



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO
PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CLAUDENICE DA SILVA DANTAS

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM CONTEXTO
NEOLIBERAL: LIMITES E POSSIBILIDADES NO COTIDIANO ESCOLAR**

FORTALEZA

2025

CLAUDENICE DA SILVA DANTAS

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM CONTEXTO
NEOLIBERAL: LIMITES E POSSIBILIDADES NO COTIDIANO ESCOLAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: políticas públicas e mudanças sociais.

Orientador: Prof. Dr. David Moreno Montenegro.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- D211g Dantas, Claudenice da Silva.
Gestão democrática da educação pública em contexto neoliberal : limites e possibilidades no cotidiano escolar / Claudenice da Silva Dantas. – 2025.
118 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Dr. David Moreno Montenegro.
1. Gestão Democrática. 2. Política Educacional. 3. Educação Pública. 4. Participação Social. I. Título.
CDD 378
-

CLAUDENICE DA SILVA DANTAS

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM CONTEXTO
NEOLIBERAL: LIMITES E POSSIBILIDADES NO COTIDIANO ESCOLAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: políticas públicas e mudanças sociais.

Aprovado em: 25 / 11 / 2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. David Moreno Montenegro (Orientador)
Universidade Federal do Ceará

Profa. Dra. Kelly Maria Gomes Menezes
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Tiago Bruno Areal Barra
Universidade Estadual Vale do Acaraú

Dedico este trabalho a meus pais, seu Augustinho e dona Suli, pela maior herança de todas, a minha educação. A meus filhos (Camille, Sofia e José Augusto), para que entendam que é imprescindível à vida, ter persistência e fé.

AGRADECIMENTOS

A Secretaria Municipal de Educação (SME), por possibilitar aos professores, essa grande oportunidade de capacitação profissional e pessoal.

À minha família, marido e filhos, pelo apoio nas minhas lutas por mais conhecimentos, me encorajando a persistir, quando em muitas vezes desistir era um forte adversário.

A meus pais, que mesmo nas piores dificuldades, acreditaram na capacidade de seus filhos e no poder da educação.

Ao grupo de professores do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP, pela aprendizagem e formação humana a mim propiciadas.

Aos colegas da turma do mestrado, por fazerem dessa experiência coletiva, uma forma doce e divertida de se adquirir novas aprendizagens e crescimento pessoal.

Aos grandes amigos, em especial àqueles que eu conheci na escola Professor Francisco de Melo Jaborandi que, de uma forma ou de outra, me estimularam a aceitar esse novo desafio, me apoiaram e me compreenderam, contribuindo assim, para a solidificação de um sonho.

Ao professor David Moreno Montenegro, que me orientou nessa caminhada de uma forma tão tranquila e serena, fazendo de um processo que seria árduo, uma das experiências mais humana e enriquecedora da minha vida.

A todos que se disponibilizaram a participar da pesquisa, corroborando que, nenhuma realização social será possível, se não houver a união e a colaboração dos indivíduos.

[...] a gestão democrática é entendida como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (Dourado, 2001, p. 79).

RESUMO

A pesquisa intitulada “Gestão democrática da educação pública em contexto neoliberal: limites e possibilidades no cotidiano escolar” tem como tema a gestão democrática da educação pública, compreendida como princípio constitucional que assegura a participação da comunidade escolar na tomada de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras. A investigação se desenvolve no contexto neoliberal e gerencialista das políticas educacionais contemporâneas, que tensiona os princípios da democracia participativa e a autonomia escolar. O problema de pesquisa indaga: Quais os limites e possibilidades existentes no cotidiano escolar para a afirmação da política de gestão democrática da educação pública? Tal questão orienta a análise dos limites e das possibilidades de consolidação desse princípio na Escola Municipal Professor Francisco de Melo Jaborandi, localizada em Fortaleza (CE), tomando-a como referência empírica para compreender o estágio atual de implementação da política de gestão democrática. O objetivo geral consiste em analisar a afirmação da política de gestão democrática da educação pública, considerando seus limites e potencialidades, em um contexto social marcado por desigualdades e por pressões das políticas educacionais neoliberais. Especificamente, buscou-se compreender os fundamentos teórico-históricos da gestão democrática; identificar os principais obstáculos e contradições à sua consolidação; e analisar as percepções e práticas da comunidade escolar quanto à efetivação desse princípio. A fundamentação teórica apoia-se em autores da tradição marxiano-marxista, como Saviani, Marx, Gramsci, Lukács e Mészáros, além de dialogar com as reflexões críticas de Freire, Dardot e Laval sobre neoliberalismo, gerencialismo e participação social. Essa base teórica permite situar a gestão democrática como espaço de disputa entre a racionalidade do capital e as possibilidades de resistência e emancipação humana. Metodologicamente, o estudo segue o método do materialismo histórico-dialético, articulando-se como pesquisa qualitativa de caráter descritivo e exploratório – sem negar, todavia, o caráter quantitativo que atravessa a investigação materialista dialética. O percurso metodológico envolveu pesquisa bibliográfica e documental, além de pesquisa de campo – tendo como técnica de pesquisa a observação não participante – com aplicação de questionários a gestores, professores, funcionários e pais. O estudo de caso da Escola Professor Francisco de Melo Jaborandi possibilitou captar as contradições vividas no cotidiano escolar entre a lógica gerencial e o ideal de participação coletiva. Os resultados evidenciam que a política de gestão democrática vem sendo tensionada por uma racionalidade neoliberal que transforma a escola em organização orientada por metas e resultados, enfraquecendo os espaços de deliberação coletiva e a autonomia da comunidade escolar. Contudo, também se observam movimentos de resistência e criação, em que sujeitos escolares reinventam práticas democráticas e reafirmam o caráter

emancipador da educação pública. Conclui-se que, embora limitada pelas contradições estruturais do capital, a gestão democrática permanece como práxis possível e necessária, configurando-se como instrumento de luta e de formação crítica na escola pública brasileira.

Palavras-chave: gestão democrática; política educacional; educação pública; participação social.

ABSTRACT

The research entitled “Democratic Management of Public Education in a Neoliberal Context: Limits and Possibilities in Everyday School Life” addresses democratic management of public education, understood as a constitutional principle that guarantees the participation of the school community in pedagogical, administrative, and financial decision-making. The investigation is developed within the neoliberal and managerial context of contemporary educational policies, which places tension on the principles of participatory democracy and school autonomy. The research problem asks: What limits and possibilities exist in everyday school life for the affirmation of the policy of democratic management of public education? This question guides the analysis of both the constraints and the possibilities for consolidating this principle at the Municipal School Professor Francisco de Melo Jaborandi, located in Fortaleza, Ceará, which serves as the empirical reference for understanding the current stage of implementation of the democratic management policy. The general objective is to analyze the affirmation of the policy of democratic management of public education, considering its limits and potentialities within a social context marked by inequalities and by the pressures of neoliberal educational policies. More specifically, the study seeks to understand the theoretical and historical foundations of democratic management; to identify the main obstacles and contradictions to its consolidation; and to analyze the perceptions and practices of the school community regarding the implementation of this principle. The theoretical framework is grounded in authors from the Marxian–Marxist tradition, such as Saviani, Marx, Gramsci, Lukács, and Mészáros, and also engages in dialogue with the critical reflections of Freire, Dardot, and Laval on neoliberalism, managerialism, and social participation. This theoretical basis makes it possible to situate democratic management as a space of dispute between the rationality of capital and the possibilities for resistance and human emancipation. Methodologically, the study follows the historical-dialectical materialist method and is articulated as qualitative research with a descriptive and exploratory character—without, however, denying the quantitative dimension that runs through dialectical materialist investigation. The methodological procedures included bibliographic and documentary research, as well as field research—using non-participant observation as a research technique— and the application of questionnaires to administrators, teachers, staff members, and parents. The case study of the Francisco de Melo Jaborandi School made it possible to capture the contradictions experienced in everyday school life between managerial logic and the ideal of collective participation. The results show that the policy of democratic management has been strained by a neoliberal rationality that transforms the school into an organization oriented toward goals and results, weakening spaces for

collective deliberation and the autonomy of the school community. Nevertheless, movements of resistance and creation are also observed, in which school subjects reinvent democratic practices and reaffirm the emancipatory character of public education. It is concluded that, although constrained by the structural contradictions of capital, democratic management remains a possible and necessary praxis, constituting an instrument of struggle and critical formation within Brazilian public schools.

Keywords: democratic management; educational policy; public school; social participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa Jangurussu.....	30
Figura 2 - Catadores do Jangurussu.....	31
Figura 3 - Lixão do Jangurussu às margens do rio Cocó.....	32
Figura 4 - Feira do bairro São Cristóvão.....	32
Figura 5 - Fachada da escola.....	34
Figura 6 - Histórico da legislação da <i>accountability</i> no Ceará.....	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Os 10 bairros mais populosos de Fortaleza-CE.....	29
Tabela 2 - Funcionários.....	35
Tabela 3 - Quadro comparativo das concepções de gestão democrática.....	44
Tabela 4 - Síntese analítica dos obstáculos à Gestão Democrática (GD).....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe
CLAD	Conselho Latino-americano de Administração Pública
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
EUA	Estados Unidos da América
FED/USA	Federal Reserve the United States of America
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GPR	Gestão por Resultados
ICMS	Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDE	Índice de Desempenho Escolar
IDE-Alfa	Índice de Desempenho Escolar - Alfabetização
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Pedagogia
INES	Indicadores de Sistemas Educacionais
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IQA	Índice de Qualidade da Alfabetização
IQE	Índice de Qualidade Educacional
IQF	Índice de Qualidade do Fundamental
IQM	Índice de Qualidade do Meio Ambiente
IQS	Índice de Qualidade da Saúde
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MAIS PAIC	Programa de Aprendizagem na Idade Certa
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado MEC Ministério da Educação
MINC	Ministério da Cultura
NCLB	No Child Left Behind Act
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development ONG Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PAIC+5	Programa Aprendizagem na Idade Certa – 5º ano EF PDE-Escola Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado PEN10 Prêmio Escola Nota Dez
PFT	Produtividade Fatorial Total
PISA	Programme for International Student Assessment PME Plano Municipal de Educação
PMMEB	Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica PNAIC Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
QI	Quociente de Inteligência
S/A	Sociedade Anônima
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica SEDUC Secretaria da Educação
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEFOR	Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza SME Secretaria Municipal de Educação
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
SPAECE-ALFA	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará - Alfabetização
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TPE	Todos pela Educação
TRI	Teoria de Resposta ao Item
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
U.S / USA	United States of America

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	Problema e Objetivos.....	20
1.2	A metodologia da pesquisa	26
1.2.1	<i>O estudo de caso</i>	28
1.2.2	<i>Caracterização do campo de pesquisa.....</i>	29
1.2.3	<i>Procedimentos de análise dos dados.....</i>	37
1.3	A organização do trabalho	39
2	OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-HISTÓRICOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO.....	39
2.1	Fundamentos filosóficos e pedagógicos da gestão democrática.....	41
2.2	A reestruturação do Estado e a emergência do paradigma gerencial.....	45
2.2.1	<i>Neoliberalismo e Gestão por resultados.....</i>	47
2.2.2	<i>O papel dos Conselhos Escolares na Gestão democrática na escola pública...</i>	49
2.2.3	<i>O Estado avaliador e a lógica da accountability.....</i>	51
2.3	As reformas educacionais no Brasil e a influência dos organismos multilaterais.....	54
2.3.1	<i>O papel do Banco Mundial, UNESCO, OCDE e CEPAL.....</i>	55
2.3.2	<i>Conferências internacionais e diretrizes para a América Latina.....</i>	56
2.4	A gestão democrática na tensão entre emancipação e controle.....	57
3	CONTRADIÇÕES E OBSTÁCULOS À AFIRMAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	59
3.1	Atribuições (funções/cargos) conforme os marcos legais da gestão escolar SME.....	61
3.2	Dimensões que afetam a democratização da gestão escolar.....	70
3.3	A cultura do resultado e a fragilização da autonomia escolar.....	74
3.4	A responsabilização da gestão escolar e o impacto sobre o trabalho docente.....	75
3.4.1	<i>O papel das políticas avaliativas e o risco da “pedagogia da exclusão”.....</i>	77
3.5	Análise dos dados empíricos à luz dos desdidos da Gestão democrática.....	79
4	A COMUNIDADE ESCOLAR E AS POSSIBILIDADES DE CONCRE- TIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	83

4.1	Práticas participativas e seus limites no cotidiano escolar.....	85
4.2	Experiências de resistência e cooperação coletiva.....	89
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
	REFERÊNCIAS.....	99
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO.....	107
	APENDICE B – QUESTIONÁRIOS DA PESQUISA.....	108

1 INTRODUÇÃO

O objeto desta pesquisa é a política de gestão democrática da educação pública, avaliando seus limites e possibilidades. Ao refletir sobre a gestão democrática, analisou a forma como os princípios da participação e da deliberação coletiva se concretizam no cotidiano escolar no período na última década (2019-2025)¹, contando as experiências vividas ao período. A investigação tomou como referência o contexto educacional do município de Fortaleza (CE), nas primeiras décadas do século XXI, marcado pela influência de orientações neoliberais e gerencialistas que tensionam os fundamentos da democracia participativa. Nessa perspectiva, realizou uma avaliação do estágio de afirmação da gestão democrática, tendo como campo empírico a Escola Municipal Professor Francisco de Melo Jaborandi.

A partir da perspectiva histórico-crítica (Saviani, 2018), problematiza-se como o avanço do ideário neoliberal, expresso em políticas de regulação por resultados, afeta a autonomia da escola e a consolidação de espaços coletivos de decisão. Assim, a pesquisa considera tanto os limites estruturais impostos pela racionalidade do capital quanto as possibilidades de resistência e transformação que emergem das práticas e expectativas da comunidade escolar.

A escola não é uma ilha, um mundo isolado, ao contrário, ela reflete as diversas determinações e contradições do mundo, ou seja, da ordem hegemônica neoliberal. Realidade que tem imposto entre outras resoluções a privatização dos serviços públicos, conforme as recomendações do Consenso de Washington (1989)². Segundo Saviani (2018), diante da bandeira de “Estado mínimo”, as determinações para a política educacional nessa conjuntura vão ser marcadas por um neoconservadorismo, ou seja, por uma nova racionalidade que busca a todo custo

¹ Esta demarcação temporal leva em consideração o período pós-golpe parlamentar no Brasil, que depôs a presidenta Dilma Rousseff e colocou no governo Michel Temer (2016–2018). Na sequência, instaurou-se o governo de orientação protofascista de Jair Bolsonaro (2019–2022), seguido pelo período de reconstrução democrática no país, com a posse do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, após a tentativa de golpe promovida por setores bolsonaristas. Essa demarcação tem a finalidade de delimitar o contexto político, econômico e democrático marcado pelo neoliberalismo e pela estrutura do Estado brasileiro; contudo, não constitui um fim analítico em si, uma vez que não se investigam os impactos diretos desses processos no cotidiano escolar, além de que, documentos e referenciais bibliográficos utilizados são anteriores a este período. Com isso, destacamos que a delimitação é mais de seleção dos respondentes do que puramente analítico-temporal.

² No que se refere à América Latina o consenso implicava, em primeiro lugar, um programa de rigoroso equilíbrio fiscal a ser conseguido por meio de reformas administrativas, trabalhistas e previdenciárias tendo como vetor um corte profundo nos gastos públicos. Em segundo lugar, impunha-se uma rígida política monetária, visando à estabilização. Em terceiro lugar, a desregulação dos mercados tanto financeiro como do trabalho, privatização radical e abertura comercial. Essas políticas que inicialmente tiveram que ser, de algum modo, impostas pelas agências internacionais de financiamento mediante as chamadas condicionalidades, em seguida perdem o caráter de imposição, pois são assumidas pelas próprias elites econômicas e políticas dos países latino-americanos (Saviani, 2018).

conservar a estrutura sócio-política.

Para Dardot e Laval (2016), o Estado sofreu uma mudança, de natureza interna e externa, que conduziu a uma reestruturação de seu papel: “[...] de fora, com privatizações [...] que põe fim ao ‘Estado produtor’, mas também de dentro, com a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais” (p. 273).

A crítica dos neoliberais em relação ao Estado, mormente ao chamado Estado Providencia ou Estado do Bem-Estar Social – no Brasil, o dito Estado Nacional-Interventor – é “[...] sua falta global de eficácia e produtividade no âmbito das exigências impostas pela globalização: ele custa caro demais em comparação com as vantagens que oferece à coletividade e põe entraves à competitividade da economia” (Dardot; Laval, 2016, p. 273).

Na linha do Estado eficaz ou gerencial, que começa moldado e propagandeado a partir dos anos de 1980 temos que: “Tanto a direita neoliberal como a esquerda moderna admitiram na prática que o governo não podia se desinteressar pela gestão da população, no que diz respeito à segurança, saúde, educação, transporte e obviamente emprego” (Dardot; Laval, 2016, p. 273).

Conforme apontam Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), a privatização do ensino, juntamente com a descentralização da administração escolar, constitui a base principal das reformas defendidas pelo Banco Mundial (BM). Essas interferências nos processos de reformas das políticas educacionais estão alinhadas com a agenda neoliberal, numa promoção da privatização e descentralização do setor educacional.

O discurso neoliberal é o de que a educação promove o desenvolvimento humano; no entanto, o que se apresenta é uma negação do conhecimento. Isso pode ser comprovado em reformas implementadas no Brasil, como a do Ensino Médio, Lei nº 13.415 (Brasil, 2017), que cuidou para que algumas disciplinas, como artes, filosofia, sociologia e educação física, tão essenciais para forjar nos estudantes o seu senso crítico fossem trabalhadas apenas de forma pragmática nas escolas. Essas disciplinas, mesmo continuando obrigatórias, tiveram seu peso diminuído nos currículos escolares.

Segundo Ravitch (2011), essas reformas educacionais tiveram impacto perverso tanto no países periféricos, como nos centrais. Como exemplo, têm-se os Estados Unidos, com mudanças que foram concebidas de cima para baixo, onde “[...] as novas reformas tinham tudo a ver com mudanças estruturais e com a responsabilização, e nada a ver com a substância do aprendizado. A responsabilização não faz sentido quando ela sabota os objetivos maiores da educação” (p. 32).

É claro que no Brasil, e de modo particular no Ceará, houve avanços no campo educacional nas primeiras décadas do século XXI. Ao analisar-se o cenário cearense, não

podemos negar que houve avanços no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB de 2023, tendo o estado conquistando o melhor resultado do Brasil no ensino fundamental (Brasil, 2023), segundo a Secretaria de Educação – SEDUC (Ceará, 2024). Não estamos nos atendo, é claro, aos indicadores, mas ao fato de que novas políticas visando garantir a assiduidade estudantil, avanços na infraestrutura, melhoria da alimentação escolar etc. se efetivaram. Mesmo que ainda estejamos longe do que anelamos para a educação, para a concretização de uma educação de qualidade nos padrões de uma formação emancipadora, tivemos avanços, comparados ao cenário anterior a década de 1990.

A capital cearense, por exemplo, vem conseguindo, por oito anos consecutivos (2016-2024), manter sua rede de ensino em um nível minimamente desejável de alfabetização na idade certa, mesmo após a pandemia (Fortaleza, 2024) – mesmo que questionemos (refutando, duvidando ou restringindo) os índices, é inegável que houve avanços, caso comparemos com o cenário do século XX. Segundo os dados do IDEB (Brasil, 2021), a capital cearense foi destaque no cenário nacional por ultrapassar as metas nos anos iniciais e finais projetadas pelo Ministério da Educação (MEC), enquanto o Censo Escolar de 2023, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasil, 2023), coloca-a em evidência entre as demais capitais nordestinas, entre outras razões, pelo número de matrículas realizadas no ensino público, especialmente na área da educação infantil.

Em contrapartida, o Censo 2022 do IBGE (Brasil, 2022) aponta que o Ceará, apesar do progressivo aumento nas últimas três décadas nas taxas de alfabetização em todas as faixas etárias, possui a quinta pior taxa de analfabetismo do Brasil entre pessoas com 15 anos ou mais. O estado está em posição superior apenas ao Maranhão, Paraíba, Piauí e Alagoas. Segundo essa mesma pesquisa, nenhum estado brasileiro conseguiu atingir a primeira diretriz estabelecida no último Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024), que trata exatamente da erradicação do analfabetismo (Brasil, 2014).

Recentemente, no dia 31 de outubro de 2024, foi realizada na cidade de Fortaleza a Reunião Global de Educação – Global Education Meeting (GEM), evento organizado a cada dois anos pela Unesco, na qual representantes do Ministério da Educação – MEC (Brasil, 2024), apresentaram dados que indicaram a estagnação ou queda de indicadores educacionais no mundo e a carência de lideranças escolares qualificadas a elevar os níveis de ensino.

O Relatório GEM 2024/5, tendo como título “Liderança na educação: liderar para a aprendizagem” (UNESCO, 2025), deixa implícito que o foco principal dessa conferência está em responsabilizar a gestão escolar pela resolução dos sérios problemas da educação mundial contemporânea.

O que podemos extrair do relatório e do avanço dos indicadores – concordando com eles ou

não – é algo preocupante: a avaliação da qualidade da educação está sendo cada vez mais mensurada a partir das médias de desempenho obtidas nos testes padronizados, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Prova Brasil, além do cumprimento das metas estabelecidas aos órgãos colegiados.

Na falta de resultados satisfatórios, o ranking das escolas tende a cair, conduzindo à perda de verbas escolares. Então, quanto mais altos forem esses índices, maiores são as chances de investimento para os municípios, e vice-versa. Um exemplo disso é a perda da verba adicional do Valor Aluno/Ano Resultado (VAAR)³ para 2025, que atingiu o governo do Ceará e muitos municípios cearenses, entre eles, a capital, por não conseguir reduzir as desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais (Diário do Nordeste 2025).

De acordo com Saviani (2013, p. 430): “A educação passa a ser entendida como um investimento em capital humano individual que habilita as pessoas para a competição pelos empregos disponíveis”. Eis que a escola e a própria educação passa a ser configurada por uma “[...] ‘pedagogia da exclusão’. Trata-se de preparar os indivíduos para, mediante sucessivos cursos dos mais diferentes tipos, se tornarem cada vez mais empregáveis, visando escapar da condição de excluídos”. Essa pedagogia centraliza a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso nos indivíduos; o indivíduo responsabilizado pela sua condição, convertido em empresário de si mesmo. E cabe a escola e seus profissionais formar esse indivíduo para o mercado.

E é em meio a essa realidade que vivem os profissionais da escola pública, mais especificamente o grupo gestor e o corpo docente da educação básica, diante dos desafios de uma conjuntura cada vez mais gerencialista e que prima pelo resultado, deixando em segundo plano o processo. Essa realidade tem deixado marcas profundas no trabalho docente e na formação da classe trabalhadora, o que suscitou o problema e os objetivos da pesquisa.

1.1 Problema e Objetivos

Diante desse cenário, regido por uma sociabilidade pela qual a classe hegemônica (burguesa) busca manter o controle socioeconômico, utilizando a educação como instrumento de preservação de seu poder, partiu-se do caso da Escola Municipal Professor Francisco de Melo

³ VAAR – Verba extra instituída pelo FUNDEB através da Lei Federal 14.113/2020, “Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades: [...] III - complementação- VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei. [...]”

