O materialismo histórico-dialético nas pesquisas em Políticas Educacionais. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 3, p. 1-15, 2018. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>

MATTEUCCI, Nicola. Liberalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998. p. 686-705.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. Igualdade substantiva e democracia substantiva. In: CHAUI, Marilena et al. **Democracia em colapso?**. São Paulo: Boitempo: SESC, 2019. p. 55- 63.

MINTO, Lalo Watanabe. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In: AZILDE, L. Andreotti; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da educação escolar no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

PENTEADO, Ana Elisa de Arruda; Bezerra Neto, Luiz. As Reformas Educacionais na Primeira República (1889-1930). In: AZILDE, L. Andreotti; LOMBARDI, José Claudinei;

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MORAES, Lucyana Martins de. **A eleição para diretores em Aparecida de Goiânia e a gestão democrática: desdobramentos na gestão da escola**. Dissertação (Mestrado em Educação). Goiânia, 2016. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4761395. Acesso em: 11/12/2024.

MOTA JÚNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. In: **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira; AGUIAR, Márcia Angela de S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Patrícia Soraya Cascaes Brito de. **O instituto das eleições diretas para diretores escolares municipais da região metropolitana de Belém**. Dissertação (Mestrado em Educação). Belém, 2017. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5215416. Acesso em: 12/12/2024.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

PARO, Vitor H. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - rbep**, Brasília, v.77, n.186, p. 376-395, maio/ago., 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor Escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Por dentro da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016a.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e a qualidade de ensino**. 2. ed. São Paulo: Intermeios, 2018.

PELLISSARI, Lucas; RAMOS, Marise. O mundo de hoje entre a utopia e a barbárie nas reflexões de um intelectual - entrevista com Gaudêncio Frigotto. **Trabalho necessário**, V.21, nº 44, 2023 (janeiro-abril).

PEREIRA, Lucenil da Rocha. **Eleição direta para diretor escolar: desafio à democratização da gestão**. Dissertação (Mestrado em Educação). Belém, 2012. Disponível em: <https://www.repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3148>. Acesso em: 12/12/2024.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. In: **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.

PETRY, Franciele Bete. Theodor W. Adorno: contribuições à reflexão sobre formação, democracia e autoritarismo. In: *ethic@*, Florianópolis, v. 20, n. 2, 541-565. Ago. 2021.

PIEROZAN, Sandra Simone Höpner; WERLE, Flávia Obino Corrêa. Gestão democrática e certificação de diretores. In: SANTOS, Terezinha Fátima Monteiro dos. **Diálogos sobre a educação básica**. Curitiba: CRV, 2018.

PIO, Sirlene. **Programa colégios cívico-militares no estado do Paraná: implicações para a gestão escolar**. Dissertação (Mestrado em Educação). Londrina, 2023. Disponível em: <https://repositorio.uel.br/srv-c0003-s01/api/core/bitstreams/61fff6e8-f47e-4382-b9a3-bb2f62a33758/content>. Acesso em: 13/12/2024.

ROCHA, Jefferson Marçal da; HAMMES, Lúcio Jorge. Gestão e democracia em uma escola pública. In: **RBPAAE**, v. 34, n. 2, p. 635 - 652, mai./ago. 2018.

SALOMON, Délcio Vieira. **A maravilhosa incerteza**: ensaio da metodologia dialética sobre a problematização no processo de pensar, pesquisar e criar. SP: Martins Fontes, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Isabela Macena dos; PRADO, Edna Cristina do. Entre a eleição e a indicação política: as relações de poder no cotidiano do gestor escolar. **Revista Exitus**, Santarém/PA, Vol. 8, Nº 1, p. 59 - 86, JAN/ABR 2018.

SANTOS, Leonardo Moraes dos. **O provimento ao cargo de direção escolar e suas implicações nos processos de gestão democrática da escola pública**. Dissertação (Mestrado em Educação). Salvador, 2018. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7547819. Acesso em: 11/12/2024.

SANTOS, Tania Steren dos. Globalização e exclusão: a dialética da mundialização do capital. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, nº 6, jul/dez 2001, p. 170-198.