Jaborandi, de um problema: Quais os limites e possibilidades existentes no cotidiano escolar para a afirmação da política de gestão democrática da educação pública?

Como mulher e, acima de tudo, *ser social* (Lukács, 2013) que almeja e luta pela transformação da sociedade, defendo a democracia, mesmo ciente de que esse regime político não é perfeito e que ainda há muito a ser superado. Compreendo que diante das *contradições da ordem do capital* (Marx, 2017) a democracia é um regime que possibilita a sociedade – na figura da *classe dos subalternos* (Gramsci, 2002) – alguns instrumentos de resistência, mesmo que limitados. É nesse contexto que a educação se insere como uma das vias de luta em prol das transformações sociais.

A educação é um dos instrumentos para a conscientização da sociedade⁴, podendo auxiliar – e reafirmamos: em virtude das contradições do capital⁵ – no *desvelar da realidade* (Marx, 2017), fortalecendo a luta em defesa e conquista dos direitos da classe dos subalternos, logo, é um instrumento para a construção de uma sociedade *para além do capital* (Mészáros, 2005).

Mesmo que a educação formal, informal e até a não-formal tenham limitações, para transformar a realidade concreta, concordamos com Freire (2022), para quem a educação possui uma potência capaz de colaborar na condução da sociedade para o transcender os muros que a impedem de viver dignamente. Assim, a educação (formal, informal e não-formal) é fundamental para o formar a conscientização nos indivíduos, a fim de desenvolver neles uma percepção crítica da sua própria realidade e conhecer os motivos da sua opressão. Munido de conhecimento, visão crítica e conscientização, o indivíduo será um sujeito ativo na própria formação e na transformação da sociedade, além de estar comprometido com a justiça social.

Saviani (2003), por seu turno, aposta na educação como meio de alteração do sistema, da própria realidade concreta, desde que a educação seja exercida com a prioridade de promover a conscientização e a ação transformadora para a emancipação humana. Este autor critica o fato de os sistemas educacionais de ensino estarem sendo utilizados como espaços de reprodução das desigualdades sociais, invertendo, assim, a real finalidade da educação.

Consciente de que o avanço social, o fortalecimento da classe trabalhadora, assim como o desenvolvimento pleno do indivíduo está ligado a uma educação humanizadora, entende-se que é de responsabilidade de todos os envolvidos na seara educacional, lutar para que se cumpra o que está

⁴ De acordo com Saviani (1999, p. 75), a “[...] educação se relaciona dialeticamente com a sociedade”, nessa perspectiva “A vida em sociedade pressupõe a educação, a preparação dos indivíduos para viverem ela mesma” (Orso, 2019, p. 316).

⁵ Em uma perspectiva materialista dialética, temos que “[...] a educação está profundamente inserida no contexto em que surge e se desenvolve, também vivenciando e expressando os movimentos contraditórios que emergem do processo das lutas entre classes e frações de classe [...]” (Lombardi, 2010, p. 13)

na Constituição Federal: garantir que a comunidade participe do processo de construção de uma gestão democrática nas escolas com a finalidade de proporcionar uma mudança significativa no ensino público e na sociedade brasileira.

Assim, o interesse pelo tema de pesquisa, em torno da gestão democrática, nasce das minhas experiências e inquietações enquanto professora da rede municipal de Fortaleza. que há nove anos vivencia diariamente, em sala de aula, os impactos da crise na educação pública municipal. Sou também oriunda da educação pública do Estado do Piauí e, mesmo tendo estudado no período em que a gestão democrática foi estabelecida como princípio da educação básica pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 9.394 (Brasil, 1996), por muitos anos desconheci a política aqui pesquisada.

Filha de trabalhadores rurais semianalfabetos que, contando apenas com sua coragem e o apoio de familiares, juntaram seus poucos “trapos” ao único fio de esperança que restava e se deslocaram do campo para a capital, onde permaneceram por muito tempo apenas sobrevivendo e suportando dificuldades, mas se apegando firmemente ao propósito de ver suas filhas “formadas”, por acreditarem na educação como caminho para transformar aquela dura realidade.

Por isso, inquieta-me profundamente quando me deparo com a descrença na educação por parte das famílias dos estudantes, assim como de alguns profissionais da área educacional. Podemos conjecturar, ao ouvir os mais distintos relatos, mesmo que partindo inicialmente de um senso comum, que essa descrença na possibilidade de um futuro melhor por meio da educação seja resultado da ideologia e dos desencantos advindo com a exploração promovida pela ordem do capital.

Tal postura pode ser compreendida, em parte, ao se considerar o processo de descredibilização do ensino público, pois uma parte da realidade vivenciada por essas famílias é resultado da formação educacional que tiveram (ou não tiveram), a qual não correspondeu às expectativas que um dia almejaram. Em outras palavras, a crise educacional está diretamente relacionada à perda da identidade humana e à fragmentação do processo formativo da classe trabalhadora.

Toda essa trajetória despertou, em mim – mulher, nordestina e professora de uma escola de periferia – uma série de inquietações sobre a educação pública, questionando a própria realidade em que vivo, a que me formou e na qual atuo. Com isso, senti-me levada a questionar o próprio senso comum, que afirma certas leituras centradas na empiria do dia a dia, mas que é incapaz de comprovar teórica e analiticamente suas argumentações.

Com tantos desafios impostos pela atual realidade social, lutar pela democracia não é tarefa fácil. O gestor escolar, nesse sentido, assume uma missão complexa, pois precisa

promover uma direção coletiva e participativa, pautada na legislação, ao mesmo tempo em que cumpre diversas exigências administrativas, financeiras e burocráticas.

Quase quatro décadas após a promulgação da Constituição Federal Cidadã (Brasil, 1988), é preocupante constatar os graves impactos que as reformas educacionais de cunho gerencialista e neoliberal têm causado à população brasileira, majoritariamente a classe dos subalternos. Soma-se a isso a pressão para que a escola atinja metas educacionais impostas verticalmente, derivadas de orientações de organismos multilaterais – Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, as quais resultam de acordos econômicos e políticos firmados com países periféricos da América do Sul e do Caribe.

Como destacam Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), por meio das frequentes recomendações da UNESCO, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (PROMEDLAC) e do BM, foram delineadas as diretrizes que esses países deveriam seguir na área da educação durante o pós-década de 1990. Entretanto, Saviani (2018) argumenta que, com o tempo, essas diretrizes deixaram de ser impostas exclusivamente por organismos internacionais e passaram a ser adotadas pela própria elite econômica e política dos países em questão.

O Brasil é um dos países que vêm aderindo a uma série de tratados e diretrizes internacionais que tem interferindo na educação. Dentre as conferências internacionais sobre educação podemos destacar a Conferência de Jomtien (1990), na Tailândia, que definiu com sua “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” as metas de aprendizagem, incluindo leitura, escrita, cálculo e habilidades, para a vida. Na sequência destaca-se a Cúpula de Dakar (2000), que reafirmou esses compromissos.

Para isso, contaram com a parceria do BM e de suas agências estratégicas, que desempenharam papel fundamental na promoção de uma “grande mudança” nos países subdesenvolvidos, inclusive no campo da gestão escolar. Outras conferências importantes são a Declaração de Salamanca (1994), focada em educação inclusiva, e a Conferência de Incheon (2015), que definiu a Agenda 2030 para a Educação.

Compreender o *modus operandi* de como as ideologias propagadas por essas conferências e/ou pares privados de hegemonia (Gramsci, 2007) são incorporados no cotidiano escolar, da gestão às práticas pedagógicas, nos conduz a quatro dimensões:

- a) Dimensões políticas: a prioridade da gestão por resultados limita o tempo e os recursos para práticas democráticas escolares. Segundo Saviani (2013), o

neoliberalismo impõe à educação uma função instrumental, voltada para atender às demandas do capital e subordinada a avaliações padronizadas, lógica essa que dificulta a construção de espaços coletivos de decisão.

- b) Dimensões culturais: quando pais, estudantes e profissionais da educação não compreendem o significado e a importância da participação política, os espaços formais, como conselhos escolares, tornam-se meramente burocráticos. Freire (1996) afirma que não há democracia sem conscientização crítica.
- c) Dimensão pedagógica: a precarização do trabalho docente e a falta de recursos dificultam a criação de espaços propícios à participação. Conforme Saviani (2013), em um cenário de desfinanciamento público, as escolas enfrentam escassez de recursos, infraestrutura deficiente e jornadas extenuantes para os professores.
- d) Dimensão estrutural: as desigualdades socioeconômicas da comunidade escolar também vão restringir a participação das famílias, como Freire (1996) ressalta que a democratização requer superar condições opressoras que marginalizam os sujeitos. Duarte (2019) identifica a naturalização da exclusão como elemento de manutenção da hegemonia.

A partir desse espectro das múltiplas dimensões que afetam a educação, observa-se que as reformas educacionais vêm transformando a escola em uma prestadora de serviços voltada para a formação de indivíduos para o mercado de trabalho, em detrimento da sua principal função: a formação humana (Saviani, 1999). As regulações das políticas educacionais, que deveriam atender às necessidades da educação enquanto direito social essencial, vêm sendo moldadas de acordo com os interesses do capital e sustentadas por uma hegemonia excludente, com o respaldo de intelectuais tradicionais (Gramsci, 2002), alinhados a essa lógica.

Amparada em uma concepção ontológica e epistemológica marxiano-marxista sobre a sociabilidade do capital, entende-se que esses processos de regulação das políticas educacionais na América Latina, especialmente no século XXI, estão diretamente relacionados à lógica de mercado que influencia a educação, priorizando eficiência, meritocracia, resultados e competitividade, o que dificulta – quando não impede – práticas democráticas na escola.

Eis que hodiernamente os sistemas de ensino funcionam com base em conceitos anteriormente exclusivos do setor empresarial, ou seja, a lógica da iniciativa privada, como eficiência, eficácia, produtividade, controle de qualidade e foco em resultados. Esses conceitos foram incorporados a gestão escolar pública, gerando exigências que refletem o modelo gerencialista

empresarial⁶. Esse modelo prioriza a formação de sujeitos para o mercado de trabalho precarizado, em detrimento da formação humana integral.

Essa racionalidade, por sua vez, tem tensionamento a participação social, cada vez mais marcada pelo controle gerencial e pelo utilitarismo da comunidade escolar. Contra essa realidade, a comunidade escolar tem lutado para avançar na defesa e conquistas por uma educação libertadora. Como instrumento de luta buscam avançar a partir do “inédito viável”, ação (conceito) freiriana que se refere a um futuro possível que ainda não existe, mas que pode ser realizado através da ação coletiva e da esperança (Freire, 2014).

O inédito viável é a união de um sonho (o inédito) com a consciência de que ele pode se tornar real (o viável). Ana Freire (2014), sugere: “O ‘inédito-viável’ é na realidade, pois, uma coisa que era inédita, ainda não claramente conhecida e vivida, mas quando se torna um ‘percebido destacado’ pelos que pensam utopicamente, o problema não é mais um sonho, ele pode se tornar realidade” (Araújo Freire, 2014, p. 225)

Diante do conjunto exposto, no atual estágio de implementação da política pública de gestão democrática no ensino público, tomando como referência a realidade da Escola Municipal Professor Francisco de Melo Jaborandi, a pesquisa partiu do seguinte pressuposto, o qual foi confirmado: a gestão democrática tem sido impactada por uma racionalidade neoliberal que tem buscado transformar a escola em uma empresa; contra essa lógica, segmentos da comunidade têm resistido, por meio de um inédito viável.

Para comprovar ou verificar a assertiva expressa no pressuposto da pesquisa, partiu-se de uma avaliação em profundidade, que teve como objetivo geral: analisar a afirmação da política de gestão democrática da educação pública, considerando seus limites e potencialidades, em um contexto social marcado por desigualdades e por pressões das políticas educacionais neoliberais.

Com isso adotou-se como objetivos específicos: a) Compreender os fundamentos teórico-históricos da gestão democrática da educação, partindo de sua constituição legal e política pública à luz das transformações decorrentes da reestruturação do Estado; b) Identificar as contradições que marcam a afirmação da gestão democrática nas escolas municipais de Fortaleza; c) Analisar as percepções e práticas da comunidade escolar da Escola Municipal Professor Francisco de Melo Jaborandi quanto à gestão democrática.

É importante ressaltar que, para alcançar o objetivo deste trabalho, considerou-se

⁶ Laval (2019), considera que se impor se baseia, em primeiro lugar, em uma sujeição mais direta da escola à razão econômica. Está ligado a um economicismo aparentemente simplista, cujo principal axioma é que as instituições em geral e a escola em particular só têm sentido com base no serviço que devem prestar às empresas e à economia. O “homem flexível” e o “trabalhador autônomo” são as referências do novo ideal pedagógico”.

essencial definir uma metodologia de pesquisa capaz de atender aos fins ético-políticos que fundamentam a investigação.

1.2 A metodologia da pesquisa

Para Marx (2012, p. 28):

[...] é mister, sem dúvida, distinguir, formalmente, o método de exposição do método de pesquisa. A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real [...].

A metodologia adotada, apoia-se no materialismo histórico-dialético, teoria criada por Marx. Fundamentando o método, por meio da análise de processos históricos – a partir das relações de produção na sociedade capitalista – e considerando os conceitos de totalidade, contradição e dialética, a investigação amplia as possibilidades de interpretar a realidade e vê os seres humanos como sujeitos de sua história (Marx, 2012).

Nesse movimento, destaque-se que a pesquisa não é neutra, a ela, inevitavelmente, foram incorporados os conhecimentos adquiridos na práxis da pesquisadora, enquanto docente da rede pública de Fortaleza. Nesse sentido, partimos de uma perspectiva qualitativa. É claro que não existe, na teoria marxiano-marxista a separação entre qualidade e quantidade, contudo, recorre-se ao uso da perspectiva qualitativa, mais como recurso de investigação (demarcar áreas da pesquisa) do que como princípio de exposição.

Com isso, alinhamo-nos a ideia marxiano-marxista da indissociabilidade entre qualidade e quantidade (Menezes, 2023). A preocupação que norteou a mobilização desta abordagem centrou-se na profundidade dos significados atribuídos pela comunidade escolar à política de gestão democrática. Essa abordagem permite captar percepções, expectativas e desafios vivenciados no cotidiano da escola, considerando o contexto neoliberal que influencia as políticas educacionais.

Uma segunda questão de nosso percurso metodológico foca no caráter descritivo e exploratório da pesquisa. É exploratória porque objetiva aprofundar a compreensão dos princípios e do processo histórico da gestão democrática, relacionando-os às orientações de organismos multilaterais no campo educacional. E é analítica porque busca identificar os obstáculos que comprometem a afirmação da política de gestão democrática, descrevendo a realidade vivenciada pela comunidade escolar investigada (Triviños, 2019).

Além disso, também foi utilizada uma pesquisa bibliográfica e documental, por meio da leitura de livros, artigos científicos, dissertações e a análise de legislações, planos educacionais e demais documentos oficiais que orientam a gestão democrática, bem como a pesquisa de campo, com aplicação de questionários aos membros da comunidade escolar (gestão, professores, funcionários e pais). Esse percurso bibliográfico-documental contou com a coleta e organização dos dados, o uso de técnicas de leitura de livros e a análise de artigos científicos, dissertações e documentos oficiais, como a LDBEN (Lei 9.394/96), a Constituição Federal de 1988 e o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2025.

Os procedimentos metodológicos envolveram a elaboração de fichamentos, a produção de resumos de livros e a redação do texto. Esses processos foram conduzidos com o objetivo de maximizar o aproveitamento do material coletado, permitindo apresentar os resultados de maneira clara e objetiva e, ao final, fornecer respostas aos problemas levantados no estudo.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa recorreu a um estudo de caso – ainda que a investigação tenha se apoiado nesse procedimento como suporte, e não como lastro principal. O foco do estudo centrou-se na experiência da Escola Municipal Professor Francisco de Melo Jaborandi, possibilitando compreender tanto suas particularidades quanto sua inserção em determinações mais gerais do contexto educacional.

A realização do estudo de caso envolveu a aplicação de questionários e a técnica de observação não participante. Os questionários tiveram como objetivo identificar de que forma cada segmento que compõe a comunidade escolar afirmava a gestão democrática. Para cada grupo, foi elaborado um instrumento composto por duas partes: uma objetiva e outra subjetiva. As questões objetivas destinaram-se à caracterização do perfil dos participantes, enquanto as subjetivas buscaram investigar percepções, opiniões, sentimentos e experiências de maneira aprofundada, permitindo respostas livres, não direcionadas por alternativas pré-estabelecidas, o que favoreceu maior riqueza qualitativa dos dados.

A observação não participante foi utilizada como técnica complementar de investigação qualitativa, com o objetivo de apreender práticas, interações, rotinas e dinâmicas institucionais do cotidiano escolar tal como se apresentam no curso ordinário da vida escolar, sem a intervenção direta do pesquisador. Ao manter-se externo às interações observadas, esse procedimento possibilitou preservar a naturalidade dos fenômenos e captar elementos que, muitas vezes, não emergem nos discursos dos sujeitos, especialmente aqueles relacionados a gestos, silêncios, hierarquias implícitas, formas de organização do tempo e do espaço escolar, bem como aos modos de participação – ou de restrição à participação – nos processos decisórios.

Conforme destacam Marietto (2018), a observação não participante favorece maior rigor empírico ao permitir que o pesquisador acompanhe sistematicamente os acontecimentos em seu contexto natural, reduzindo interferências diretas no ambiente investigado e possibilitando a identificação de padrões de interação, regularidades institucionais e contradições entre normas formais e práticas efetivamente vivenciadas.

Trata-se, portanto, de uma técnica particularmente fecunda para o estudo de organizações escolares, nas quais coexistem discursos normativos de participação democrática e práticas atravessadas por mecanismos de controle, regulação e gerencialismo. No âmbito desta pesquisa, a observação não participante mostrou-se especialmente relevante para evidenciar as tensões entre os princípios da gestão democrática da educação pública e as práticas cotidianas marcadas pela racionalidade gerencial, permitindo analisar como tais contradições se expressam no funcionamento concreto da escola.

1.2.1 O estudo de caso

Rodrigues (2008, 2011), argumenta que a avaliação em profundidade requer uma abordagem crítica e investigativa, combinando abordagens qualitativa. Essa integração permite analisar tanto as vivências dos participantes quanto os aspectos estruturais e culturais que moldam os resultados. Uma avaliação em profundidade toma por base quatro eixos principais de análise em sua formulação: conteúdo da política/programa, trajetória institucional, espectro temporal e territorial, e análise de contexto. Assim,

[...] a proposta ora apresentada considera que as ciências sociais, a antropologia em particular, têm uma importância especial para a área de estudos sobre políticas públicas, no que se refere seja à visão crítica sobre a formulação e implementação das políticas, seja ao fornecimento de instrumentais teórico-metodológicos para a realização de estudos avaliativos sobre essas políticas (Rodrigues (2008, p. 10).

A autora critica o modelo de avaliação tradicional, descrevendo-o como um reflexo do paradigma gerencialista, que prioriza uma abordagem instrumental de avaliação (Rodrigues, 2011). Esse modelo subordina o Estado à lógica do mercado, focando exclusivamente na mensuração econômica da relação custos/benefícios. Segundo Gussi e Oliveira (2016, p. 97), “[...] avaliar sob uma perspectiva antropológica impõe que se leve em conta a compreensão da ação do Estado e a busca do entendimento das mudanças advindas das políticas a partir de diferentes agendas, interesses e pontos de vista [...]”.

Portanto, a fim de conduzir a avaliação do processo de implementação da política

pública de gestão democrática e participativa na rede municipal de ensino de Fortaleza, buscou-se discutir a atuação dos sujeitos na formulação e implantação de políticas/programas, tratando dos limites e das possibilidades da gestão democrática. Para isso, foi necessário analisar o contexto da formulação da política e relacioná-lo aos marcos político, econômico e social que influenciaram essa política no cenário internacional até sua implementação no sistema educacional brasileiro, conforme sugere a avaliação detalhada das políticas e programas sociais.

Como uma avaliação em profundidade deve focar na participação e nas perspectivas de diferentes sujeitos, sendo a abordagem voltada à compreensão hermenêutica da política, a pesquisa de campo foi realizada por meio de observação direta.

1.2.2 Caracterização do campo de pesquisa

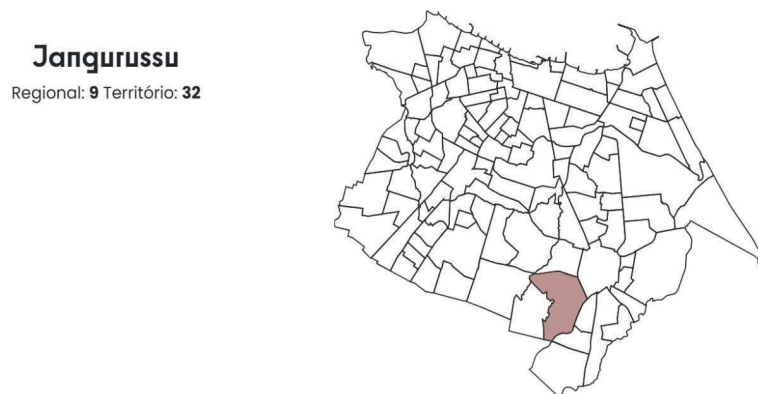
O local da amostra da pesquisa foi definido de forma intencional, uma vez que foi selecionada uma escola que representa um dos segmentos sob responsabilidade do poder público municipal e está situada na periferia da capital cearense. A instituição selecionada para a pesquisa de campo foi a Escola Municipal Professor Francisco de Melo Jaborandi, que integra a Regional VI (*vide* Tabela 1 e Figura 1) do complexo educacional municipal de Fortaleza e abrange desde a educação infantil até o quinto ano do ensino fundamental menor.

Tabela 1 - Os 10 bairros mais populosos de Fortaleza-CE

BAIRRO	POPULAÇÃO
Jangurussu	70.651
Barra do Ceará	63.477
Granja Lisboa	63.420
Mondubim	62.440
Passaré	54.870
Prefeito José Walter	53.455
Vila Velha	52.881
Vicente Pinzón	46.151
Siqueira	45.494
Messejana	43.205

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE.

Figura 1 – Mapa Jangurussu



Fonte: Site Fortaleza (2025)..

A Escola Municipal Professor Francisco de Melo Jaborandi está situada na região popularmente conhecida como o “Grande Jangurussu” (Tabela 1 e Figura 1). Segundo pesquisa divulgada em 14 de novembro de 2024, pelo IBGE, a partir dos dados do Censo Demográfico de 2022, trata-se atualmente do bairro mais populoso da capital cearense, com uma população superior a 70.000 habitantes.

De acordo com reportagem do Diário do Nordeste, publicada em 14 de novembro de 2024, um dos fatores que contribuiu para o significativo aumento populacional da região foi a construção de grandes conjuntos habitacionais voltados à população de baixa renda, como os residenciais Maria Tomásia, Luiz Gonzaga e José Euclides Ferreira Gomes.

Além dos conjuntos habitacionais citados, o Jangurussu também é composto por outras comunidades, tais como São Cristóvão, Barroso I e II, Sítio São João, Santa Filomena, João Paulo II, Patativa do Assaré, Tamandaré, Gereba, Jagatá e Santa Teresinha. Em algumas pesquisas realizadas, o Conjunto Palmeiras é incluído como parte do Jangurussu, mas em outras não, como é possível observar no mapa apresentado acima, retirado de site oficial do município de Fortaleza.

Conforme informações do site Fortaleza em 121 bairros, “O território hoje é conhecido pelo amplo número de conjuntos habitacionais e mutirões. Recebeu recentemente três ecopontos, resultado de lutas sociais por políticas de sustentabilidade referente ao aproveitamento de resíduos sólidos”.

Cabe ressaltar que algumas das comunidades que atualmente formam o “Grande Jangurussu” se originaram no entorno do antigo aterro sanitário⁷, criado em 1978 como local de

⁷ Conforme a matéria publicada pelo jornal *Diário do Nordeste*, o aterro do Jangurussu foi projetado para uma “vida útil” de dez anos, mas ficou ativado durante vinte anos (1978 a 1998), “[...] recebendo uma média diária de 3.300 toneladas de lixo, que era distribuída numa área de 21,6 hectares”. Fonte: *Diário do Nordeste*, Fortaleza, 12 ago. 2009. Em 1998, o aterro é definitivamente desativado. Atualmente o bairro do Jangurussu concentra usinas de reciclagem e catadores.

despejo do lixo urbano. Esse aterro foi projetado para funcionar por dez anos, mas sua utilização se estendeu por vinte, servindo de sustento para muitas famílias carentes que passaram a se instalar nessa área em busca de meios de sobrevivência.

Boa parte dessas famílias era formada por retirantes que, há muito tempo, já vinham sofrendo com o descaso político no interior do sertão nordestino e que não tiveram outra opção senão deixar suas casas para escapar da seca. Entre 1979 e 1984, o Nordeste enfrentou a pior seca já registrada, atingindo todos os estados da região. A escassez de chuvas devastou plantações em vastas áreas e provocou fome generalizada. Os retirantes da seca fugiram de uma realidade dura e encontraram outra não muito diferente.

A falta de recursos financeiros e de uma formação educacional mínima exigida pelo mercado de trabalho gerou inúmeros problemas a essa população, que iam além da fome, como a submissão a condições precárias de moradia em local insalubre, com habitações improvisadas, ausência de educação, saneamento básico, segurança e assistência social. A cada chuva, suas casas eram inundadas. A única alternativa possível para muitos foi buscar sua sobrevivência no lixão.

Entre o início e a desativação total do lixão do Jangurussu, passaram-se vinte anos (1978–1998). Durante esse período, eram constantes as queixas relacionadas a problemas sanitários e de saúde por parte dos moradores e trabalhadores da área, devido à contaminação das águas do lençol freático e às doenças causadas pelo contato direto com o lixo.

Figura 2 - Catadores do Jangurussu



Fonte: Descartes Gadelha (1989).

Embora o sofrimento fosse grande, a fome era ainda maior. Por esse motivo, a população do Jangurussu lamentou profundamente quando a prefeitura finalizou os serviços no aterro e o transferiu para a região de Caucaia (CE), retirando dessa comunidade sua principal fonte de renda e de de subsistência. A foto abaixo é de 2015, ou seja, já haviam se passado alguns anos desde a desativação do lixão, que se transformou em uma grande montanha: a famosa rampa do Jangurussu. Ainda assim, é possível observar uma das causas das doenças que acometiam a

população: a poluição das águas do Rio Cocó.

Figura 3 – Lixão do Jangurussu às margens do rio Cocó



Fonte: Talita Silva (2016).

No início, as únicas assistências disponíveis para a população desse bairro vinham por meio de projetos sociais realizados pela Igreja Católica, pela associação de moradores e por alguns movimentos sociais. Aos poucos, entretanto, a prefeitura passou a substituir muitas casas de taipa por moradias de alvenaria e, com o passar dos anos, construiu diversos conjuntos habitacionais populares.

Investimentos públicos significativos, como a pavimentação de ruas e avenidas, a construção de escolas, espaços culturais (como o Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA)), unidades de saúde e de segurança – um exemplo disso é a instalação, nessa área, da 30ª Delegacia de Polícia – contribuíram para intensificar o crescimento populacional da região.

Atualmente, o Grande Jangurussu tem atraído a atenção até mesmo de moradores de outros bairros, devido ao seu comércio e às suas feiras locais, que, por apresentarem uma rede comercial extensa e variada, vêm se fortalecendo consideravelmente e, assim, expandindo economicamente a região.

Figura 4 - Feira do bairro São Cristóvão



Foto: Produzida pela autora.

Ao observar alguns locais e acompanhar de perto a realidade das famílias dos alunos matriculados na E. M. Professor Francisco de Melo Jaborandi, destaca-se que, mesmo após tantos anos de ocupação, a região do Grande Jangurussu ainda enfrenta diversos problemas sociais, especialmente relacionados ao saneamento básico, à segurança, à moradia e à baixa renda de grande parte da população que compõe esse bairro.

O antigo problema das enchentes ainda persiste. Durante o período chuvoso, são frequentes as reclamações das famílias que têm suas casas inundadas a cada ano. Nessa época, a infrequência dos estudantes aumenta significativamente, pois adoecem ao entrar em contato com as águas contaminadas ou ficam isolados em suas residências, impossibilitados de ir à escola. Perdem-se muitos bens nessas situações calamitosas, inclusive seus materiais escolares. É com tristeza que se ouvem os relatos das crianças sobre os momentos de sufoco vivenciados durante as alagações em suas casas. Algumas, por exemplo, são colocadas sobre os móveis ou em locais mais altos – quando os há – para não serem arrastadas pelas águas.

Outro problema enfrentado pelas comunidades da região é o preocupante aumento da criminalidade. Além de ser um bairro marcado pela pobreza, o Jangurussu também carrega o estigma de ser perigoso. Com o crescimento populacional, aumentam também as disputas territoriais entre facções, os assaltos, os furtos, as lesões corporais e os assassinatos. De acordo com o relatório de atividades de 2018 do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência (CCPHA), o Ceará registrou, em 2017, um número recorde de casos de violência, totalizando 5.134 homicídios. Em Fortaleza, 414 jovens entre 10 e 19 anos foram assassinados. Os bairros com os maiores índices de violência foram justamente os mais populosos: Jangurussu e Barra do Ceará, com 31 mortes cada.

Em 2018, foi inaugurada a primeira Célula de Proteção Comunitária na região, estrategicamente instalada nas proximidades do CUCA do conjunto São Cristóvão, e mais conhecida como Torre do Jangurussu. Sua estrutura remete aos antigos fortes e tem como finalidade inibir a ação de criminosos e oferecer mais segurança à juventude local. Nesse contexto, observa-se um equipamento (a torre) construído para dar suporte a outro (o CUCA), ambos criados com o objetivo de atender os jovens da comunidade e protegê-los dos riscos da criminalidade.

Contudo, embora a torre tenha sido implantada para garantir segurança à população, alguns jovens que utilizam o anfiteatro – espaço aberto situado entre a torre e o CUCA – relatam sentir-se intimidados pelos próprios guardas do local, afirmando sofrer humilhações em abordagens agressivas. Conforme artigo publicado em janeiro de 2022 pela Civitas – Revista de Ciências Sociais, esses jovens denunciam uma espécie de repressão à sua liberdade de expressão,

alegando que os guardas da célula de proteção querem “afastar a juventude do CUCA”. Ainda assim, garantem que não se calarão. É o que declara um grupo formado por jovens da comunidade, denominado Hip Hop por Nós: “Não nos intimidarão. O CUCA é uma importante trincheira conquistada pela juventude da periferia. Estaremos de prontidão para defendê-la.”

É nesse contexto de complexidade social e urbana do Jangurussu que se insere a E. M. Professor Francisco de Melo Jaborandi, localizada no conjunto São Cristóvão. A unidade é das maiores escolas da Regional VI. Em funcionamento desde 1996 e sem nunca ter passado por um processo de restauração – com exceção da quadra esportiva, recentemente reformada –, a unidade escolar apresenta atualmente diversos problemas estruturais. Entre eles: corrimãos quebrados, salas de aula excessivamente quentes devido à recorrente falha dos ventiladores e à precariedade da instalação elétrica, que não suporta a demanda institucional; pisos desnivelados; ausência de cobertura no trajeto que leva à quadra de esportes; pátios que não acomodam adequadamente o número de crianças, embora haja espaço disponível para expansão; e número insuficiente de banheiros para o extenso quadro de funcionários, entre outros.

Essas informações são fruto de observações cotidianas, uma vez que o local escolhido para a pesquisa de campo é também o ambiente de trabalho desta pesquisadora.

Figura 5 - Fachada da escola



Foto: Produzida pela autora.

Conforme informações técnicas obtidas na secretaria da escola, esta instituição pública de ensino municipal conta com 22 salas de aula, nas quais funcionam 44 turmas, distribuídas nos turnos manhã e tarde, com um total de 1.056 estudantes matriculados, do Infantil 4 ao 5º ano do Ensino Fundamental menor.

A escola também dispõe de salas destinadas ao Atendimento Educacional

Especializado (AEE)⁸, à biblioteca, aos professores e à sala de inovação, além de uma diretoria, uma secretaria com um pequeno arquivo, coordenação, três salas que funcionam como depósitos (uma de materiais escolares, uma de materiais de trabalho e outra de alimentos), uma sala para orientação educacional, uma cantina, quatro banheiros para os estudantes e dois para os profissionais da instituição.

Há ainda uma quadra de esportes e dois pátios, sendo que um deles também é utilizado como refeitório.

O quadro de funcionários da instituição é composto por setenta e sete profissionais, distribuídos nas funções de diretor, coordenadores, secretária, orientadora educacional, professores de AEE e professores graduados, em sua maioria, em Pedagogia, além dos profissionais vinculados a empresas terceirizadas, como a equipe de limpeza, os agentes de manipulação de alimentos e o assistente financeiro.

Há, ainda, um grupo de colaboradores formado por pessoas da comunidade, que se voluntariam para exercer as funções de embaixadores da paz, assistentes de biblioteca, agentes de inclusão, agentes do programa Aprender Mais e agentes escolares, responsáveis principalmente pela busca ativa dos estudantes faltosos (Tabela 2).

Tabela 2 – Funcionários

CARGO	QUANTIDADE
Diretor	01
Coordenador	02
Professor	41
Secretária	01
Orientador Educacional	01
Professor (AEE)	02
Assistente Financeiro	01
Agente Escolar para a Busca Ativa	02
Agente de Inclusão	09
Agente do "Aprender Mais"	03
Assistente da Biblioteca	01
Embaixador da Paz	01
Manipulador de Alimentos	04
Serviços Gerais	04
Vigilantes	04

Fonte: Produzida pela autora.

⁸ O Atendimento Educacional Especializado (AEE) é um serviço da educação especial previsto na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, ofertado aos estudantes público-alvo da educação especial, de forma complementar e/ou suplementar à educação regular. Seu objetivo é promover a acessibilidade, a autonomia, o desenvolvimento das potencialidades e a aprendizagem dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação (Brasil, 2008).

A gestão escolar também atende ao CEI Melo Jaborandi e à Creche Tio Arnaldo, que são dois anexos de ensino nos quais funcionam creches para crianças de dois a três anos de idade, ambas situadas na mesma região do Jangurussu. Na escola, funciona o programa Aprender Mais, que atende 466 crianças dessa mesma instituição, oferecendo monitorias para as disciplinas de Português e Matemática no horário do contraturno.

Conforme informações do site da Prefeitura de Fortaleza, esse programa é instituído pelo Decreto Municipal nº 14.233, de 15 de junho de 2018, com o objetivo de ampliar a jornada escolar dos estudantes do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental de 4 para, no mínimo, 7 horas diárias, totalizando ao menos 35 horas semanais, com uma matriz curricular voltada à educação em tempo integral. Entre as diversas vantagens, um projeto como esse favorece, significativamente, o desenvolvimento da aprendizagem dos estudantes, além de proporcionar a muitas mães maior segurança para trabalhar e garantir uma renda extra, pois seus filhos permanecem em um ambiente seguro, que é a escola.

É imprescindível destacar que, para o funcionamento eficaz de um programa que praticamente dobra a quantidade de estudantes por turno, são necessários diversos investimentos na área educacional, como a ampliação do quadro de funcionários, a realização de adequações e melhorias na estrutura física das escolas, a aquisição de mais materiais escolares e de recursos pedagógicos adequados ao propósito. A falta de material escolar constitui uma das queixas recorrentes dos professores, que muitas vezes não dispõem do básico para lecionar, como pincel para quadro branco, folhas ou tinta para reprodução de atividades, e, em algumas ocasiões, até mesmo o livro didático.

No que se refere à inclusão, a situação torna-se ainda mais crítica. Embora a escola conte com dois professores no AEE, a quantidade de crianças que necessitam de atendimento especializado cresce a cada ano, realidade que contrasta com a ausência de capacitação e de recursos pedagógicos mínimos adequados para esse trabalho.

É importante destacar que não há uma exigência legal de qualificação mínima específica para os agentes de inclusão. Dos nove agentes que atuam na instituição pesquisada, apenas um é graduado e possui especialização em alguma área, como Psicopedagogia. Essa realidade compromete significativamente o atendimento aos estudantes atípicos, afetando diretamente o desenvolvimento da aprendizagem de forma geral. A escassez de pessoal de apoio suficiente para atender à demanda da inclusão é um dos exemplos mais evidentes.

Na escola pesquisada, que conta com aproximadamente 195 estudantes atípicos, há apenas nove agentes. Atender adequadamente todos os estudantes torna-se, portanto, uma tarefa impossível. Dessa forma, muitas crianças acabam ficando sem o devido acompanhamento em sala de aula, diferentemente do que é divulgado pelos governantes nas mídias sociais e garantido pela Lei nº

13.146/2015.

O Art. 1º dessa legislação tem como objetivo “assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania”. Já o *caput* do Art. 3º define o profissional de apoio escolar como:

[...] pessoa que exerce atividades de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas, excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas (Brasil, 2015).

Na prática, o que se observa é que o número de profissionais qualificados, as instalações estruturais adequadas e o material escolar específico são insuficientes para a demanda que o processo de inclusão escolar exige. Além disso, a falta de sensibilização de parte das famílias das crianças atípicas para as dificuldades enfrentadas no ambiente escolar, bem como casos em que pais se recusam a aceitar que seus filhos possuem algum transtorno e necessitam de acompanhamento especializado, agrava ainda mais o cenário para os profissionais da educação. Essa é mais uma das situações em que a participação ativa da comunidade nas decisões escolares revela-se essencial para a construção de uma democracia efetiva no ensino público.

A democratização dos sistemas de ensino fortalece o vínculo entre escola e comunidade, tornando a população mais consciente dos desafios enfrentados pela educação e do poder que possui para transformar essa realidade. Para alcançar essa tão almejada democratização do ensino público, os Conselhos Escolares constituem instrumentos de fundamental importância e grande relevância – e é sobre eles que falaremos no próximo tópico

1.2.3 Procedimentos de análise dos dados

No âmbito do estudo de caso, a investigação articulou diferentes técnicas de produção de dados, com vistas a apreender as múltiplas determinações que atravessam a política de gestão democrática no cotidiano escolar. Registre-se que, além da pesquisa bibliográfica e documental e da aplicação de questionários, foram mobilizadas a observação não participante, possibilitando uma análise mais aprofundada e dialética da realidade investigada.

A definição dos participantes seguiu o critério de amostragem intencional ou proposital, amplamente recomendado em pesquisas qualitativas (Triviños, 2019), priorizando sujeitos diretamente envolvidos nos processos de gestão e participação escolar. Participaram da pesquisa 33 sujeitos, distribuídos da seguinte forma: 9 responsáveis, 4 funcionários, 4 gestores e 16 professores.

Os critérios de inclusão contemplaram: (a) vínculo ativo com a escola no período da pesquisa; (b) participação direta ou indireta em instâncias de gestão, planejamento ou tomada de decisão; e (c) disponibilidade para colaborar voluntariamente com o estudo. Foram excluídos sujeitos sem vínculo com a escola durante o período investigado, critério este operacionalizado por meio do repasse exclusivo do link de acesso ao questionário aos participantes selecionados.

A construção dos instrumentos de pesquisa foi orientada pelos objetivos do estudo e pelo referencial teórico adotado, buscando garantir coerência entre categorias analíticas, questões empíricas e método de investigação. A análise dos dados seguiu uma abordagem qualitativa de caráter interpretativo, articulando análise temática e análise categorial, com orientação hermenêutica e fundamentação no materialismo histórico-dialético. Inicialmente, procedeu-se à organização e sistematização do material empírico – questionários, com a transcrição das respostas subjetivas neles contidas, e registros da observação não participante. Em seguida, realizou-se uma leitura flutuante, visando à identificação de núcleos de sentido recorrentes.

As categorias analíticas foram construídas de forma indutivo-dedutiva, articulando categorias teóricas previamente definidas – como gestão democrática, participação, autonomia, gerencialismo e racionalidade neoliberal – com categorias empíricas emergentes do material analisado. Conforme destaca Triviños (2019), esse procedimento assegura a rastreabilidade entre os dados empíricos e as interpretações produzidas, conferindo rigor ao processo analítico. A interpretação dos dados buscou apreender as contradições, mediações e movimentos presentes na realidade escolar, evitando uma leitura meramente descritiva ou normativa. Assim, a análise foi conduzida não como exercício subjetivista, mas como prática interpretativa ancorada nas determinações históricas, sociais e políticas que conformam a escola pública no contexto das políticas educacionais neoliberais.

O percurso metodológico do estudo de caso pode ser sintetizado nos seguintes passos: Definição do problema e dos objetivos de pesquisa; Fundamentação teórica crítica (marxiano-marxista e pedagogia crítica); Pesquisa bibliográfica e documental; Delimitação do campo empírico e seleção intencional dos participantes; Produção dos dados empíricos – Questionários e Observação não participante; Organização e sistematização do material empírico; Análise temática e categorial, com orientação hermenêutica; Articulação entre teoria e dados empíricos; Interpretação crítica dos limites e potencialidades da gestão democrática.

Esse encadeamento metodológico possibilitou uma compreensão ampliada da política de gestão democrática como processo histórico, contraditório e em disputa, permitindo analisar, de forma articulada, as determinações estruturais do neoliberalismo educacional e as práticas concretas de resistência e reinvenção democrática no cotidiano escolar.

1.3 A organização do trabalho

Concluída a fase da investigação, que caminha *pari passu* com a exposição, temos a organização expositiva da dissertação. O trabalho está estruturado, além desta primeira seção, “Introdução”, em mais quatro partes. Na seção segunda, “Os fundamentos teórico-históricos da gestão democrática da educação”, situando sua constituição como princípio da educação pública e política no contexto das transformações do Estado e da influência neoliberal nas reformas educacionais brasileiras.

Na seção terceira, intitulada “Contradições e obstáculos à afirmação da gestão democrática”, identificam-se e analisam-se os principais obstáculos à materialização e operacionalidade da gestão democrática, destacando os desdobramentos da racionalidade neoliberal e gerencialista sobre a autonomia e a participação escolar. A quarta seção, “A comunidade escolar e as possibilidades de concretização da gestão democrática”, analisa as percepções e práticas da comunidade escolar da Escola Municipal Professor Francisco de Melo Jaborandi. Por último, temos as “Considerações Finais”, destacando a centralidade dos sujeitos escolares e de suas práticas cotidianas de resistência como meio de possibilidades e reinvenção do princípio democrático como práxis transformadora.

2 OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-HISTÓRICOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A Gestão Democrática (GD) da educação pública emerge, na história brasileira, como um princípio constitucional que se inscreve nas lutas sociais pela redemocratização do país e pela ampliação dos direitos civis e sociais. A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 9.394 (Brasil, 1996) consolidaram, juridicamente, o ideal de uma educação participativa e autônoma, orientada pelos valores da democracia substantiva e pela gestão colegiada das instituições escolares (Zientarski; Menezes; Silva, 2019). A formalização desse princípio não se traduziu automaticamente em práticas políticas, pois sua implementação ocorreu em meio à herança patrimonialista do Estado brasileiro e às reformas educacionais orientadas pelo receituário neoliberal:

A tensão entre tradição e modernidade produziu um arranjo cujas rupturas e continuidades caracterizam o Estado brasileiro, acomodado no contrato social contemporâneo – o capitalismo. Nessa esteira, ao longo da história brasileira, processou-se como forma de organização político-social uma concepção de democracia liberal burguesa. As propaladas “transformações” que marcaram a trajetória da consolidação desse Estado, sempre opondo/acomodando as percepções de

tradicional e moderno, não alteraram a realidade brasileira, sobretudo em um dos aspectos que mais a caracteriza: a relação intrincada entre Estado e Neopatrimonialismo, sedimentada na teia de interesses sócio-políticos das elites locais, que se locupletam na conversão da coisa pública – *res pública* – em coisa privada – *res privata*. (BOBBIO, 2017; MAZZEO, 2015). E, se a separação entre o bem público e o privado é elemento essencial para a constituição de uma Gestão Democrática do Estado, por seu turno, das instituições públicas, tem-se um paradoxo no que concerne à implantação de uma democracia substantiva no Brasil (Zientarski; Menezes; Silva, 2019, p. 2-3).

Segundo Diógenes (2011), a década de 1990 marca o momento em que a GD é implantada como política educacional, período marcado pela reestruturação do Estado e sua idealização manifesta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995). Nesse contexto, a educação foi incorporada à dinâmica do ajuste estrutural da máquina pública, seguindo diretrizes traçadas pelos organismos multilaterais, especialmente o Banco Mundial (BM), que condicionavam os financiamentos à adoção de políticas de descentralização e racionalização da administração pública. Assim, o discurso da participação foi, em grande medida, cooptado por uma racionalidade econômica de caris neoliberal, na conjuntura da globalização, que subordinou o princípio democrático a critérios de eficiência e desempenho.

No plano político, a GD passou a ser entendida como mecanismo de modernização administrativa, e não como expressão de um projeto social emancipador. Zientarski, Menezes e Silva (2019) apontam que, sob a égide da *New Public Management* (NPM), a democracia

educacional assumiu um caráter instrumental, servindo para legitimar reformas que visavam à redução do papel do Estado e à transferência de responsabilidades à sociedade civil. Desse modo, a ideia de “modernização” passou a coexistir com práticas de controle e centralização, revelando o paradoxo de um Estado que, embora formalmente democrático, mantém estruturas neopatrimonialistas de dominação.

A contradição entre o ideal democrático e a realidade política nacional é um traço persistente da história brasileira. Como observam os autores, o Estado brasileiro constituiu-se sob a tensão entre tradição e modernidade, marcada pela conversão da coisa pública em patrimônio privado e pela sobreposição dos interesses das elites aos princípios republicanos (Zientarski; Menezes; Silva, 2019). Essa herança patrimonialista comprometeu a efetividade da GD, que, em vez de romper com a cultura do mando e da tutela, muitas vezes reproduziu os mecanismos de dependência e cooptação política.