SANTOS, Terezinha Fátima Monteiro dos. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Administração da educação pública no Brasil: as parcerias público-privadas. **Revista Exitus**, v. 2, n. 1, jan/jul, 2012.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Parcerias público-privadas e gestão escolar pública. **Revista Cocar**, v. 7, n. 14, p. 66-72, ago/dez, 2013.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. A gestão da escola e a formação dos profissionais de educação. **Revista Exitus**, v. 3, n° 02, jul/dez, 2013.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: volume II: questões clássicas. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia**. 32. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. A educação e a questão da privatização: uma análise crítica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 126, p. 37-56, jul./set. 2014.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Antonio Edison Alves da. Reflexões sobre o projeto político pedagógico como instrumento de democracia na gestão educacional. **BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)**, ano II, vol. 4, n. 10, Boa Vista, 2020.

SILVA, Benedicto. **Taylor e Fayol**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

SILVA, Janilda Lima dos Santos. **Conselho Escolar: mecanismo de participação da comunidade na gestão das escolas municipais de Imperatriz – MA**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz, 2021. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11517171. Acesso em: 02/12/2024.

SILVA, Luís Gustavo Alexandre da. CULTURA E INSTITUIÇÃO ESCOLAR: os processos de dominação e a organização, a gestão e as práticas docentes. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 15, n. 29, p. 307-326, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/lc/v15n29/v15n29a08.pdf>. Acesso em: 24/02/2025.

SILVA, Roza Maria Soares. **Gestão colegiada em escolas públicas estaduais: confronto do sentido democrático no legal e no real**. Dissertação (Mestrado em Educação). São Luís, 2014. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/92>. Acesso em: 07 nov. 2024.

SILVA FILHO, Moisés Amora da. **GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: a experiência da primeira eleição direta para diretores e conselheiros escolares da Rede Pública Municipal de Duque de Caxias/RJ**. Tese (Doutorado em Educação). Niterói, 2022. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11403966. Acesso em: 11/12/2024.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre suas naturezas e suas causas. Volume II. Coleção Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SOARES NETO, Josaphat; FEITOSA, Raphael Alves. Conselho Escolar: Visão Estratégica na Gestão Escolar para a Melhoria do Ensino Médio. **Revista Thema**, Volume 15, Nº 1,

2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15536/thema.15.2018.298-311.459>. Acesso em: 02/12/2024.

SOLANO, Esther. **Crise da Democracia e Extremismos de Direita**. 2018. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14508.pdf>. Acesso em 15 de outubro de 2024.

SOLANO, Esther. A bolsonarização do Brasil. In: **Democracia em risco?** São Paulo: Editora Schwarcz, 2019. *E-book*.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. In: **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.25, n.03, p.123-140, dez. 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2006.

SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andréa Barbosa. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. especial 1, p. 173-190, 2010.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

TENÓRIO, Fernando G. A unidade dos contrários: fordismo e pós-fordismo. **Rev. adm. púb.** Rio de Janeiro, n. 45, p. 1141-1172, jul./ago. 2011.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

TITTON, Leriane. **A gestão das escolas públicas estaduais do RS: limites e possibilidades para o acirramento das contradições da escola capitalista**. Dissertação (Mestrado em Educação). Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/128889>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2024.

TRAGTENBERG, Maurício. **Administração, poder e ideologia**. 3. Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Jomtien, Tailândia: UNESCO, 1990. Disponível em: https://abres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/declaracao_mundial_sobre_educacao_para_todos_de_marco_de_1990.pdf. Acesso em: 20/01/2025.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Docência universitária na educação superior. In: **Docência na educação superior**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, 2006.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto Político-Pedagógico da escola de Ensino Médio e suas articulações com as ações da Secretaria de Educação. **ANAIS DO I SEMINÁRIO NACIONAL: CURRÍCULO EM MOVIMENTO – Perspectivas Atuais** Belo Horizonte, novembro de 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. (v. 2). Brasília, DF: UNB, 2009.

WOOD, Ellen Meiksins. Capitalismo e democracia. *In: A teoria marxista hoje*: Problemas e perspectivas. BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZALEZ, Sabrina. 2007. ISBN 978987118367-8. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxispt/cap.18.doc>. Acesso em: 11 dez. 2023.