Compreender as sutilezas que engendraram o desenvolvimento, seja do Estado à sociedade civil ou do capitalismo à democracia liberal burguesa no Brasil, é uma das tarefas mais hercúleas da historiografia e da ciência política e perpassa primeiramente por um entendimento da conjuntura nacional. A capacidade deliberativa dos novos formatos participativos, assentados na constitucionalidade advinda com a Carta de 1988 – a Constituição, tem ocorrido em meio à nova ordem “sócio metabólica do Capital”

decorrente do neoliberalismo e da reestruturação produtiva (MÉSZÁROS, 2015), aos quais o capitalismo brasileiro, periférico e em desigualdade com o centro econômico, é politicamente orientado (FAORO, 2005). Essa hegemonia do discurso neoliberal no Brasil tem consolidado o que Dagnino (2004) denominou de “confluência perversa”: a convivência contraditória entre o projeto de Estado mínimo – que exige o poder público de suas atribuições sociopolíticas - e o projeto participativo da sociedade – com sua busca por direitos, que emergiu com o fim dos governos autoritários. Essa convivência revelou-se assimétrica, tendo em vista que as conquistas sociais não se operaram de forma equitativa nas relações entre Estado e sociedade civil [...] (Zientarski; Menezes; Silva, 2019, p. 6).

Ao ser incorporada ao texto constitucional, a gestão democrática representou um avanço jurídico e simbólico no reconhecimento da educação como direito social. Conforme Diógenes (2011), sua implementação se deu em meio a um movimento de reconfiguração do Estado, que articulou descentralização e privatização sob o argumento da autonomia institucional. O resultado foi a emergência de um modelo híbrido, em que a participação social foi limitada à execução de políticas já definidas no âmbito central, reduzindo o espaço da deliberação coletiva e da autonomia pedagógica.

A GD, portanto, deve ser compreendida como um campo de disputa política e ideológica. Ela expressa tanto as lutas históricas por participação e justiça social quanto os esforços de instrumentalização desses ideais por um Estado que busca legitimar reformas de caráter neoliberal. No interior das escolas, isso se traduz em práticas que oscilam entre a abertura à participação da comunidade e o controle gerencial das decisões, evidenciando o

embate entre a dimensão política da democracia e sua redução a um princípio normativo ou burocrático (Zientarski; Menezes; Silva, 2019). Assim, a GD como princípio constitucional e político da educação pública brasileira é, simultaneamente, conquista e contradição, resultante de um processo histórico em que o ideal de emancipação convive com a permanência das formas tradicionais de poder e de dominação social.

Para tratar do movimento histórico da GD a seção foi estruturada em quatro tópicos. O primeiro, “Fundamentos filosóficos e pedagógicos da gestão democrática”, trata o princípio norteador da GD; o segundo, “A reestruturação do Estado e a emergência do paradigma gerencial”, aborda o neoliberalismo e o Estado avaliador; o terceiro, “As reformas educacionais no Brasil e a influência dos organismos multilaterais”, expõe a pressão de organizações como o BM por reformas neoliberais que influenciam a educação; e, por fim, o tópico “A gestão democrática na tensão entre emancipação e controle” que apresenta a racionalidade do capital que acompanha a afirmação da GD.

2.1 Fundamentos filosóficos e pedagógicos da gestão democrática

A GD da educação pública, enquanto princípio constitucional e projeto político-pedagógico, funda-se em bases filosóficas e pedagógicas que remetem a uma concepção de Estado, sociedade e educação vinculada à historicidade das lutas sociais. Essa perspectiva, segundo Zientarski, Menezes e Silva (2019), é influenciada pelo ideários marxistas, pelas contradições que movem a vida social. Nesse sentido, a GD se desenvolve no contexto da luta, resistência e da disputa por hegemonia, sendo resultado de tensões históricas, não de conquistas espontâneas, mas de construção coletiva e concreta no interior da sociedade.

A perspectiva dialético-materialista que fundamenta essa concepção orienta-se pela compreensão de que “a realidade não é um complexo de coisas acabadas, mas um processo de complexos em mudanças contínuas” (Zientarski; Menezes; Silva, 2019, p. 4). Assim, a GD não se limita a um princípio jurídico-formal, mas constitui um movimento histórico de superação de práticas autoritárias e centralizadoras, ainda presentes na administração pública brasileira.

Nesse horizonte, a GD articula-se à luta por superação das formas de dominação herdadas do Estado patrimonialista e neopatrimonialista brasileiro, que, conforme Nogueira (1994) e Filgueiras (2009), não consolidou a separação entre o público e o privado, preservando práticas clientelistas e de poder pessoal. Esse caráter híbrido da administração pública brasileira, entre o moderno e o tradicional, gera contradições no interior das instituições escolares, onde o princípio democrático é tensionado por práticas hierarquizadas e autoritárias. A democratização da escola pressupõe um projeto político que ultrapasse a formalidade da participação e se enraíze nas condições materiais e sociais de existência.

Como observa Diógenes (2011), esse processo ocorreu em meio à reestruturação do Estado sob o ideário neoliberal, no qual a descentralização e a autonomia escolar foram apropriadas por uma lógica de ajuste estrutural e racionalização administrativa, deslocando o foco da emancipação para a eficiência.

Os novos atores sociais da política nacional entraram em cena com uma proposta política econômica nitidamente neoliberal, e durante todo o seu percurso pelas trilhas do poder buscaram consolidar no Brasil este projeto. Essa nova elite política e econômica conseguiu o apoio da grande maioria da população, para efetivar as mudanças projetadas de modernização da máquina administrativa. Nesta perspectiva, pôde efetivar as necessárias alterações que garantiram a sustentação do ideário neoliberal, na condução das transformações das condições locais, e levaram o Estado a uma adequação à nova ordem econômica de acumulação do capital no mundo. Nesse Estado, a burguesia formula o projeto de dominação baseado numa racionalidade burocrática e apresenta-o como representação dos interesses gerais da sociedade (GONDIM, 2002). As primeiras medidas foram tomadas no sentido de reorganização da máquina burocrática estatal, no qual se providenciou a reforma administrativa tão propalada. Assim, o esforço foi feito com vista ao enxugamento da estrutura burocrática estatal, com a redução drástica do quadro de pessoal, e ainda, através da reestruturação e do reaparelhamento dos órgãos centrais do governo com um rígido controle dos gastos da máquina pública. Outra medida tomada

nessa conjuntura é concernente a consolidação das privatizações de empresas estatais, com o argumento de que o Estado-empresário é ineficiente, portanto, sacou-se da necessidade de redirecionar o papel do Estado. A energia despendida pelo governo FHC vinculou-se à orientação neoliberal visando reduzir a intervenção direta do poder público no mercado, ao mesmo tempo, em que realizou a transferência de recursos estatais, acumulados durante décadas, para o setor privado. (Diógenes, 2011, p. 6).

Os fundamentos filosóficos e pedagógicos da GD não podem ser reduzidos a um instrumento de administração eficiente, mas devem ser reconhecidos como parte de um projeto histórico de emancipação humana. Em oposição ao tecnicismo e ao gerencialismo da NPM, defendem-se práticas de participação crítica e corresponsabilidade que promovam o papel coletivo e a socialização do poder. No contexto da educação pública, essa concepção pressupõe o diálogo entre Estado e sociedade civil, a valorização do trabalho docente e a construção de uma cultura política pautada na justiça social e na igualdade substantiva (Zientarski; Menezes; Silva, 2019, 2019).

Conforme Paro (1992), a GD deve ser compreendida como uma prática essencialmente política, vinculada à disputa de interesses que atravessam o cotidiano escolar. Para o autor, a escola não se limita a um espaço técnico-administrativo, mas constitui-se como uma instituição social na qual se expressam as contradições do Estado e da sociedade capitalista, especialmente no que se refere ao acesso ao saber historicamente produzido.

Nesse sentido, a gestão democrática não pode ser reduzida à existência formal de mecanismos participativos, como conselhos escolares ou instâncias colegiadas. Embora previstos legalmente, tais dispositivos tendem a funcionar de modo fragilizado quando inseridos em uma estrutura escolar fortemente hierarquizada, marcada por relações verticais de poder. Paro (1992) demonstra que, na prática, a autoridade concentrada na figura do diretor esvazia a função política desses colegiados, convertendo-os em instâncias de legitimação formal de decisões previamente tomadas.

A participação da comunidade – especialmente pais, alunos e trabalhadores da escola – é apresentada como condição indispensável para que a gestão democrática se efetive. Segundo Paro (1991), sem a incorporação dos usuários da escola nos processos decisórios, o Estado tende a manter práticas administrativas e pedagógicas dissociadas dos interesses das camadas populares. A gestão democrática, portanto, assume o papel de mediação política capaz de viabilizar o controle social do Estado e a defesa do direito à educação pública de qualidade.

Contudo, há uma série de condicionantes que dificultam a materialização da GD no cotidiano escolar e que marcam suas diferentes expressões (Tabela 3). Entre eles, destacam-se as condições materiais precárias, que limitam o tempo e os recursos destinados à participação coletiva; os condicionantes institucionais, relacionados à organização autoritária da escola; e os condicionantes

ideológicos, expressos na visão negativa que parte dos profissionais da educação possui em relação à comunidade usuária. Esses fatores contribuem para o afastamento dos sujeitos do processo decisório e para a naturalização de práticas antidemocráticas no interior da escola.

Tabela 3 - Quadro comparativo das concepções de gestão democrática

Eixo de análise	Concepção formal-institucional de gestão democrática	Concepção crítico-política de gestão democrática (Paro)
Natureza da gestão democrática	Entendida como um conjunto de mecanismos legais e administrativos previstos no sistema de ensino (conselho escolar, regimentos, colegiados).	Compreendida como prática política vinculada à disputa pelo poder e ao controle democrático do Estado pela população usuária da escola (PARO, 1991; 1992).
Participação da comunidade	Participação episódica, consultiva ou simbólica, frequentemente restrita a reuniões formais e pouco representativas.	Participação efetiva, deliberativa e contínua de pais, alunos e trabalhadores da escola nas decisões centrais da instituição (PARO, 1991).
Função dos conselhos escolares	Instâncias formais previstas em lei, mas frequentemente esvaziadas de poder real.	Órgãos centrais de direção política da escola, que só cumprem sua função democrática se possuírem efetiva capacidade decisória (PARO, 1992).
Estrutura de poder na escola	Predominância de relações hierárquicas, verticais, com concentração de autoridade na figura do diretor.	Necessidade de superação das relações de mando e submissão, em favor de relações horizontais de cooperação e solidariedade (PARO, 1992).
Papel do diretor escolar	Autoridade máxima da escola, responsável pela observância da ordem administrativa e legal.	Agente político-administrativo cuja atuação deve estar subordinada às decisões coletivas e ao interesse público educacional (Paro, 1992).
Dimensão política da gestão	Frequentemente ocultada ou negada, em nome de uma suposta neutralidade administrativa.	Explicitamente reconhecida: toda prática escolar é política, pois envolve interesses sociais antagônicos e disputa pelo acesso ao saber (Paro, 1991; 1992).
Relação entre política e administração	Administração concebida como técnica neutra de organização dos meios.	A política tem precedência sobre a administração: os fins educacionais (políticos) orientam a organização racional dos meios (Paro, 1992).
Condições materiais e institucionais	Tratadas como obstáculos externos à gestão democrática.	Reconhecidas como condicionantes centrais da participação, cuja precariedade limita as práticas democráticas no cotidiano escolar (Paro, 1992).
Visão sobre os usuários da escola	Pais e alunos frequentemente vistos como carentes, incapazes ou desinteressados.	Usuários concebidos como sujeitos políticos de direitos, cuja exclusão compromete a função social da escola pública (Paro, 1992).
Sentido da gestão democrática	Adequação da escola às normas do sistema educacional.	Instrumento de luta pela democratização do saber e pela afirmação do direito à educação das camadas populares (Paro, 1991).

Fonte: Produzida pela autora

Logo, a GD exige a articulação indissociável entre prática política e prática administrativa. A definição dos fins educacionais – de natureza política – deve preceder e

orientar a organização racional dos meios – de natureza administrativa. Assim, a GD, fundada no materialismo histórico e no compromisso com a transformação social, representa mais que um modelo administrativo é um princípio ético-político que busca concretizar, no espaço escolar. As condições para o exercício pleno da cidadania e da autonomia coletiva, em um país ainda marcado por contradições estruturais e pela permanência das formas de dominação oligárquica.

2.2. A reestruturação do Estado e a emergência do paradigma gerencial

A reestruturação do Estado brasileiro, especialmente a partir da década de 1990, foi marcada por um conjunto de reformas políticas e administrativas que visavam adequar o aparelho estatal às novas exigências do capitalismo globalizado e às pressões do mercado internacional.

A globalização do discurso sobre a educação não constitui algo novo. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o direito à educação alcançou o *status* (ao menos discursivo) de prioridade política em escala mundial, em um movimento incentivado pela ascensão de organizações como a UNESCO (1945), o Banco Mundial (1944) e a OCDE (1948)², que se propuseram a mediar esse debate na arena internacional e a construir consensos sobre a importância e as finalidades da educação. Entretanto, ao longo das últimas décadas, observa-se uma mudança significativa nas dinâmicas de governança global da educação, tanto em relação às narrativas construídas quanto em relação às tecnologias empregadas na difusão dessa agenda e à ampliação da influência reguladora transnacional acerca dos quadros próprios dos Estados (Souza, 2024, p. 2).

O Estado, até então estruturado sob o paradigma burocrático de inspiração weberiana, passou a ser questionado por sua suposta ineficiência e incapacidade de responder com agilidade às demandas do novo contexto econômico, caracterizado pela reestruturação produtiva e pela financeirização da economia. Nesse cenário, as reformas foram apresentadas como solução técnica para a crise fiscal, mas, conforme observam Zientarski, Menezes e Silva (2019), elas expressaram, na verdade, um movimento político-ideológico de redefinição do papel do Estado, subordinando o público às lógicas privadas e empresariais.

Essas instituições difundiram um modelo de Estado “mínimo”, voltado à regulação e não mais à execução direta das políticas sociais, incentivando a privatização de serviços e a transferência de responsabilidades à sociedade civil. Nesse sentido, a descentralização foi apresentada como estratégia de democratização e de eficiência, mas, conforme destacam os autores, significou a transferência de encargos e custos do Estado central para os entes subnacionais e, em muitos casos, para as próprias comunidades escolares (Zientarski; Menezes; Silva, 2019).

Conforme Diógenes (2011), a reestruturação do Estado no Brasil esteve vinculada à

implantação do ideário neoliberal, que preconizava a retração da intervenção estatal e a ampliação do papel do mercado como regulador da vida social. Essa orientação se consolidou com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, documento que formalizou a transição do modelo burocrático para o modelo de Administração Pública Gerencial (APG).

Esse plano, elaborado sob a justificativa de modernizar o Estado e torná-lo mais eficiente, introduziu no setor público práticas inspiradas na administração empresarial, pautadas na lógica de resultados, no controle de desempenho e na gestão por metas. O cidadão, nesse novo arranjo, deixa de ser concebido como sujeito de direitos para ser tratado como “cliente” ou “usuário de serviços”, deslocando o foco da universalização de políticas sociais para a satisfação individual do consumidor (SECCGI, 2009).

A consolidação do paradigma gerencial, portanto, não se limitou a uma mera mudança técnica, mas representou uma reconfiguração do próprio Estado e de sua função social. Como observa Diógenes (2011), o discurso gerencial foi introduzido sob a promessa de eficiência, flexibilidade e modernização, mas resultou na incorporação da lógica empresarial e mercantil ao campo das políticas públicas, sobretudo à educação.

Essa racionalidade instaurou uma nova forma de governança, em que a gestão é concebida como mecanismo de controle e regulação, e não de emancipação ou de participação democrática. O Estado, antes concebido como garantidor de direitos sociais, passa a atuar como mediador de interesses econômicos e fiscalizador do desempenho das instituições, por meio de indicadores e metas.

O neoliberalismo, nesse processo, constituiu o eixo ideológico das reformas. Segundo Gentili e Silva (1995), o discurso da qualidade, amplamente difundido nas políticas educacionais latino-americanas, traduziu-se na incorporação de termos como produtividade, eficiência e otimização de resultados, deslocando o foco da educação pública para a lógica empresarial.

A retórica da “qualidade total” e da “excelência” substituiu a defesa de uma educação pública universal e crítica, transformando-a em instrumento de adequação dos sujeitos às necessidades do mercado de trabalho. Assim, as políticas educacionais passaram a ser concebidas como investimentos na formação de capital humano, voltadas à produção de mão de obra flexível, disciplinada e de baixo custo.

Diógenes (2011) destaca ainda que a globalização e a mundialização do capital intensificaram esse processo de reestruturação, impondo ao Estado nacional uma nova forma de subordinação às forças do mercado internacional. A integração econômica global, sustentada na hegemonia do pensamento único pró-mercado (Ianni, 1997), ampliou a dependência dos países

periféricos e limitou sua autonomia política. Nessa conjuntura, o Estado brasileiro passou a adotar reformas orientadas pelos princípios neoliberais de austeridade fiscal, meritocracia e responsabilização, promovendo uma transformação nas políticas sociais e educacionais.

Dessa forma, a reestruturação do Estado brasileiro alinhou-se à agenda neoliberal e consolidou o paradigma gerencial como forma dominante de administração pública. Sob o argumento da modernização e da eficiência, o Estado passou a exercer uma função regulatória e avaliadora, transferindo à sociedade e às instituições a responsabilidade pela execução e pelos resultados das políticas. Essa racionalidade, que se desdobra na educação sob a forma de sistemas de avaliação e controle, como o SPAECE no Ceará, redefine o sentido das políticas públicas, deslocando-as da esfera da cidadania para a da gestão de desempenho.

2.2.1 Neoliberalismo e Gestão por resultados

O projeto neoliberal instaurado no Brasil nos anos 1990 articulou-se a um processo de transformação estrutural do Estado e de reconfiguração das políticas públicas, sustentado na gestão por resultados (GpR). Essa racionalidade política e econômica redefiniu o papel do Estado, deslocando-o de executor direto de políticas sociais para o de avaliador e indutor de resultados, conforme metas previamente estabelecidas. A partir desse novo paradigma, o desempenho das instituições e dos sujeitos passou a ser medido e comparado por indicadores de produtividade, eficácia e eficiência, substituindo a concepção de direito social pela noção de desempenho individual e coletivo (Diógenes, 2011).

As reformas inspiradas no ideário neoliberal materializaram-se, nas políticas educacionais, na criação de sistemas de avaliação em larga escala e na introdução de instrumentos gerenciais voltados ao controle dos resultados.

Ball (2016) afirma que, embora a reforma educacional neoliberal opere em diferentes velocidades e intensidades em cada lugar, há pouco espaço para se promover mudanças que não estejam alinhadas a esse ideário. Assim, os sistemas educativos passam a ser norteados por princípios de gestão típicos de mercado, com a instauração de uma Nova Gestão Pública, fundamentada na lógica econômico-financeira e baseada em evidências (Verger; Normand, 2015). A proliferação de sistemas de avaliação educacional em larga escala, a partir da década de 1990, é um dos sintomas desse referencial, uma vez que se constrói uma hegemonia discursiva em torno da ideia de resultados de aprendizagem. Essa abordagem impõe restrições-chave ao que poderia ser tomado como práticas educacionais no âmbito do direito à educação, já que a maior parte dos sistemas nacionais de educação tem se preocupado maioritariamente com os resultados de determinadas disciplinas úteis para o mercado de trabalho – como Língua Portuguesa e Matemática. Com isso, é negligenciada a complexidade da educação positivada como direito social, que deveria incluir uma atenção permanente às aprendizagens relacionadas à cidadania e ao pleno desenvolvimento humano. A construção, disseminação e difusão dessa agenda tem a participação determinante de organizações internacionais, além de

organizações regionais, bem como instituições não-governamentais, incluindo *think tanks*, fundações, filantropos, empresas e outras partes interessadas na governança educacional (Souza, 2024, p. 4).

Essas medidas foram legitimadas sob o discurso da “melhoria da qualidade”, mas traduziram a crescente influência dos organismos internacionais na formulação das políticas educacionais, tais como o BM, a UNESCO e a OCDE, que passaram a exigir planejamento estratégico, monitoramento e avaliação de desempenho das redes de ensino (Lopes; Silva, 2025). A educação, nesse contexto, foi submetida à diretriz da eficiência, orientando-se pela preparação de mão de obra qualificada e de baixo custo, ajustada às demandas do mercado globalizado.

O discurso da equidade e da justiça social, frequentemente invocado pelas reformas neoliberais, foi reinterpretado à luz de uma racionalidade técnico-gerencial. A igualdade de oportunidades passou a ser entendida como igualdade de acesso às avaliações e às metas, e não como garantia de condições reais de aprendizagem e desenvolvimento. Dessa forma, o princípio da regulação por resultados desloca o foco da educação como processo formativo e social para uma perspectiva de mensuração quantitativa e de controle permanente das instituições e dos sujeitos (Diógenes, 2011).

Lopes e Silva (2025) mostram que o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) é expressão direta dessa racionalidade gerencial, constituindo-se como instrumento de regulação e de legitimação da política de GpR. O SPAECE, como outras avaliações externas em larga escala, opera a partir da definição de metas e indicadores que passam a orientar o trabalho pedagógico e a gestão escolar. Sob o pretexto de promover a melhoria da qualidade da educação, o sistema impõe uma cultura de resultados que estimula a competição entre escolas e redes, transformando o desempenho escolar em parâmetro de produtividade institucional.

Essa cultura da mensuração impacta diretamente o currículo e o trabalho docente. A avaliação, concebida como dispositivo técnico, passa a regular o que deve ser ensinado e aprendido, produzindo efeitos de homogeneização das práticas pedagógicas. As escolas, pressionadas a alcançar índices elevados, direcionam suas atividades para os conteúdos e habilidades exigidos pelos testes, reduzindo o processo educativo ao ensinar para o teste: “o uso de resultados das avaliações pode envolver riscos para o currículo escolar. Um deles é a situação conhecida como ensinar para o teste, que ocorre quando os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados [...]” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 383).

Assim, o princípio da gestão democrática, que deveria garantir a participação e a autonomia pedagógica, é substituído por mecanismos de controle e responsabilização (*accountability*), em que cada ator escolar é cobrado por resultados mensuráveis (Brooke; Cunha, 2011):

Como o SPAECE, prioriza conteúdos referentes às disciplinas de Português e Matemática, em detrimento de outros, o currículo fica prejudicado, devido aos conteúdos e práticas pedagógicas estarem direcionadas para as habilidades e competências exigidas nas avaliações. Esse olhar focalizado para as avaliações externas em larga escala, materializam-se nos processos de pressão, ranking e nas políticas de accountability. Vidal e Vieira (2015) colocam que as práticas adotadas por Estados e Municípios, geram padrões de conduta que se afastam do princípio da gestão democrática, ao mesmo tempo em que se aproximam do ideário neoliberal, impondo ao contexto educacional uma cultura de resultados (Lopes; Silva, 2025, p. 308-309).

No contexto da regulação por resultados, a educação é convertida em instrumento de legitimação do Estado neoliberal. As escolas tornam-se unidades de desempenho, e os professores, agentes de execução de metas, submetidos a processos de avaliação contínua e comparativa. Como evidenciam Lopes e Silva (2025), essa racionalidade transforma a avaliação em dispositivo de poder e de controle, naturalizando desigualdades e deslocando o debate educacional para o campo técnico da mensuração. Em vez de promover a emancipação dos sujeitos, a política de resultados consolida a dependência institucional e o disciplinamento dos agentes escolares, reproduzindo, sob o discurso da modernização, uma lógica de exclusão e de hierarquização entre as redes e os indivíduos.

2.2.2. O papel dos conselhos escolares na gestão democrática da escola pública

A gestão democrática da escola pública pressupõe a institucionalização de espaços coletivos de decisão capazes de assegurar a participação efetiva da comunidade escolar na condução dos processos educativos. Nesse contexto, os conselhos escolares configuram-se como instâncias centrais de organização da vida escolar, ao reunirem representantes dos diferentes segmentos da comunidade – gestores, professores, funcionários, pais, estudantes e membros da comunidade local – para deliberar sobre os rumos pedagógicos, administrativos e financeiros da escola (Brasil, 2004, 2021, 2023).

Os conselhos escolares exercem papel fundamental na definição das diretrizes que orientam o funcionamento da escola, especialmente no que se refere à elaboração, acompanhamento e avaliação do projeto político-pedagógico. Ao possibilitar a construção coletiva dos objetivos educacionais, esses órgãos contribuem para a articulação entre os fins políticos da educação e a organização administrativa dos meios necessários à sua concretização. Essa articulação é condição indispensável para que a escola pública atenda aos interesses sociais dos grupos populares e cumpra sua função social de socialização do saber historicamente produzido (Paro, 1991; 1992).

Além da dimensão pedagógica, os conselhos escolares desempenham papel relevante no controle e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos destinados à escola. A participação da comunidade na gestão financeira fortalece o princípio do controle social do Estado, conferindo maior transparência às decisões e ampliando a corresponsabilidade dos sujeitos envolvidos no processo educativo. Dessa forma, os conselhos contribuem para a democratização das relações entre Estado e sociedade no interior da instituição escolar (Brasil, 2004, 2021, 2023; Paro, 1991).

A atuação dos conselhos escolares também incide sobre a organização do trabalho escolar e a definição de normas de convivência, constituindo-se como espaço legítimo para a mediação de conflitos e para a construção de consensos coletivos. Ao substituir práticas autoritárias por processos deliberativos, os conselhos favorecem o desenvolvimento de relações baseadas na cooperação, no diálogo e na responsabilidade compartilhada, elementos fundamentais para a consolidação de uma cultura democrática na escola pública (Paro, 1992). Entretanto, a efetividade dos conselhos escolares está diretamente relacionada às condições concretas de funcionamento da escola e à estrutura de poder que a organiza. A centralização das decisões na figura do diretor, a fragilidade das condições materiais de trabalho e a desvalorização da participação dos usuários da escola limitam o alcance democrático desses órgãos. Quando privados de poder deliberativo real, os conselhos tendem a assumir funções meramente formais, distanciando-se de seu papel político na condução da vida escolar (Paro, 1991; 1992).

Nesse sentido, a participação nos conselhos escolares não deve ser compreendida como concessão administrativa, mas como direito político dos sujeitos que compõem a comunidade escolar. A escola pública, enquanto instituição estatal, deve estar submetida ao controle social daqueles a quem serve. Os conselhos escolares, ao possibilitarem a intervenção direta da comunidade nas decisões escolares, afirmam a gestão democrática como prática concreta de participação e de exercício da cidadania (Paro, 1991).

Os conselhos escolares também possuem uma dimensão formativa, na medida em que constituem espaços de aprendizagem política e de exercício da democracia. A participação nos processos deliberativos contribui para a formação de sujeitos críticos, capazes de compreender a escola como espaço público e de intervir conscientemente em sua organização. Assim, os conselhos não apenas fortalecem a gestão democrática, mas também ampliam as possibilidades educativas da própria instituição escolar (Brasil, 2004, 2021, 2023).

Diante desse cenário, a atuação dos conselhos escolares encontra limites estruturais associados à difusão de orientações gerencialistas que reconfiguram a gestão da escola pública segundo critérios de eficiência, produtividade e controle por resultados. Essa racionalidade desloca o centro

das decisões educacionais para instâncias externas à escola, impondo metas, indicadores e procedimentos padronizados que reduzem a autonomia dos sujeitos envolvidos no processo educativo. Ao subordinar a gestão escolar a parâmetros técnicos e administrativos previamente definidos, o gerencialismo tende a esvaziar o sentido político da participação coletiva, restringindo o papel dos conselhos escolares à homologação formal de decisões já tomadas.

Sob essa racionalidade, os conselhos escolares deixam de operar como espaços de deliberação substantiva sobre os fins da educação e passam a funcionar como instâncias intermediárias de adequação local de políticas educacionais centralizadas. A lógica gerencial, ao priorizar o cumprimento de metas e a racionalização dos meios, inverte a relação entre política e administração, fazendo com que a organização administrativa se sobreponha à definição coletiva dos objetivos educacionais. Como resultado, os conselhos veem-se progressivamente afastados das decisões centrais que orientam o projeto pedagógico da escola, tendo sua atuação circunscrita ao acompanhamento burocrático de ações e recursos.

Além disso, a incorporação de práticas gerencialistas reforça processos de responsabilização individual e fragmenta a ação coletiva no interior da escola. Ao enfatizar o desempenho mensurável e a avaliação externa, essa racionalidade desloca para gestores, professores e conselheiros a responsabilidade pelos resultados educacionais, desconsiderando as condições materiais e sociais que estruturam o trabalho escolar. Tal deslocamento enfraquece o caráter coletivo da gestão democrática e compromete o potencial dos conselhos escolares como instrumentos de controle social do Estado.

Desse modo, o avanço do gerencialismo contribui para a despolitização da gestão escolar, ao converter a participação em procedimento técnico e a democracia em requisito formal de governança. Embora preservados enquanto instâncias institucionais, os conselhos escolares têm sua função democrática tensionada pela redução do poder deliberativo e pela subordinação às lógicas administrativas do sistema educacional. Essa dinâmica compromete a construção coletiva dos fins educacionais e limita o papel dos conselhos na afirmação da escola pública como espaço de formação humana e de socialização crítica do saber.

2.2.3. O Estado avaliador e a lógica da accountability

A consolidação do Estado avaliador decorre da incorporação do mecanismo de *accountability* (Menezes, 2019, 2023) às políticas públicas, particularmente àquelas voltadas para a educação. Essa cultura desloca o foco da ação estatal, que passa a ser orientada não mais pela garantia de direitos, mas pela mensuração da eficiência e pela cobrança de resultados. O desempenho das

instituições públicas torna-se o principal critério de legitimidade das políticas, e o Estado passa a atuar como avaliador e fiscalizador daquilo que antes se constituía como responsabilidade pública compartilhada (Zientarski; Menezes; Silva, 2019). Sob esse modelo, a avaliação deixa de ser compreendida como instrumento de diagnóstico e reflexão sobre os processos pedagógicos e passa a operar como mecanismo de controle, vinculando o rendimento das escolas e redes de ensino aos valores da produtividade e da competitividade.

A partir da década de 1990, o Brasil adota políticas de avaliação e monitoramento inspiradas em modelos internacionais de gestão, que se tornam centrais na reorganização do Estado em bases neoliberais (Menezes, 2019). Esse movimento corresponde à substituição de uma cultura de participação por uma cultura de desempenho, na qual a legitimidade da ação pública é medida pelo alcance de metas e indicadores (Diógenes, 2011).

No contexto educacional, os sistemas de avaliação em larga escala, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a Prova Brasil e o SPAECE, configuram a materialização dessa racionalidade avaliativa. O Ceará, em particular, consolidou-se como referência nacional ao instituir o SPAECE como instrumento de gestão e controle, utilizando seus resultados para definir estratégias de intervenção, distribuição de recursos e concessão de prêmios a escolas e professores (Lopes; Silva, 2025).

No caso cearense, o SPAECE afirma o mecanismo de *accountability* ao transformar o desempenho escolar em um índice de produtividade institucional. Como apontam Lopes e Silva (2025), a política de GpR adotada em Fortaleza baseia-se na premissa de que a qualidade da educação pode ser mensurada por meio de indicadores objetivos de desempenho, o que leva à valorização das práticas de ranqueamento e competição entre escolas. Essa política é reforçada por programas como o “Prêmio Escola Nota Dez”, que associa bonificações financeiras ao alcance de metas, convertendo o processo educativo em instrumento de regulação e recompensa (Menezes, 2019). A partir desse modelo, a avaliação em larga escala deixa de ser apenas uma ferramenta diagnóstica e passa a constituir um elemento central de controle e indução de comportamentos, afetando diretamente o trabalho docente e a autonomia pedagógica das escolas.

Rezende (2020) observa que esse tipo de avaliação tende a reduzir o processo de aprendizagem a aspectos técnicos e mensuráveis, desconsiderando as dimensões sociais e culturais do conhecimento. Essa redução transforma a alfabetização, por exemplo, em um conjunto de competências instrumentais e descontextualizadas, distantes das práticas sociais de leitura e escrita:

A avaliação em larga escala é vista como o espelho do conceito inadequado, restrito e

meramente técnico-linguístico de Alfabetização Incompleta. Os testes padronizados, nessa visão crítica, nada mais fazem do que avaliar as limitadas habilidades de decodificação e codificação, assumindo o conceito de Alfabetização Incompleta como o domínio de um conjunto de técnicas autônomas e descontextualizadas, sem que os usos sociais do aprender a ler e a escrever, objetivo legítimo do processo de Alfabetização Incompleta, sejam avaliados (Rezende, 2020, p. 80).

Assim, o Estado avaliador reforça uma concepção estreita de qualidade educacional, centrada no desempenho mensurável e não na formação crítica dos sujeitos. A consequência é o fortalecimento de uma cultura de controle que impõe aos professores e gestores a responsabilidade individual pelos resultados institucionais, gerando pressão, competição e uma sensação de vigilância constante.

A accountability educacional redefine o papel dos sujeitos no campo educacional:

É nesse contexto, como se o mercado fosse formado por sujeitos autônomos, livres, isolados em suas “oficinas” e com plena consciência para fazer valer seu livre-arbítrio (livre-escolha), que o mecanismo *accountability*, p. ex., efetiva-se na *árvore de desempenho*, precificando quantofrenicamente os estudantes em sua corrida performática. Sujeitos que estão em disputa (concorrência), mas que seguem as leis pacificadoras do mercado. Marx diria que, por essa fantasia mercantil, os estudantes seriam como um conjunto de *Robinsons Crusóés*, sujeitos idealizados e insulares a produzir autarquicamente. Assim, por uma mistificação ideológica, imaginam-se empreendedores e trabalhadores completos, ou seja, não percebem que estão indo para o mercado como trabalhadores parciais, tendo tão somente sua própria força de trabalho (pele, ossos e músculos etc.) para ser trocada (Menezes, 2023, p. 570).

Para Lopes e Silva (2025), o ambiente escolar passa a ser permeado por práticas de cobrança e ranqueamento, em que o desempenho é convertido em capital simbólico e político. A busca por resultados, como já afirmado, torna-se um imperativo que orienta a organização curricular.

Com isso, disciplinas e conteúdo não avaliados perdem espaço, e o processo educativo se submete à produtividade e eficácia. A meritocracia assume o lugar da solidariedade pedagógica, e a colaboração dá lugar à competição entre professores, escolas e redes, minando os princípios da gestão democrática e da participação coletiva. Ao assumir o controle da avaliação como política pública, o Estado desloca a centralidade do debate educacional do campo pedagógico para o campo gerencial.

Como destacam Zientarski, Menezes e Silva (2019), o Estado neopatrimonialista brasileiro apropria-se da retórica da modernização e da eficiência para manter práticas de controle e dependência, legitimando o gerenciamento tecnocrático das políticas educacionais. Nesse contexto, o Estado avaliador torna-se um instrumento de regulação neoliberal, em que a prestação de contas (*accountability*) substitui o compromisso social com a educação pública. O discurso da eficiência

mascara a precarização do trabalho docente e a intensificação da pressão sobre as escolas, que passam a responder a exigências externas de desempenho, muitas vezes dissociadas de suas realidades concretas.

O controle por resultados, sustentado pela retórica da transparência e da modernização administrativa, redefine o papel do Estado e das escolas públicas (Lopes; Silva, 2025). Em vez de garantir condições para o desenvolvimento integral dos sujeitos, o Estado avaliador atua como mediador de metas e indicadores, transformando a educação em campo de mensuração técnica. Com isso, a *accountability* se converte em uma tecnologia de governo que, sob a aparência da neutralidade, reforça desigualdades, hierarquias e mecanismos de exclusão, reafirmando a lógica de mercado no interior das políticas públicas educacionais.

2.3. As reformas educacionais no Brasil e a influência dos organismos multilaterais

As reformas educacionais implementadas no Brasil nas últimas décadas foram fortemente influenciadas pela atuação dos organismos multilaterais, que passaram a definir orientações estratégicas e diretrizes para as políticas públicas de educação na América Latina. A partir da década de 1990, o Estado brasileiro incorporou os princípios difundidos por instituições como o BM, a UNESCO, a OCDE e a CEPAL, alinhando-se à lógica de regulação global e de modernização administrativa impulsionada pelo neoliberalismo (Diógenes, 2011; Zientarski; Menezes; Silva, 2019). Essa influência se manifestou na definição de políticas educacionais voltadas à eficiência, à descentralização e à mensuração de resultados, deslocando o foco da educação como direito social para o de instrumento de desenvolvimento econômico e de competitividade internacional.

O Banco Mundial teve papel central nesse processo, ao atuar não apenas como financiador de programas e projetos educacionais, mas também como formulador de políticas e condutor de reformas estruturais. Conforme Diógenes (2011), a partir da década de 1980, o Banco Mundial passou a orientar suas ações para o setor social, associando o investimento em educação à elevação da produtividade e à redução da pobreza. A ênfase na educação básica, especialmente nos primeiros anos do ensino fundamental, tornou-se uma diretriz recorrente de seus relatórios e empréstimos, sendo justificada pela alta taxa de retorno econômico dos investimentos nesse nível de ensino. No caso brasileiro, o discurso da equidade foi incorporado às políticas públicas por meio de programas de focalização, que priorizavam grupos populacionais específicos em detrimento de uma política universal de direito à educação.

A UNESCO, por sua vez, desempenhou papel normativo e técnico na consolidação de

uma agenda global de educação, por meio da formulação de princípios e metas que serviram de referência para os países signatários. Conforme Souza (2024), a UNESCO assumiu a liderança na definição dos objetivos da “Educação para Todos” (EPT), lançada na Conferência Mundial de Jomtien, em 1990, que propôs a universalização do acesso à educação básica e a melhoria da qualidade do ensino. Essa agenda foi reforçada pela Declaração de Dakar, em 2000, que reafirmou o compromisso dos países com a ampliação da escolarização e a erradicação do analfabetismo. No entanto, o enfoque quantitativo das metas e a ausência de mecanismos estruturais de financiamento revelaram o limite de um modelo de regulação que privilegia indicadores e relatórios de desempenho em detrimento da efetiva democratização do acesso e da permanência escolar.

A OCDE também exerceu influência decisiva nas políticas educacionais brasileiras ao difundir padrões de qualidade e eficiência baseados na comparação internacional de resultados. A partir dos anos 2000, os sistemas de avaliação e monitoramento educacional, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA, tornaram-se referência para a definição de metas nacionais e estaduais, orientando reformas curriculares e mecanismos de responsabilização institucional. De acordo Souza (2024), a OCDE fortaleceu o paradigma da educação como fator de competitividade, vinculando o desempenho escolar à inserção econômica dos países no mercado global. A díade, avaliação e cultura de resultados passaram a ser incorporadas como elementos centrais da gestão educacional, influenciando inclusive programas estaduais, como o SPAECE no Ceará (Lopes; Silva, 2025).

2.3.1. O papel do Banco Mundial, UNESCO, OCDE e CEPAL

O Banco Mundial orientou suas políticas educacionais segundo a perspectiva da eficiência econômica e da formação de capital humano, defendendo a focalização dos investimentos em níveis educacionais que apresentassem maior retorno financeiro. Diógenes (2011) destaca que o Banco Mundial passou a intervir de modo direto nas agendas nacionais, por meio de empréstimos condicionados e relatórios técnicos, que recomendavam reformas estruturais na administração pública e na gestão da educação.

A atuação do Banco Mundial, no campo da educação, teve início na década de 1960, com a concessão de empréstimos educacionais para países em desenvolvimento, sendo as atividades de crédito inicialmente centradas no ensino profissional, técnico e secundário, considerados fundamentais para a formação e qualificação de profissionais para o desenvolvimento econômico (Elfert; Ydesen, 2023). É a partir dos anos de 1970 que o Banco deixa de ser mero financiador da educação para se tornar produtor de conhecimento e ampliar a sua influência na governança educacional global,

assumindo um *status* coercitivo nessa agenda: “Ao vincular o financiamento educacional para os países em desenvolvimento às condições e diretrizes políticas, de forma mais notória com os seus programas de ajuste estrutural, o Banco Mundial tornou-se simultaneamente *judge et partie* (juiz e parte) na formulação de políticas educacionais” (Elfert; Ydesen, 2023, p. 25, grifo dos autores, tradução nossa). Com o duplo papel de financiador e conselheiro político, os direcionamentos do Banco passaram a incidir fortemente em todos os níveis da educação nos países em desenvolvimento, especialmente nas regiões da África e da América Latina e Caribe. Dentre as medidas propostas, em consonância com as recomendações do Consenso de Washington (1989), destacavam-se a priorização de investimentos no ensino primário, a abertura do setor educativo à privatização e a imposição crescente de cobranças aos estudantes e às famílias, especialmente na educação superior [...] (Souza, 2024, p. 11).

A UNESCO, por outro lado, buscou legitimar as reformas mediante a difusão de uma agenda humanista de educação para todos, que, embora discursivamente centrada na inclusão, manteve-se alinhada à diretrizes de metas e indicadores de desempenho. A OCDE consolidou o uso da avaliação comparada como ferramenta de regulação, e a CEPAL procurou conciliar as demandas do desenvolvimento com as políticas públicas, assumindo posição intermediária entre a racionalidade econômica e o compromisso com a equidade.

2.3.2. Conferências internacionais e diretrizes para a América Latina

As conferências internacionais de educação realizadas a partir da década de 1990 desempenharam papel fundamental na disseminação das diretrizes globais para os países da América Latina. A Conferência de Jomtien (1990) estabeleceu os princípios da “Educação para Todos”, destacando a necessidade de universalização do acesso à educação básica, da redução das taxas de analfabetismo e da melhoria dos índices de aprendizagem. Dez anos depois, a Conferência de Dakar (2000) reafirmou essas metas e introduziu mecanismos de monitoramento e avaliação, enfatizando a importância da participação dos organismos multilaterais na execução das políticas educacionais. De acordo com Souza (2024), essas conferências consolidaram um modelo de governança global em educação, em que a cooperação internacional se transforma em instrumento de difusão de parâmetros técnicos e administrativos.

Na América Latina, as orientações de Jomtien e Dakar foram incorporadas aos planos e programas nacionais de educação, inclusive no Brasil, como se observa nas diretrizes da LDB de 1996 e nas metas dos Planos Nacionais de Educação (PNE) subsequentes. Essa influência resultou na institucionalização de políticas voltadas à avaliação, à gestão por resultados e à descentralização administrativa, reproduzindo o modelo gerencial de governança global. Assim, a convergência entre as diretrizes internacionais e as reformas nacionais evidencia a inserção da educação brasileira em um sistema de regulação transnacional, no qual o discurso da

equidade e da qualidade serve à legitimação de políticas de controle e de responsabilização institucional.

2.4. A gestão democrática na tensão entre emancipação e controle

A GD da educação se situa em um campo de contradições no qual a emancipação dos sujeitos e o controle social se entrelaçam de modo dialético. No cenário das políticas educacionais contemporâneas, a democratização da gestão aparece, simultaneamente, como princípio de inclusão e como instrumento de regulação, revelando as disputas em torno do papel do Estado, das instituições e da própria finalidade da educação. De um lado, ela é resultado das lutas históricas por participação e justiça social; de outro, é apropriada pelas estratégias de racionalização do capital e pelas formas de controle que se consolidam com a expansão do paradigma gerencial e das políticas de resultados (Zientarski; Menezes; Silva, 2019).

A história política da gestão democrática no Brasil revela que sua formalização como princípio constitucional não rompeu com as estruturas de poder herdadas de um Estado patrimonialista e autoritário. Diógenes (2011) pondera que a institucionalização da gestão democrática ocorreu paralelamente à inserção das políticas públicas nas reformas orientadas pelo neoliberalismo, o que fez com que o ideal de participação fosse, muitas vezes, subordinado a uma lógica de eficiência e produtividade.

Esse processo de assimilação do discurso democrático pela racionalidade técnica evidenciou o caráter ambíguo das políticas educacionais: enquanto proclamam a autonomia e a participação, impõem mecanismos de avaliação e controle que limitam a ação dos sujeitos e reduzem a gestão à dimensão administrativa e gerencial. A racionalidade do capital, que permeia as reformas educacionais desde a década de 1990, se manifesta na tentativa de subordinar a educação às exigências do mercado e da competitividade global.

A *accountability* se converte então em força produtiva, definindo uma forma de pensar a realidade baseada na eficácia e na eficiência, através do que pode ser manipulado e quantificado. A lógica do mercado e da ciência (gerencial) se tornam a base epistemológica da *accountability* nos séculos XX e XXI, e o *espetáculo* advindo com a ação da *accountability* educacional ergue-se como instrumento de difusão do projeto neoliberal, visto que reflete os vetores fundamentais da identidade neoliberal: individualidade e liberdade econômica. Eis que a mistificação da *accountability* desenvolve uma ação - seja mercantil, seja científica - que incide sobre a educação, gerando uma racionalidade que abstrai a realidade e a condição de possibilidades da vida humana. Logo, o sujeito da ação mercantil está subordinado a uma racionalidade que cinde meios e fins; esses, por sua vez, são tomados como elementos de uma ação a ser calculada, ou seja, algo que possa trazer retorno econômico. Obviamente, como um símbolo da lógica e da ética gerencial, a *ação especulista da accountability* assume, em ligação com a economia cultural, uma função política de ratificação do poder dos governantes

(Menezes, 2023, p. 504).

Essa racionalidade, como aponta Diógenes (2011), redefine o papel do Estado, deslocando-o de provedor de direitos sociais para mediador de interesses econômicos. A educação, nesse contexto, passa a ser vista como investimento estratégico na formação de capital humano, orientada por critérios de produtividade e desempenho. A centralidade do trabalho e da eficiência na organização social se reflete na valorização de competências instrumentais e na desvalorização das dimensões críticas e criativas do processo educativo.

Zientarski, Menezes e Silva (2019) observam que, sob o domínio do paradigma gerencial, a gestão democrática é tensionada por forças contraditórias. Por um lado, a descentralização e a autonomia são defendidas como pilares da modernização do Estado; por outro, a implementação dessas políticas se dá em um contexto de controle e responsabilização, em que as escolas e os gestores passam a responder por metas e indicadores de desempenho. Essa forma de regulação transforma a participação em mera execução de políticas previamente definidas, instrumentalizando o ideal democrático a serviço da racionalidade do capital. O resultado é uma educação moldada por padrões de eficiência e resultados, em detrimento da formação crítica e da emancipação dos sujeitos.

A análise das orientações dos organismos multilaterais reforça esse diagnóstico. Para Souza (2024), as reformas educacionais impulsionadas por esses organismos introduziram a lógica da produtividade e da competitividade no campo educacional. O Banco Mundial, em especial, promoveu políticas voltadas ao desenvolvimento de capital humano e à adequação dos sistemas escolares às demandas do mercado de trabalho, enfatizando o controle por resultados e a redução do gasto público. Já a OCDE e a UNESCO difundiram a ideia de que a qualidade da educação deve ser medida pela eficácia dos sistemas e pela empregabilidade dos estudantes.

Apesar de sua captura pela racionalidade do capital, a GD conserva um potencial nas práticas de resistência e nas experiências de participação efetiva nas escolas públicas. Para Diógenes (2011), a GD deve ser compreendida como processo histórico e político em disputa, no qual as práticas coletivas de decisão e os espaços de deliberação constituem alternativas à lógica tecnocrática e ao autoritarismo gerencial.

Zientarski, Menezes e Silva (2019) assinalam que, mesmo diante da hegemonia do gerencialismo, a GD pode assumir caráter contra-hegemônico, quando orientada pela práxis transformadora e pela busca de sentido coletivo na escola pública. Essa práxis emerge das lutas cotidianas de professores, estudantes e comunidades, que ressignificam os instrumentos de gestão e subvertem as lógicas de controle por meio de processos de diálogo e participação. A democratização, nesse

sentido, é compreendida como movimento de resistência às formas de subordinação impostas pelo capital e como possibilidade de reconstrução de um projeto educativo voltado à emancipação humana.

Souza (2024) reforça que a democratização, quando enraizada no contexto local e orientada pela crítica às desigualdades estruturais, constitui estratégia de enfrentamento às políticas de ajuste e controle. Ao valorizar o protagonismo das comunidades escolares e a autonomia dos sujeitos, a GD se coloca como espaço de reinvenção da educação pública. Assim, a democratização torna-se práxis transformadora, capaz de tensionar a racionalidade do capital e de afirmar o potencial emancipador da educação como direito e bem público.

3 CONTRADIÇÕES E OBSTÁCULOS À AFIRMAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A emergência do neoliberalismo, conforme analisa Castro, Morais e Peixoto (2021), está vinculada à reação teórica e política ao Estado de Bem-Estar Social e ao keynesianismo, defendendo a redução do tamanho do Estado e a abertura econômica. Essa racionalidade, orientada pela supremacia do mercado e pela contenção dos gastos sociais, foi paulatinamente incorporada às políticas públicas, incluindo as políticas educacionais.

Ainda no contexto do modo de produção capitalista e segundo Chomsky (2002), o neoliberalismo emergiu após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) na América do Norte e Europa, como forte reação teórica e política contra o Estado de Bem-Estar Social, de viés intervencionista e cujas ideias foram publicadas no livro *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de John Maynard Keynes (1936). De modo que, a proposta neoliberal ensinava combater o keynesiano e foi defendida por teóricos Friedrich Hayek e Milton Friedman em seus discursos acerca das medidas neoliberais a serem adotadas como metas para estabilizar financeiramente a economia e conter as despesas dos *gastos sociais*¹ com bem-estar, desemprego, reforma fiscal e redução dos impostos para altos rendimentos. O que nos leva a concordar com a asserção de Tonet (2009, p. 16): “[...] ao capital, não interessa a ampliação dos espaços democrático-cidadãos para os trabalhadores. A isso ele só cederá se for compelido pela luta dos trabalhadores e/ou quando isso lhe for conveniente. E sempre, embora com perdas momentâneas, saberá dar a volta por cima e garantir em nível superior à sua reprodução” (Castro; Morais; Peixoto, p. 2021).

O resultado desse processo é a subordinação da educação às exigências do capital, que passa a demandar da escola a formação de sujeitos ajustados ao produtivismo, promovendo uma gestão pautada em eficiência e desempenho individual.

Para Libâneo *et al.* (2012), o neoliberalismo redefine a função social da educação ao transformá-la em instrumento de adaptação ao mercado, enfatizando a competitividade e a racionalidade econômica.

Libâneo (2009) ainda ressalta que a globalização indica congrega diversos fatores políticos, econômicos e sociais e evidencia a fase do desenvolvimento capitalista mundial. De acordo com Saviani (2002), a educação que poderia ser privilegiada com as transformações tecnológicas de modo a universalizar uma escola unitária e potencializar ao máximo as capacidades dos indivíduos, coloca-se de maneira inversa sob o controle do mercado capitalista. Libâneo [(, 2009, p. 520] evidencia que os acontecimentos do mundo atual afetam a educação escolar de várias maneiras, tais como: a) exigem um novo tipo de trabalhador, ou seja, mais flexível e polivalente, o que provoca certa valorização da educação formadora de novas habilidades cognitivas e de competências sociais e pessoais; b) levam o capitalismo a estabelecer, para a escola, finalidades mais compatíveis com os interesses do mercado; c) modificam os objetivos e as prioridades da escola; d) produzem modificações nos interesses, nas necessidades e nos valores escolares; e) forçam a escola a mudar suas práticas por causa do avanço tecnológico dos meios de comunicação e da introdução da informática; f) induzem alteração na atitude do professor e no trabalho docente, uma vez que os meios de comunicação e os demais recursos tecnológicos são muito motivadores. (Paiva Neto, 2024, p. 5).

A pedagogia da eficiência e dos resultados, observada pelos autores, substitui a educação emancipadora por uma pedagogia da concorrência, voltada à preparação de trabalhadores flexíveis e ajustados às demandas do capital (Alves; González, 2025). Essa dinâmica é reforçada por políticas que associam qualidade educacional ao desempenho mensurável, reduzindo o papel formativo da escola a parâmetros empresariais de produtividade.

Nesse mesmo sentido, Paro (2016) argumenta que o modelo neoliberal introduz na gestão escolar um caráter gerencial, centralizado e tecnicista, subordinando o trabalho educativo a práticas administrativas próprias do setor privado. O diretor escolar torna-se a figura de autoridade máxima, responsável por garantir resultados, o que enfraquece a participação coletiva e o princípio democrático na condução da escola. Tal estrutura hierarquizada, segundo o autor, consolida o autoritarismo e limita a autonomia dos sujeitos escolares, impedindo que a escola cumpra sua função social de promover a emancipação e a criticidade.

Castro, Morais e Peixoto (2021) observam que essa racionalidade neoliberal se manifesta também na retórica democrática, convertendo o termo “democracia” em instrumento ideológico de legitimação da dominação. A escola pública, embora discursivamente democrática, opera sob uma prática de consensos aparentes, voltados à manutenção dos interesses das classes dominantes. A autonomia escolar é, assim, restringida por mecanismos burocráticos e por políticas de responsabilização, que impõem metas e padrões de desempenho, mascarando as desigualdades estruturais, que afetam a ação da escola em seu papel na formação humana.

Para Frigotto (2003), diferentemente da classe dominante, para a classe trabalhadora, a educação tem como finalidade a habilidade técnica, ou seja, a educação passa a estar subordinada ao capital devido a sua função mercantil. O autor ainda ressalta que o processo de produção e as práticas educativas desde a perspectiva clássica liberal até a neoliberal é explicitada pela concepção da sociedade construída por fatores de determinado período e, como fatores, se destacam: a economia, política e religião. Desta forma, a educação e a formação humana são definidas de acordo com as demandas do

processo de produção e acumulação do capital, subordinadas à privatização. Ele indica ainda que, apesar deste modo de educação sob a perspectiva mercantilista, precisamos considerar que, para a formação humana, são necessárias condições “[...] físicas, mentais, afetivas, estéticas e lúdicas do ser humano (condições omnilaterais) capazes de ampliar a capacidade de trabalho na produção dos valores de uso em geral como condição das múltiplas necessidades do ser humano no seu devenir histórico” [(p.31-32)]. (Paiva Neto, 2024, p. 5).

No contexto da gestão educacional brasileira, Lück (2009) demonstra que a superação dessa racionalidade técnica e centralizadora exige uma reorganização do trabalho escolar em torno de dimensões que integrem o político e o pedagógico. A autora propõe que a gestão democrática e participativa deve se assentar na promoção de uma educação de qualidade para todos, contrapondo-se à racionalidade instrumental do neoliberalismo. Contudo, como destacam Amorim (2021) e Martins e Miranda (2024), a presença crescente de discursos de eficiência e resultados na escola revela a persistência de práticas gerenciais herdadas desse modelo econômico.

Dessa forma, as determinações neoliberais no contexto educacional expressam-se tanto na organização institucional da escola quanto em sua cultura e práticas cotidianas. A burocratização das atividades e a fragmentação do trabalho docente, aspectos identificados por Paro (2010) e retomados por Castro, Morais e Peixoto (2021), refletem o avanço de uma cultura empresarial sobre o espaço escolar. Essa lógica subverte o sentido da gestão democrática, transformando-a em mera formalidade procedimental, ao mesmo tempo em que reconfigura o papel da escola pública: de espaço de formação integral para instrumento de reprodução das desigualdades sociais e manutenção do sistema capitalista.

Diante do conjunto exposto a seção está dividida em quatro tópicos: o primeiro, “Atribuições (funções/cargos) conforme os marcos legais da gestão escolar SME”, apresenta uma face da organicidade da gestão na Secretaria de Educação de Fortaleza; o segundo, “Dimensões que afetam a democratização da gestão escolar”, aborda o gerencialismo e centralização administrativa, o déficit de participação e consciência crítica, a precarização docente e condições de trabalho e desigualdade socioeconômica e exclusão; no tópico três, “A cultura do resultado e a fragilização da autonomia escolar”, trabalha-se a cultura de resultados; o quarto tópicos, “A responsabilização da gestão escolar e o impacto sobre o trabalho docente”, examina a pressão da gestão sobre o trabalho educacional e o risco da “pedagogia da exclusão”.

3.1 Atribuições (funções/cargos) conforme os marcos legais da gestão escolar SME

A gestão da educação municipal de Fortaleza tem evoluído conforme as atualizações na legislação educacional. Entre os principais marcos legais identificados no período

de 1996 a 2016 estão a Lei Orgânica do Município (Lei nº 001/1990), o Estatuto do Magistério (Fortaleza, 1984), os Planos Municipais de Educação (Leis nº 9.441/2008 e nº 10.371/2015) e a Lei da Gestão Democrática e Participativa (Lei Complementar nº 169/2014).

A Lei Orgânica (Fortaleza, 1990) estabelece a gestão democrática como princípio da educação pública (art. 270, IX) e define diretrizes como a seleção pública para direção escolar, a criação de grupos gestores e a instituição de conselhos e mecanismos de participação comunitária (arts. 271 e 273). Já o sistema municipal de ensino (Lei nº 9.317/2007) reorganiza o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo e representativo com caráter técnico-pedagógico e de participação social.

A Lei Complementar nº 169/2014 institui os princípios da gestão democrática, destacando a participação da comunidade nas decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, a autonomia das escolas e a escolha dos gestores por seleção pública. O Conselho Escolar, criado pela Lei nº 7.990/1996 e reafirmado pela Lei Complementar nº 169/2014, é definido como órgão consultivo, deliberativo, fiscalizador e representativo da comunidade, responsável por aprovar planos administrativos e pedagógicos, fiscalizar a gestão e promover a participação efetiva (Fortaleza, 2014).

O Plano Municipal de Educação 2015–2025 (Fortaleza, 2015) reforça a efetivação da gestão democrática, propondo o planejamento e acompanhamento participativo das avaliações institucionais e da aprendizagem. No PME 2008–2018, destacam-se metas voltadas à formação e valorização dos profissionais, à autonomia escolar e ao fortalecimento dos conselhos e grêmios (Fortaleza, 2008). Contudo, estudos apontam a não efetivação da escolha democrática dos gestores, prevalecendo indicações políticas (Guedes, 2013).

O Estatuto do Magistério (Fortaleza, 1984) trata da formação e aperfeiçoamento dos profissionais de magistério, incluindo administradores escolares habilitados em Pedagogia com especialização em Administração Escolar. Prevê a nomeação de diretores para mandatos de quatro anos, após eleição com participação da comunidade escolar (Lei nº 6.336/1988).

As mudanças na gestão educacional de Fortaleza refletem o alinhamento entre políticas municipais, estaduais e nacionais, especialmente diante da influência das políticas de accountability e de avaliações em larga escala. Essas transformações impulsionaram a adoção de mecanismos de responsabilização e estratégias de gestão que reforçam o controle e a busca por resultados na rede pública de ensino (Fortaleza, 2013a; 2013b; 2014; 2015).

a) A direção escolar

Conforme estabelecido no Estatuto do Magistério de Fortaleza (1984), as atividades do

Administrador Escolar (direção e vice-direção) são consideradas exclusivas de funções gratificadas (cargos em comissão). No entanto, o estatuto não especifica os critérios para o provimento desses cargos. Vale ressaltar que, no período abrangido pela presente pesquisa (2005 a 2013), é relevante destacar que, no início da primeira gestão municipal de Luizianne Lins em 2005, a nomeação dos diretores e vice-diretores ocorreu tanto por indicação política, conforme ocorria em décadas anteriores, quanto por um processo de substituição através de listas tríplexes elaboradas pelos profissionais de cada escola.

No procedimento de nomeação por meio de lista tríplex em 2005, os nomes eram analisados pelo secretário de educação e pela prefeita, acompanhados por um memorial e um plano de trabalho de cada um dos três candidatos. Através desse processo de nomeação por lista tríplex, todos os diretores e vice-diretores que participaram deste estudo foram selecionados em 2005, sendo substituídos por outros profissionais em 2013, no início da gestão do Prefeito Roberto Cláudio.

As responsabilidades para o desempenho da função de diretor e vice-diretor nas escolas públicas municipais de Fortaleza ainda estão sujeitas ao Estatuto do Magistério, que atribui ao gestor escolar/administrador escolar o seguinte:

Art. 37 – Administrador Escolar é o especialista em Educação licenciado em curso de pedagogia de duração curta ou plena, com especialização em Administração escolar.

§ 1º - As atividades do Administrador Escolar, desvinculadas de cargos efetivos ou empregos, são exclusivamente inerentes ao exercício de função gratificada correspondente à direção e vice-direção de estabelecimento de ensino; § 2º - Ao Administrador Escolar, no exercício da função de direção, compete planejar, acompanhar e controlar as atividades técnico-administrativas e pedagógicas da unidade escolar. § 3º - Ao Administrador escolar, no exercício da vice-direção, compete auxiliar o Administrador Escolar no desempenho dos encargos próprios da direção da unidade escolar e substituí-lo em suas faltas e impedimentos. (Fortaleza, 1984).

Quanto ao Art. 37, é relevante destacar que a especialização necessária para desempenhar as funções de diretor ou vice-diretor é em gestão escolar, não mais em administração escolar.

b) O setor pedagógico

A função de coordenador pedagógico é uma adição recente nas escolas públicas municipais de Fortaleza, datando de 11 de julho de 2008, quando foi estabelecida por meio da Portaria 174/2008. Essa iniciativa surgiu com o objetivo de melhorar os indicadores de rendimento escolar dos alunos das escolas da Prefeitura de Fortaleza, especialmente o IDEB. A mencionada portaria justifica a necessidade de instituir a coordenação pedagógica nas escolas da rede municipal de ensino, regulamentando seu exercício ao afirmar que:

[...] CONSIDERANDO a adesão do Município de Fortaleza, através da Secretaria Municipal de Educação - SME, ao Plano de Desenvolvimento da Educação - Compromisso Todos pela Educação, com vistas à adoção de medidas que favoreçam a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, dos alunos da Rede Pública Municipal. CONSIDERANDO que: Os indicadores de rendimento escolar apresentados no Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE e nos resultados obtidos pelos alunos nas avaliações externas são fundamentais na expressão da qualidade social da educação escolar. CONSIDERANDO as recentes e significativas transformações na estrutura e funcionamento da Rede Municipal de Ensino. DECIDE: Art. 1º - Instituir a coordenação pedagógica no âmbito das unidades escolares da rede municipal de ensino, que será exercida por: I – atuais supervisores(as) escolares a quem serão atribuídas funções de coordenação pedagógica, conforme previstas nesta Portaria. Estes supervisores terão prioridade de exercício de coordenação pedagógica na unidade escolar em que estiverem lotados; II - atuais orientadores(as) educacionais que se declararem aptos a desenvolver a função de coordenação pedagógica e se manifestarem, por escrito, em formulário específico na Coordenação de Gestão de Pessoas... Parágrafo Único - A função de coordenador(a) pedagógico(a) não se caracteriza como cargo comissionado e será considerada de efetivo exercício na unidade escolar, não acarretando para o(a) servidor(a) quaisquer perdas de direitos e vantagens que já lhe tenham sido conferidos. (Fortaleza, Portaria 174 de 11 de julho de 2008).

A partir da Portaria nº 174/2008, a função de coordenador pedagógico começou a ser exercida por meio de um processo de credenciamento. A Secretaria Municipal de Educação (SME) buscou avaliar a adequação do perfil dos interessados, dando prioridade ao credenciamento de supervisores e orientadores educacionais que estivessem lotados na unidade. Além disso, abriu a oportunidade para os demais professores da educação básica (Fortaleza, Portaria 174 de 11 de julho de 2008).

Vale ressaltar que, durante o credenciamento estabelecido pela Portaria nº 174/2008, era facultativo para o orientador educacional deixar sua função para assumir a coordenação pedagógica, caso fosse selecionado. De acordo com a Portaria, o exercício da função de coordenador pedagógico não era remunerado e não configurava um cargo em comissão. Somente em 2013, com a criação efetiva do cargo de coordenador pedagógico e sua integração à estrutura administrativa da SME, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 0150, de 28 de junho de 2013, é que essa função passou a ter essas atribuições remuneradas e caracterizadas como cargo em comissão.

O Estatuto do Magistério da Prefeitura de Fortaleza, reconhecendo a relevância do serviço de orientação educacional, declara que:

Art. 23 – Orientador Educacional é o especialista em Educação com habilitação em Orientação Educacional, obtida em curso superior de graduação com duração plena ou de pós-graduação. Art. 24 - Compete ao Orientador Educacional: a) acompanhar todo o processo de ensino na comunidade escolar, visando ao ajustamento e integração do aluno; b) acompanhar o desenvolvimento da personalidade do educando, proporcionandolhe condições de conscientização de sua pessoa, de suas potencialidades e limitações, de sua vocação profissional, através da reflexão sobre os fatos e a realidade que o envolvem,

possibilitando-lhe ajustamento ao meio social (Fortaleza, 1984).

Nota-se, assim, que tanto a atribuição do coordenador pedagógico quanto a do orientador educacional estão voltadas para a formação do aluno. Entretanto, enquanto o primeiro mantém um contato significativo com os professores, mesmo visando à aprendizagem do aluno, o segundo interage diretamente com os estudantes.

c) A supervisão escolar

Quanto às atribuições do supervisor escolar, embora seja um membro significativo do "trio gestor", esse profissional não é considerado parte integrante da escola. Ele é um funcionário designado pela SME para oferecer suporte às escolas e servir como elo entre o Executivo e as unidades escolares. Em redes mais bem estruturadas, há uma equipe de supervisores que compartilha responsabilidades, coordena esforços para orientar os diretores, oferece suporte nas questões cotidianas, capacita coordenadores pedagógicos e professores, e assegura a implementação das políticas públicas, que representam as diretrizes oficiais que conferem unidade à rede. À luz dessas considerações, o Estatuto do Magistério de Fortaleza estabelece que:

Art. 21 – Supervisor Escolar é o especialista em educação com habilitação em Supervisão Escolar, obtida em curso superior de graduação com duração plana, ou de pós-graduação. Art. 22 – Compete ao Supervisor Escolar planejar, controlar e avaliar as atividades técnico-pedagógicas do Sistema Oficial de Educação do Município, visando à melhoria do processo ensino-aprendizagem. (Fortaleza, 1984).

Ao examinar a perspectiva dos profissionais envolvidos na administração das escolas objeto de pesquisa, é possível notar que nos últimos cinco anos, a supervisão escolar tem cedido lugar à coordenação pedagógica. Essa transição ocorreu não apenas a partir da implementação da Portaria nº 174/2008 durante o segundo mandato da prefeita Luizianne Lins (2009-2012), mas também na gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013-2016). Este último efetivamente criou o cargo de coordenador pedagógico, integrando-o à estrutura administrativa da SME, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 0150, de 28 de junho de 2013. Nesse sentido, os cargos de coordenador pedagógico passaram a ser preenchidos mediante aprovação prévia em seleção pública, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal da Educação (Fortaleza, 2013).

Dadas as transformações nas atribuições dos supervisores escolares nas escolas públicas municipais de Fortaleza, destaca-se como relevante um trecho do primeiro edital de seleção pública para coordenadores em 2013, afirmava: “Os servidores públicos do Município de Fortaleza detentores do cargo de Supervisor Escolar ocuparão, de forma automática, desde que estejam em

efetivo exercício, sem a necessidade de participação na presente seleção pública, o cargo de Coordenador Pedagógico”.

A administração das escolas municipais de Fortaleza faz parte de um cenário mais abrangente, que envolve estruturação, planejamento administrativo e política educacional. O próximo tópico contribuirá para este estudo.

d) As políticas de *accountability*

Para Zientarski (2021), desenvolveu-se no Brasil, e mais especificamente no Ceará, um Estado que serve como modelo para políticas educacionais orientadas por resultados, uma crescente tensão entre a universalidade do direito à Educação e o argumento neoliberal de suas limitações. O programa de adesão à municipalização entre o Governo do Estado e os municípios do Ceará previa a colaboração de diversos setores da sociedade civil e do Poder Público, além de propostas para cooperação técnica e financeira entre o Estado e os municípios a fim de organizar e estruturar os parques escolares.

Conforme expresso pelo secretário de Educação, Antenor Naspolini, essa iniciativa tornou o Ceará precursor da política educacional nacional do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1996. Isso vinculava um percentual per capita por aluno/ano do Ensino Fundamental, com uma forte inclinação para transferir a responsabilidade educativa para os municípios.

Albuquerque (2005) destaca que o segundo e terceiro mandatos de Tasso Jereissati no governo do Estado (1995-2002) faziam parte do processo de consolidação das reformas neoliberais, após um primeiro mandato rotulado como laboratório dessas reformas. A Lei de Municipalização do Ensino Público do Ceará (nº 12.452/1995) prescreve o regime de colaboração entre o sistema estadual e os municípios, antecipando a trilha da *accountability*. No cenário cearense, a implementação de sistemas de avaliação resultou na identificação de necessidades de compensação financeira e cooperação técnica, visando avaliar o aprendizado dos alunos do ensino fundamental e estabelecer mecanismos de responsabilização e prestação de contas (Camarão *et al.*, 2015). O contexto do Ceará se destaca como um local privilegiado para a análise das políticas educacionais relacionadas à Gestão Democrática e à *accountability* educacional, moldadas pela reforma administrativa de cunho gerencial que redefiniu a função e o papel regulador do sistema educacional local.

De acordo com Costa e Vidal (2020), O modelo de *accountability* educacional no Ceará teve início em 2007 com a criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC),

vinculado ao Prêmio Escola Nota 10 (PEN10) e ao rateio da cota-parte do ICMS. Esses mecanismos baseiam-se nos índices do Spaece, avaliando todos os 184 municípios do estado. Essas iniciativas contribuem para estabelecer um modelo de coordenação federativa e regulação na educação. Desde 2007, as regras e normas criadas visam fortalecer o PAIC e servir como políticas de indução para os municípios, centrando-se nos eixos de gestão municipal e avaliação da aprendizagem, associados ao rateio da cota-parte do ICMS e ao Prêmio Escola Nota Dez (Figura 6).

Figura 6 - Histórico da legislação da *accountability* no Ceará

Instrumento	Data	Conteúdo
Lei 13.875	7 de fevereiro de 2007	Apresenta a gestão por resultados como modelo administrativo do governo estadual
Protocolo de intenções firmado entre o Governo Estadual e os municípios	24 de maio de 2007	Estado e municípios firmam compromisso para execução do Programa Alfabetização na Idade Certa, com contrapartida de cada um.
Lei Complementar nº 63	4 de setembro de 2007	Altera a regra que impossibilitava concessão de bolsa para servidores públicos, com recursos do FECOP, por período superior a três anos;
Lei nº 14.023	17 de dezembro de 2007	Altera os critérios para distribuição da parcela do ICMS, associando 18% aos resultados do 2º ano do ensino fundamental
Lei nº 14.026	17 de dezembro de 2007	Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa para prestar cooperação técnica e pedagógica aos municípios
Decreto nº 29.139	26 de dezembro de 2007	Altera a estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Educação, criando a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios e os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios
Contrato de Financiamento da Operação Swap II junto ao Banco Mundial- Diário Oficial do Estado do Ceará	24 de abril de 2009	Financiamento do projeto de Apoio à Inclusão Social e ao Desenvolvimento Econômico do Ceará – SWAp II, com ações específicas para a Secretaria Estadual de Educação com foco no Programa Alfabetização na Idade Certa
Lei nº 14.371	19 de junho de 2009	Cria o Prêmio Escola Nota Dez para turmas do 2º ano do ensino fundamental
Termo de Parceria de Resultados firmado entre o Governo Estadual e entidades da sociedade civil	25 de maio de 2011	Manutenção, aperfeiçoamento e ampliação do Programa Alfabetização na Idade Certa
Lei 13.875	7 de fevereiro de 2007	Apresenta a gestão por resultados como modelo administrativo do governo estadual
Protocolo de intenções firmado entre o Governo Estadual e os municípios	24 de maio de 2007	Estado e municípios firmam compromisso para execução do Programa Alfabetização na Idade Certa, com contrapartida de cada um.
Lei Complementar nº 63	4 de setembro de 2007	Altera a regra que impossibilitava concessão de bolsa para servidores públicos, com recursos do FECOP, por período superior a três anos;
Lei nº 14.023	17 de dezembro de 2007	Altera os critérios para distribuição da parcela do ICMS, associando 18% aos resultados do 2º ano do ensino fundamental
Lei nº 14.026	17 de dezembro de 2007	Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa para prestar cooperação técnica e pedagógica aos municípios
Decreto nº 29.139	26 de dezembro de 2007	Altera a estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Educação, criando a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios e os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios
Contrato de Financiamento da Operação Swap II junto ao Banco Mundial- Diário Oficial do Estado do Ceará	24 de abril de 2009	Financiamento do projeto de Apoio à Inclusão Social e ao Desenvolvimento Econômico do Ceará – SWAp II, com ações específicas para a Secretaria Estadual de Educação com foco no Programa Alfabetização na Idade Certa
Lei nº 14.371	19 de junho de 2009	Cria o Prêmio Escola Nota Dez para turmas do 2º ano do ensino fundamental
Termo de Parceria de Resultados firmado entre o Governo Estadual e entidades da sociedade civil	25 de maio de 2011	Manutenção, aperfeiçoamento e ampliação do Programa Alfabetização na Idade Certa

Fonte: Costa e Vidal (2020, p. 131-132)

Realmente, a intenção do governo estadual ao estabelecer essas diretrizes era favorecer um "modelo de gestão pública por resultados" e incentivar os municípios a atuarem na melhoria dos indicadores sociais (Ceará, 2012, p. 86). Embora a gestão por resultados, regulamentada pela Lei nº 13.875/2007, tenha sido adotada como modelo administrativo do estado desde 2004, a aspiração de envolver os municípios nessa abordagem reflete o desejo do governo estadual de expandir esse tipo de gestão. Para isso, foram necessárias as políticas de indução mencionadas, sob a justificativa de "fortalecer, valorizar e ampliar" os esforços de municípios e escolas.

O contexto de pressões para cortes orçamentários e eficiência levou os gestores públicos a buscarem soluções no setor privado, introduzindo a ideia de reengenharia de processos nas organizações públicas, incluindo a educação. Influenciadas por organismos multilaterais, como Unesco, Banco Mundial e OCDE, as políticas educacionais no Brasil passaram a incorporar avaliações de larga escala. No âmbito da gestão escolar, políticas voltadas para a profissionalização dos diretores e o monitoramento de indicadores educacionais foram implementadas. Em Fortaleza/CE, a reorganização da gestão educacional visava melhorar os indicadores, levando à criação da função de Superintendente Escolar. Inspirada em experiências de outros estados e municípios, a Superintendência Escolar, regida pela Lei n. 169/2014, atua como elo entre órgãos centrais, distritos de educação e escolas, oferecendo suporte e promovendo a integração de informações para aprimorar a gestão escolar.

e) A superintendência escolar

A Superintendência Escolar foi instituída pela Lei n. 169/2014, sendo subordinada à Cogeste no organograma da SME. Nos seis distritos de educação, essa superintendência é parte da Célula de Acompanhamento e Superintendência Escolar. Com 13 atribuições, conforme o art. 57 da mesma lei, o Superintendente Escolar orienta e organiza processos, responsabilidades e atividades da gestão escolar em todas as instâncias, promovendo a integração de informações entre escolas, distritos e secretaria. Essa função busca oferecer suporte nos distritos, mais próximos das escolas, e na Secretaria, buscando descentralização geográfica.

A criação da Superintendência Escolar em Fortaleza/CE representa uma mudança significativa no modelo de organização do sistema público municipal. Essa superintendência atende a dois propósitos principais: estabelecer uma estrutura de descentralização horizontal para manter o poder de decisão nos órgãos regionais e introduzir a racionalização administrativa por meio da supervisão contínua, otimização de competências e acompanhamento homogêneo para identificar ineficiências.

Embora a legislação não tenha explicitado a função dos superintendentes como gestores do sistema de ensino, na prática, eles assumiram diversas funções anteriormente distribuídas em diferentes setores da SME e dos distritos de educação. Os superintendentes tornaram-se catalisadores de informações sobre as escolas, utilizando sistemas informatizados para compilar dados detalhados sobre a gestão escolar.

Eles desempenham um papel fundamental na supervisão e controle da gestão escolar na rede pública municipal, concentrando-se na análise de indicadores sem enfatizar a formação dos gestores em áreas como desenvolvimento escolar, padrões mínimos de funcionamento e planos de carreira do magistério. O artigo 57 da lei n. 169/2014 estabelece as atribuições dos superintendentes escolares, incluindo o acompanhamento de indicadores, processos e instrumentos de gestão, realização de visitas às escolas, elaboração de relatórios, planejamento de encontros com diretores escolares e monitoramento de sistemas de informação. Por fim, a criação da Superintendência Escolar representa uma mudança significativa no modelo de organização do sistema público municipal. Essa superintendência atende a dois propósitos principais: estabelecer uma estrutura de descentralização horizontal para manter o poder de decisão nos órgãos regionais e introduzir a racionalização administrativa por meio da supervisão contínua, otimização de competências e acompanhamento homogêneo para identificar ineficiências.

Embora a legislação não tenha explicitado a função dos superintendentes como gestores do sistema de ensino, na prática, eles assumiram diversas funções anteriormente distribuídas em diferentes setores da SME e dos distritos de educação. Os superintendentes tornaram-se catalisadores de informações sobre as escolas, utilizando sistemas informatizados para compilar dados detalhados sobre a gestão escolar.

3.2 Dimensões que afetam a democratização da gestão escolar

A democratização da gestão escolar, embora afirmada nas políticas educacionais como princípio estruturante, é tensionada por múltiplas dimensões que refletem contradições políticas, culturais, pedagógicas e estruturais do contexto educacional brasileiro.

Em *Dimensões da Gestão Escolar*, o trabalho da gestão é apresentado em dimensões a fim de organizar os afazeres cotidianos da equipe escolar. Paro (1995) reforça que a administração escolar precisa integrar a dimensão política e pedagógica. No tocante das dimensões da gestão escolar o conhecimento empírico nos remete à divisão clássica: dimensão administrativa, dimensão financeira e dimensão pedagógica. Estas, com o passar dos anos e estudos foram acrescidas e, em alguns casos, recebem nomenclatura diferentes, mas possuem as mesmas características. O fato é que entre as dimensões da gestão escolar, a literatura deixa uma lacuna no que diz respeito à predominância da (s)

dimensão (es) que se relacionam diretamente ao processo de ensino e aprendizagem., visto que todas são apresentadas de forma equivalente e linear, sem centralizar ou aprofundar àquela que possibilita os maiores avanços qualitativos da educação (Alves; González, 2025, p. 3).

É importante reconhecer quais são as estratégias que possibilitam ampliar a aprendizagem dos estudantes, quais atores figuram neste processo e suas implicações no processo de ensino e aprendizagem no ambiente escolar. Apropriar-se das dimensões da gestão escolar, reconhecendo as áreas de atuação e seus impactos se consolida como uma excelente estratégia de melhoria da qualidade da educação.

Essas dimensões interferem na materialização da gestão democrática, revelando o entrelaçamento de mecanismos de controle, práticas centralizadoras, desigualdades materiais e *déficits* de participação efetiva.

a) Dimensão política: gerencialismo e centralização administrativa

As reformas educacionais implementadas a partir dos anos 1990 introduziram uma lógica gerencial nas escolas, inspirada em modelos empresariais e orientada pela racionalidade da eficiência e dos resultados. De acordo com Oliveira, Vieira e Augusto (2014), a descentralização administrativa, apresentada como mecanismo de autonomia, traduziu-se, na prática, em um processo de transferência de responsabilidades sem o correspondente suporte material e institucional, gerando sobrecarga de trabalho e intensificação das tarefas dos diretores. Essa descentralização aparente reforça uma centralização política, uma vez que os órgãos superiores impõem metas e avaliações padronizadas que limitam a autonomia local e reconfiguram a gestão escolar em torno do cumprimento de indicadores de desempenho.

Barroso (2007) observa que, sob a influência das reformas de orientação gerencial, cresce o paradoxo entre autonomia e controle: quanto maior a autonomia formal da escola, mais rígidos se tornam os mecanismos de responsabilização. O diretor, nesse contexto, assume o papel de gestor de resultados, mediando as demandas da comunidade, do corpo docente e da administração central (Oliveira; Vieira; Augusto, 2014). A autonomia se transforma em instrumento de controle, pois a gestão por resultados impõe um modelo de gestão que, sob o pretexto da eficiência, compromete a participação democrática e o caráter coletivo das decisões escolares.

b) Dimensão cultural: o déficit de participação e consciência crítica

A cultura escolar é atravessada por valores e práticas que dificultam a efetivação da

participação democrática. Oliveira (2002) destaca que, diante das carências materiais e do abandono institucional, torna-se difícil esperar uma participação politizada dos profissionais da educação. As condições precárias e a sobrecarga de tarefas limitam o engajamento coletivo e reduzem a gestão à dimensão burocrática.

[...] não é difícil perceber o quão distante de uma cultura democrática, envolvendo a participação de todos, estão as escolas públicas brasileiras. Fica difícil, diante do abandono e da carência material, esperar uma participação politizada dos profissionais da educação, no cotidiano escolar. É duplo, portanto, para a autora, o desafio dos diretores escolares: manter a escola funcionando sem assumir postura centralizadora e autoritária. Apesar de ter o seu tempo quase todo absorvido por tarefas administrativas, ele deve preservar o seu tempo, uma vez que lhe compete, como a toda a comunidade escolar, a finalidade precípua da escola: a educação como um processo político-pedagógico. Deve cuidar-se, como diz a autora, para que o conteúdo crítico e analítico sobre sua ação não seja esvaziado. Cuidar-se para não se reduzir a mero gerente, controlador da força de trabalho, a serviço não dos interesses da educação pública, mas de grupos de poder, representantes de interesses privados (Oliveira; Vieira; Augusto, 2014, p. 544-545).

A centralização do poder nas figuras diretivas e a pressão por resultados produzem uma cultura de conformismo e despolitização, na qual os trabalhadores da educação são responsabilizados individualmente pelo desempenho institucional, enfraquecendo o senso de coletividade e o compromisso com o projeto político-pedagógico da escola.

Essa cultura de responsabilização reforça o controle simbólico sobre o trabalho docente e diretivo, produzindo um ethos de performatividade (Ball, 2005), em que o valor do profissional é medido por sua capacidade de cumprir metas externas.

Segundo Barroso (2007), há um paradoxo na gestão escolar, principalmente nos países anglo-saxões, onde, em numerosas situações, mais autonomia significa menos democracia, uma vez que o controle da cobrança de resultados parece estar em uma posição oposta à participação dos docentes no processo de decisão. O trabalho dos gerentes, no caso os diretores das escolas, envolve inculcar uma cultura, na qual os trabalhadores vão se sentir mais responsáveis pelo bem-estar das escolas, perante as comunidades e os alunos. Parece tratar-se de uma cultura de convencimento sobre a importância dos resultados e das metas estabelecidas, prevaletes sobre uma concepção do trabalho como uma ação pública voltada para a formação e emancipação social das pessoas [...] (Oliveira; Vieira; Augusto, 2014, p. 543-544).

O resultado é o enfraquecimento da consciência crítica e a redução da gestão democrática a práticas formais, desprovidas de efetiva deliberação coletiva.

c) Dimensão pedagógica: precarização docente e condições de trabalho

As condições de trabalho dos profissionais da educação constituem um dos principais fatores que comprometem a democratização da gestão escolar. A pesquisa “Trabalho Docente

na Educação Básica no Brasil” (TDEBB), analisada por Oliveira, Vieira e Augusto (2014), revelou que 70,5% dos professores afirmam não possuir condições adequadas de trabalho e 67% apontam acréscimo de novas funções e responsabilidades. Esses dados expressam a precarização e a intensificação do trabalho docente, associadas às políticas de responsabilização e à lógica de performatividade.

A ampliação das exigências de desempenho, somada à insuficiência de recursos e ao controle crescente sobre as práticas pedagógicas, reduz o tempo destinado ao planejamento e à reflexão crítica. Segundo as autoras, 56,5% dos diretores declararam que a maior parte de seu tempo é consumida por tarefas burocráticas, o que diminui a atenção ao acompanhamento pedagógico e à articulação do projeto político-pedagógico. Nesse contexto, a escola perde sua centralidade como espaço formativo e emancipador, convertendo-se em um locus de administração de metas e resultados.

d) Dimensão estrutural: desigualdade socioeconômica e exclusão

A desigualdade socioeconômica constitui um elemento estrutural que limita a democratização da gestão escolar. Oliveira (2011) argumenta que as defasagens regionais no Brasil refletem desigualdades econômicas que se expressam no desempenho escolar e nas condições de trabalho docente.

Os Estados e os Municípios devem se adaptar às exigências contidas na legislação nacional, o que nem sempre ocorre de forma harmônica, tranquila, transparente e sem resistências. As reticências quanto ao cumprimento das normas nacionais no País pelos demais entes federativos (Estados e Municípios), no que se refere à educação, podem ser explicadas pela inexistência de um sistema nacional de educação, que poderia, conforme Oliveira (2011), imprimir maior integração e coesão entre os entes federados, garantindo melhorias educacionais nas diversas regiões, já que as defasagens regionais no Brasil são também desigualdades econômicas e se refletem no desempenho escolar e principalmente nas condições de trabalho docente (Oliveira; Vieira; Augusto (2014).

A ausência de um sistema nacional de educação integrado acentua essas disparidades, resultando em escolas com diferentes graus de autonomia e infraestrutura. Essas desigualdades também se manifestam no cotidiano das escolas, onde os professores relatam dificuldades em lidar com estudantes oriundos de contextos de vulnerabilidade social e com a falta de recursos materiais e humanos. A gestão escolar, ao ser submetida às lógicas de comparação e ranqueamento impostas pelos sistemas de avaliação externa, tende a reforçar a exclusão, ao invés de promover equidade.

Derouet (2010) observa que, sob o discurso da “igualdade de resultados”, instala-se

uma nova forma de controle que desloca o ideal de justiça escolar para a exigência de prestação de contas, desvinculando a noção de equidade das condições concretas de desigualdade social.

No projeto de igualdade de chances, a busca pela eficácia é considerada uma coerção externa com a qual é melhor pactuar. A segunda modernidade considerou a obrigação de resultados uma parte da definição da justiça. É um aspecto da obrigação de prestar contas: prestar contas ao Estado e ao contribuinte pelo dinheiro gasto, prestar contas aos usuários pela qualidade dos serviços que lhes são propostos, etc. (Derouet, 2010, p. 1007).

Assim, as dimensões política, cultural, pedagógica e estrutural se entrelaçam na constituição de um campo de tensões que impede a plena realização da gestão democrática. A escola, situada entre a promessa da autonomia e a realidade do controle, revela que a democratização da gestão depende não apenas de dispositivos legais, mas da superação das condições materiais, culturais e institucionais que sustentam a racionalidade gerencial e as desigualdades estruturais.

3.3 A cultura do resultado e a fragilização da autonomia escolar

A cultura do resultado, instaurada pelas políticas educacionais das últimas décadas, redefine as práticas e significados da gestão escolar ao submeter a autonomia das instituições e de seus profissionais a uma lógica de controle e responsabilização. Segundo Oliveira, Vieira e Augusto (2014), a descentralização administrativa e financeira, apresentada como conquista da autonomia, trouxe para dentro da escola novas responsabilidades e exigências, sem, contudo, assegurar condições materiais e institucionais para sua efetivação. Sob o discurso da eficiência e da transparência, o Estado transfere às escolas o encargo da obtenção de resultados, estabelecendo uma relação de prestação de contas que desvirtua o sentido político-pedagógico da autonomia.

As reformas educacionais dos anos 1990 introduziram na administração escolar uma racionalidade gerencial voltada para o cumprimento de metas e a mensuração de desempenhos. Essa lógica, inspirada nas práticas empresariais, foi legitimada pelo argumento de que a descentralização ampliaria a eficiência e a qualidade do ensino. Contudo, como evidenciam Oliveira, Vieira e Augusto (2014), essa descentralização implicou uma ampliação das responsabilidades dos diretores e professores, acompanhada do aumento do controle exercido pelos órgãos centrais. A autonomia, nesse contexto, converte-se em instrumento de responsabilização, pois os gestores escolares passam a ser cobrados pelos resultados de avaliações externas, sem que as condições estruturais para o trabalho docente e a aprendizagem dos estudantes sejam consideradas.

Essa cultura da performatividade redefine o papel do diretor escolar, que, segundo Ball

(2005), passa a atuar como gestor de resultados, mediando a tensão entre as demandas políticas do sistema e as expectativas da comunidade escolar. A autoridade do diretor, antes sustentada pelo princípio da participação e da coletividade, é reconfigurada pela exigência de eficácia, levando-o a concentrar suas ações em tarefas burocráticas e na administração de indicadores.

A ênfase nos resultados também altera o sentido da avaliação escolar. Conforme destacam as autoras, as provas padronizadas e os sistemas de monitoramento, como o Saeb e o Ideb, tornam-se os principais instrumentos de regulação e controle da gestão escolar. Os resultados dessas avaliações são utilizados como base para a comparação entre escolas e redes de ensino, promovendo uma competição interna que enfraquece a cooperação e o compromisso coletivo. Reiterando a posição de Derouet (2010), para quem, ao substituir a noção de igualdade de oportunidades pela exigência de igualdade de resultados, as políticas educacionais transformam a justiça escolar em obrigação de prestação de contas, deslocando o foco da formação integral para o cumprimento de metas.

Esse modelo performativo de gestão tem como consequência a intensificação e a precarização do trabalho docente. O controle sobre o trabalho pedagógico amplia-se, e os educadores se veem compelidos a adaptar suas práticas às exigências dos exames externos, em detrimento de processos formativos mais amplos. Nesse contexto, a autonomia pedagógica é reduzida a uma aparência, subordinada à lógica do controle e da mensuração.

As autoras evidenciam ainda que a associação entre resultados escolares e bonificações financeiras reforça a cultura do desempenho individual, substituindo o princípio da cooperação pela competição interna. A cultura do resultado, como já sinalizado, consolida um tipo de gestão que transforma a escola em unidade de produção de índices e o diretor em gestor de metas, distanciando a prática educativa de sua dimensão política e emancipadora.

Desse modo, a fragilização da autonomia escolar emerge como efeito direto da racionalidade gerencial e da lógica da performatividade. A autonomia, concebida originalmente como possibilidade de autogoverno e de construção coletiva das decisões pedagógicas,

converte-se em uma forma de responsabilização individualizada, na qual diretores e professores são cobrados por resultados que não controlam integralmente. A escola pública, nesse processo, deixa de ser espaço de formação crítica e se torna arena de disputas por desempenho, reduzindo o sentido da educação ao cumprimento de metas externas.

3.4. A responsabilização da gestão escolar e o impacto sobre o trabalho docente

A responsabilização emerge, no cenário educacional contemporâneo, como um dos

principais instrumentos de regulação do trabalho escolar. Vinculada às reformas gerenciais e à lógica de mercado introduzida pelo neoliberalismo, ela redefine o papel do gestor e do professor ao associar o desempenho institucional à produtividade e aos resultados aferidos por avaliações externas. Para Oliveira, Vieira e Augusto (2014), as políticas de responsabilização “associam resultados às premiações dos docentes e das escolas”, de modo que diretores e professores se tornam os principais responsáveis pelos índices educacionais, atuando “num campo de tensões entre a autonomia e o controle” (p. 529). Assim, o processo de descentralização administrativa, apresentado como mecanismo de democratização, converte-se em um meio de transferir para as escolas a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso das políticas públicas, sem que lhes sejam garantidas as condições materiais necessárias.

Essas reformas, conforme analisam Castro, Morais e Peixoto (2021), inserem-se em um movimento mais amplo de difusão da racionalidade neoliberal, que busca submeter o campo educacional às mesmas lógicas de eficiência e competitividade características do setor produtivo. O discurso da qualidade e da modernização escolar é apropriado pela ideologia gerencial, que orienta a escola a operar como uma empresa voltada a resultados, “adaptando-se às exigências do capital” (p. 4). Nesse contexto, o diretor escolar deixa de ser um articulador do trabalho coletivo e assume o papel de gestor técnico-administrativo, voltado à obtenção de metas e indicadores.

Ainda, segundo as autoras, “os mecanismos de gestão impostos pelo órgão superior são cada vez mais complexos e demandam mais tempo do diretor”, o que provoca sobrecarga de trabalho e “reduz a sua participação na gestão do processo pedagógico” (Oliveira; Vieira; Augusto, 2014, p. 540). O diretor é chamado a “prestar contas pelos resultados educacionais”, transformando-se em gestor de desempenho e executor das políticas de responsabilização (p. 543).

Silva *et al.* (2024) reforçam que o neoliberalismo, ao difundir valores de eficiência e competitividade, desloca o sentido da gestão democrática e provoca a descaracterização do espaço escolar como lugar de formação humana e crítica, substituindo o ideal coletivo pela racionalidade técnica. Os autores observam que a ênfase na meritocracia e na responsabilização individual impõe um modelo de escola pautado na “cobrança de metas e no controle dos resultados”, o que contribui para o enfraquecimento da solidariedade e da cooperação entre docentes e gestores. O trabalho educativo, antes orientado pela construção coletiva do conhecimento, é fragmentado e submetido a mecanismos de avaliação externa, em que a qualidade é confundida com produtividade.

Em perspectiva semelhante, Alves e González (2025) analisam que as dimensões administrativa, pedagógica, relacional e política da gestão escolar são afetadas por esse modelo de responsabilização, que impõe às escolas a necessidade de responder a padrões fixos de

desempenho. A dimensão administrativa, ao priorizar a eficiência, absorve a energia dos gestores; a dimensão pedagógica sofre com a precarização das condições de trabalho; a dimensão relacional é corroída pelo clima de competição; e a dimensão política é reduzida ao cumprimento de protocolos e metas. O resultado é um distanciamento entre a gestão e o sentido emancipador da educação, pois o diretor e o professor passam a agir sob pressão constante de resultados, o que enfraquece a reflexão crítica e o compromisso coletivo com o projeto escolar.

Nas análises de Oliveira, Vieira e Augusto (2014), os professores vivem um duplo processo: de um lado, enfrentam o aumento de funções e a precarização de suas condições; de outro, sofrem a imposição de controle crescente e responsabilização pelos indicadores de desempenho. Essa pressão gera “um sentimento de vigilância e de cobrança permanentes”, comprometendo a autonomia e a dimensão política do trabalho docente (p. 543). O docente é chamado a atuar como executor de políticas e programas definidos fora da escola, perdendo espaço para exercer a liberdade pedagógica e a construção coletiva do projeto educativo.

Castro, Morais e Peixoto (2021) destacam que, ao associar a qualidade da educação a parâmetros de desempenho, as políticas de responsabilização desconsideram as desigualdades estruturais e reproduzem injustiças sociais. Escolas localizadas em contextos de vulnerabilidade tendem a obter resultados inferiores e, por isso, são classificadas como ineficientes, quando, na realidade, enfrentam carência de infraestrutura, de recursos e de condições adequadas de trabalho. Nesse processo, a responsabilização transfere à escola a culpa pelas contradições do sistema, mascarando as causas estruturais das desigualdades educacionais.

A responsabilização, portanto, opera como um dispositivo de poder que reorganiza o trabalho escolar e redefine o papel dos sujeitos da educação. A pressão por resultados, o controle burocrático e a competição entre escolas e profissionais convertem a autonomia em instrumento de controle e a gestão democrática em prática formal, sem substância participativa. Silva *et al.* (2024) apontam que o impacto dessa lógica sobre o trabalho docente é profundo: o professor é desafiado a conciliar a missão formativa com a imposição de metas e índices, o que gera tensões éticas e pedagógicas em seu cotidiano. A docência passa a ser permeada pela instabilidade e pelo esvaziamento de sua dimensão crítica e humana.

3.4.1 O papel das políticas avaliativas e o risco da “pedagogia da exclusão”

As políticas avaliativas, incorporadas às reformas educacionais das últimas décadas, assumem um papel central na redefinição do trabalho escolar e na organização da gestão educacional. Oliveira, Vieira e Augusto (2014), ponderam que o avanço de políticas de

responsabilização, inspiradas em modelos gerenciais, introduziu um sistema de controle sobre as escolas e os docentes, pautado na mensuração de resultados e na lógica da performatividade. O uso de avaliações externas, como o Saeb, a Prova Brasil e o Ideb, passou a orientar as práticas escolares, subordinando o processo pedagógico à obtenção de índices de desempenho. Essa centralidade das avaliações desloca o foco da formação integral do estudante para a busca de resultados numéricos, instaurando o que as autoras denominam de campo de tensões entre autonomia e controle.

Nesse cenário, os diretores e professores tornam-se responsáveis diretos pelos resultados obtidos, sendo frequentemente avaliados e premiados conforme o desempenho de suas escolas. O efeito dessas políticas é o fortalecimento de uma cultura de comparação, competição e pressão por resultados, que interfere na autonomia pedagógica e na construção coletiva da gestão democrática.

Ao associar qualidade educacional a índices e rankings, as políticas de avaliação acabam por reforçar desigualdades estruturais, ignorando as condições socioeconômicas e culturais que determinam o desempenho escolar. A avaliação deixa de ser um instrumento formativo e diagnóstico para se converter em mecanismo de exclusão simbólica e material.

Libâneo *et al.* (2012) argumentam que o predomínio da pedagogia dos resultados, associada à racionalidade neoliberal, substitui o compromisso social da escola por uma pedagogia da eficiência. Essa mudança leva à consolidação de uma “pedagogia da exclusão”, na qual o estudante é avaliado mais por sua capacidade de adequar-se a padrões de desempenho do que por seu processo de aprendizagem. Ao enfatizar o rendimento mensurável, as políticas avaliativas tendem a marginalizar aqueles que não atingem os níveis esperados, contribuindo para o agravamento das desigualdades educacionais.

Paro (2016) ressalta que, ao adotar critérios empresariais de eficiência, a escola pública acaba sendo conduzida a uma lógica de exclusão, na qual o fracasso escolar é tratado como incompetência individual e não como produto das contradições sociais e estruturais do sistema educacional. A responsabilização dos docentes e gestores pelos resultados desconsidera as condições objetivas de trabalho e as desigualdades que perpassam o cotidiano escolar. Assim, o uso de políticas avaliativas, longe de promover a equidade, intensifica a competição entre escolas e profissionais, minando o sentido público e democrático da educação.

Lück (2009), ao tratar das dimensões da gestão escolar, destaca que o enfoque excessivo em resultados compromete a dimensão pedagógica e ética da escola. A avaliação, concebida de forma instrumental, enfraquece o vínculo entre gestão e formação humana, favorecendo a adoção de práticas autoritárias e excludentes.

O resultado é o fortalecimento de um modelo de escola voltado à gestão de números, em que a subjetividade, a diversidade e as desigualdades reais são invisibilizadas. O papel das políticas

avaliativas, quando orientado pela racionalidade gerencial, distancia-se do propósito formativo da educação e reforça um modelo de “pedagogia da exclusão”, que privilegia o desempenho padronizado e penaliza os que não se enquadram nas exigências do sistema. A avaliação, convertida em mecanismo de controle e competição, deixa de ser um meio de promover a democratização da educação e passa a operar como instrumento de exclusão, reproduzindo as desigualdades que ela deveria combater.

Assim, a responsabilização não se restringe a um conjunto de procedimentos técnicos; ela representa uma reconfiguração do próprio sentido da educação pública. Ao instituir a performatividade como medida de valor, subordina o trabalho pedagógico à racionalidade produtiva e transforma o compromisso com a formação humana em obrigação de alcançar resultados numéricos. A gestão escolar e o trabalho docente, sob esse paradigma, são desafiados a resistir à lógica do controle e da culpabilização, reafirmando a educação como prática social e política voltada à emancipação dos sujeitos.

3.5 Análise dos dados empíricos à luz dos desafios da Gestão Democrática

Os dados empíricos evidenciam que a gestão democrática enfrenta limites concretos no cotidiano escolar, especialmente no que se refere ao funcionamento e à visibilidade do Conselho Escolar. Entre os funcionários, o desconhecimento acerca dessa instância é absoluto, como revelam falas que afirmam: “Não tenho acesso a tais informações do conselho” (Funcionário – F-1), “Não sei quem faz parte desse conselho” (Funcionário – F-2) e “Não escuto nada referido ao assunto” (Funcionário – F-3). Outro funcionário reforça esse quadro ao declarar: “Não conheço os representantes tampouco a sua atuação” (Funcionário – F-4). Essas falas indicam que o Conselho Escolar não se constitui como referência organizacional para esse segmento, operando de forma distante e pouco comunicada, o que fragiliza sua função democrática e deliberativa.

Entre os professores, o reconhecimento do conselho também aparece de forma limitada e associado a uma atuação restrita. Um docente afirma: “Não ouço falar de reuniões do conselho para discutir questões pertinentes à escola” (Professor – P-1), enquanto outro destaca: “Só consigo visualizar a participação nas prestações de conta” (Professor – P-2). Essas declarações sugerem que, embora o conselho exista formalmente, sua atuação se concentra em procedimentos administrativos, especialmente financeiros, esvaziando sua dimensão pedagógica e política. Tal configuração reforça uma lógica de gestão em que a participação docente ocorre de forma pontual e pouco integrada aos processos decisórios mais amplos.

No plano organizacional, as falas dos gestores evidenciam a centralização das

decisões e a limitação da autonomia escolar. Um gestor afirma: “Todas as situações relevantes precisam ser reportadas. Aguardamos as orientações” (GE-1), indicando que a escola opera sob forte dependência das instâncias superiores. Outro gestor reforça essa percepção ao declarar: “Na escola pública nos deparamos com poucos recursos para tantas demandas e algumas propostas muitas vezes vêm engessadas, da secretaria” (GE-2). Essas falas revelam que a gestão democrática é tensionada por uma estrutura hierárquica que reduz a capacidade de decisão coletiva no interior da escola, deslocando o poder deliberativo para fora do espaço escolar.

Os professores também percebem essa dinâmica, ao relatarem que sua participação ocorre de forma limitada ao recebimento de decisões já tomadas. Um docente afirma: “Algumas decisões são apenas repassadas. Não temos conhecimento do processo, apenas das decisões finais” (Professor – P-3). Essa fala explicita uma gestão mais informativa do que participativa, na qual o envolvimento dos sujeitos ocorre a posteriori, sem acesso ao debate e à construção das decisões, o que descaracteriza o princípio democrático.

Os obstáculos estruturais aparecem de forma recorrente nas falas dos gestores e funcionários, especialmente no que se refere à escassez de recursos humanos e ao tempo disponível para a participação. Um funcionário aponta diretamente a “Ausência de funcionários” (Funcionário – F-4), enquanto um gestor afirma: “Diante das demandas administrativas e da falta de profissionais qualificados no apoio à gestão o tempo para exercício efetivo da função se faz de forma parcial” (GE-3). Outro gestor sintetiza essa contradição ao questionar: “Como cobrar bons resultados sem investimentos?” (GE-4). Essas falas evidenciam que a gestão democrática não pode ser analisada dissociada das condições materiais de funcionamento da escola, uma vez que a sobrecarga de trabalho e a insuficiência de pessoal inviabilizam a participação sistemática nos espaços coletivos.

No que se refere à relação com as famílias, os gestores e funcionários frequentemente associam a baixa participação a um suposto desinteresse dos pais. Um gestor afirma: “Vejo as reuniões com os pais são muitos desinteressados não se preocupam em saber como o filho ou filha está no colégio” (GE-1), enquanto outro destaca: “Temos percebido uma baixa frequência dos pais nesses encontros” (Funcionário – F-4). No entanto, as falas dos pais/responsáveis revelam outra dimensão do problema. Um responsável afirma: “Não posso opinar pois não tenho conhecimento de como funciona esse conselho escolar” (Responsável – R-1), e outro observa: “Na teoria sempre é falado sobre a parceria Família e Escola porém na prática não acontece tanto” (Responsável – R-2). Essas declarações indicam que a baixa participação não decorre apenas de fatores individuais, mas de uma estrutura institucional que não informa, não convoca e não cria condições efetivas de envolvimento, produzindo uma participação mais simbólica do que real.

Por fim, emergem limites de natureza pedagógica, reconhecidos pelos próprios

sujeitos da escola. Um gestor afirma que seria necessário “Promovendo momentos de reflexão” (GE-2), enquanto outro menciona a importância de “Reuniões por seguimentos” (GE-3) e de “campanhas de conscientização sobre a importância da participação de toda comunidade escolar” (GE-4). Um professor sintetiza esse desafio ao declarar: “A gestão tenta fazer pedagogicamente trazer a comunidade escolar para junto, mas o sentimento de pertencimento sendo colocado de lado” (Professor – P-4). Essas falas indicam que a gestão democrática carece de uma dimensão formativa sistemática, capaz de produzir pertencimento, consciência política e envolvimento coletivo.

Assim, as falas de responsáveis, professores, funcionários e gestores revelam que os obstáculos à gestão democrática não são pontuais, mas estruturais, organizacionais, culturais e pedagógicos. Os dados empíricos demonstram que, embora a gestão democrática seja reconhecida como princípio, sua efetivação permanece limitada por condições materiais, por uma organização hierárquica e por práticas institucionais que restringem a participação aos planos formal e discursivo.

A análise das respostas ao questionário permite evidenciar um conjunto de obstáculos que tensionam a efetivação da gestão democrática no cotidiano escolar. Os dados de campo, expressos nas falas de gestores, professores, funcionários e pais, revelam não apenas dificuldades pontuais, mas contradições estruturais que atravessam a política pública e sua materialização na escola.

Tabela 4 - Síntese analítica dos obstáculos à Gestão Democrática (GD)

Origem do obstáculo	Categoria do obstáculo	Descrição sintética do obstáculo	Evidências empíricas (falas dos respondentes)
Estado	Estrutural	Insuficiência de recursos financeiros e humanos para atender às demandas da escola.	“Ausência de funcionários” (Funcionário – F-5); “Como cobrar bons resultados sem investimentos?” (GE-4)
Estado	Organizacional	Centralização das decisões nas instâncias superiores e limitação da autonomia escolar.	“Todas as situações relevantes precisam ser reportadas. Aguardamos as orientações” (GE-1); “algumas propostas muitas vezes vêm engessadas, da secretaria” (GE-2)
Estado	Organizacional	Sobrecarga administrativa decorrente de exigências burocráticas e de metas.	“Diante das demandas administrativas e da falta de profissionais qualificados no apoio à gestão o tempo para exercício efetivo da função se faz de forma parcial” (GE-3)
Escola	Organizacional	Fragilidade do funcionamento do Conselho Escolar e baixa circulação de informações.	“Não tenho acesso a tais informações do conselho” (Funcionário – F-1); “Não sei quem faz parte desse conselho” (Funcionário – F-2); “Não escuto nada referido ao assunto” (Funcionário – F-3)
Escola	Organizacional	Participação restrita à comunicação de decisões já tomadas.	“Algumas decisões são apenas repassadas. Não temos conhecimento do processo, apenas das decisões finais” (Professor – P-3)
Escola	Pedagógico	Ausência de processos formativos sistemáticos	“Promovendo momentos de reflexão” (GE-2); “Reuniões por seguimentos” (GE-3)

		voltados à gestão democrática.	
Escola	Cultural	Fragilidade do sentimento de pertencimento dos diferentes segmentos à vida escolar.	“A gestão tenta fazer pedagogicamente trazer a comunidade escolar para junto, mas o sentimento de pertencimento sendo colocado de lado” (Professor – P-4)
Comunidade	Cultural	Baixa participação das famílias nos espaços institucionais da escola.	“Vejo as reuniões com os pais são muitos desinteressados não se preocupam em saber como o filho ou filha está no colégio” (GE-1); “Temos percebido uma baixa frequência dos pais nesses encontros” (Funcionário – F-6)
Comunidade	Organizacional	Desconhecimento sobre o funcionamento do Conselho Escolar e dos espaços de decisão.	“Não posso opinar pois não tenho conhecimento de como funciona esse conselho escolar” (Responsável – R-1)
Comunidade	Cultural	Distanciamento entre o discurso de parceria e a prática efetiva de participação.	“Na teoria sempre é falado sobre a parceria Família e Escola porém na prática não acontece tanto” (Responsável – R-2)

Fonte: Produzida pela autora

Esse quadro evidencia que os obstáculos à gestão democrática se distribuem de forma articulada entre Estado, escola e comunidade, revelando que a fragilização da GD não pode ser atribuída a um único ator, mas resulta de um conjunto de condicionantes estruturais, organizacionais, culturais e pedagógicos que se reforçam mutuamente.

Do ponto de vista quantitativo, observa-se que, entre os funcionários, 100% das respostas indicam desconhecimento ou ausência de informações sobre a atuação do Conselho Escolar (F-1, F-2, F-3), o que sinaliza fragilidade na comunicação institucional e na transparência dos espaços colegiados. Entre os professores, a recorrência de menções à baixa atuação do conselho, à falta de tempo e à limitação da participação às prestações de contas sugere que esse órgão, embora formalmente instituído, opera de modo restrito e pouco deliberativo. Já entre pais e responsáveis, apesar de a maioria afirmar considerar importante a participação nas decisões escolares, parte significativa declara não conhecer a política de gestão democrática ou não perceber oportunidades reais de intervenção, o que evidencia uma participação mais simbólica do que efetiva.

Esses obstáculos podem ser organizados em quatro grandes categorias analíticas. Os obstáculos estruturais dizem respeito à escassez de recursos financeiros, humanos e materiais, frequentemente apontada pelos gestores, bem como à sobrecarga de demandas administrativas e sociais atribuídas à escola. Falas como a de GE-2, que questiona a cobrança por resultados sem os investimentos correspondentes, ilustram como a lógica neoliberal de responsabilização por metas compromete o exercício democrático da gestão.

Os obstáculos organizacionais manifestam-se na centralização das decisões, no

engessamento das propostas vindas das secretarias e na limitação da autonomia escolar. Gestores relatam que decisões relevantes precisam ser reportadas às instâncias superiores, enquanto professores apontam que muitas deliberações são apenas comunicadas, sem participação no processo decisório. Esse quadro indica que a gestão democrática é tensionada por uma estrutura hierárquica e burocrática que reduz a capacidade de decisão coletiva.

No plano cultural, destaca-se a baixa participação das famílias, frequentemente associada ao desinteresse, às demandas de trabalho ou à ausência de um sentimento de pertencimento. Contudo, as próprias falas dos pais relativizam essa explicação, ao indicarem que, embora haja discurso favorável à parceria escola-família, na prática muitos não se sentem ouvidos ou convidados a participar de forma substantiva. Esse dado reforça a ideia de que a cultura política participativa não se constrói apenas pela convocação formal, mas por processos formativos e pela abertura real ao diálogo.

Eis que, podemos conjecturar que os obstáculos pedagógicos aparecem na fragilidade da formação política e pedagógica voltada à participação, bem como na dificuldade de articular a gestão democrática ao projeto político-pedagógico da escola. Professores e gestores mencionam a necessidade de reuniões por segmentos, formação continuada e retomada do PPP como estratégias para fortalecer a participação, o que indica que a dimensão pedagógica da gestão democrática ainda é tratada de forma secundária.

Ao diferenciar a origem desses obstáculos, é possível identificar responsabilidades distintas. Os obstáculos oriundos do Estado concentram-se na insuficiência de investimentos, na imposição de metas e na limitação da autonomia escolar. Aqueles vinculados à escola relacionam-se à comunicação interna, à organização dos espaços colegiados e à dificuldade de transformar instâncias formais em espaços efetivos de deliberação. Já os obstáculos provenientes da comunidade dizem respeito às condições objetivas de participação e à frágil cultura de engajamento político, embora essas limitações não possam ser analisadas de forma descontextualizada.

Diante do exposto, os dados empíricos confirmam os desafios teóricos apontados nos textos de referência: a gestão democrática permanece como um princípio tensionado por condições estruturais, organizacionais, culturais e pedagógicas que limitam sua efetivação. A superação desses obstáculos exige ações articuladas entre Estado, escola e comunidade, sob pena de a gestão democrática permanecer restrita ao plano normativo e discursivo.

4 A COMUNIDADE ESCOLAR E AS POSSIBILIDADES DE CONCRETIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A escola pública, especialmente em contextos socialmente vulneráveis, constitui um

espaço de mediação entre o projeto societário hegemônico e a construção coletiva de alternativas emancipatórias. No interior dessa tensão, a comunidade escolar emerge como sujeito fundamental na concretização, ou negação, da gestão democrática. Tal processo envolve não apenas a dimensão formal das políticas educacionais, mas sobretudo a forma como os sujeitos que compõem o cotidiano escolar percebem, participam e (re)significam as práticas de gestão, ensino e convivência.

Mészáros (2005) lembra que a educação não pode ser reduzida a um mecanismo de adaptação ao capital, pois “a tarefa educacional por excelência é contribuir para a criação de uma consciência social capaz de superar o metabolismo social do capital” (p. 45). Assim, a análise da gestão democrática demanda compreender como a escola, mesmo inserida nas contradições do sistema, pode constituir-se em espaço de resistência, onde as práticas de cooperação e solidariedade se contrapõem à lógica da competição e da fragmentação impostas pela racionalidade gerencial.

A investigação das percepções e práticas da comunidade escolar da Escola Municipal Professor Francisco de Melo Jaborandi, composta por gestores, professores, funcionários, estudantes e pais, permite compreender como se materializam os princípios de participação e deliberação coletiva previstos na política de gestão democrática. O perfil dos sujeitos pesquisados revela as condições concretas em que se inscrevem suas experiências, seus vínculos com a escola e suas expectativas em relação ao exercício da cidadania no espaço educativo.

Nas práticas cotidianas, emergem tanto as potencialidades quanto os limites da participação efetiva. Se, por um lado, há iniciativas de envolvimento da comunidade em decisões administrativas e pedagógicas, por outro, persistem hierarquias e formas sutis de exclusão que fragilizam o processo deliberativo. Essas ambiguidades configuram o campo de forças no qual se movem as experiências de resistência e cooperação coletiva, expressas em práticas que, embora localizadas, tensionam a ordem estabelecida e afirmam o valor político da solidariedade.

Inspirando-se em Paulo Freire (2001), a reflexão culmina na busca do inédito viável, entendido como a possibilidade histórica de transformação, que não nega a realidade, mas a enfrenta com esperança crítica. O inédito viável, nessa perspectiva, representa o horizonte ético-político da democratização da escola pública: a construção de um espaço em que todos os sujeitos possam participar, deliberar e aprender em condições de dignidade e autonomia.

A compreensão da comunidade escolar, portanto, não se restringe à descrição sociológica de seus atores, mas à análise das relações de poder, das práticas participativas e dos projetos coletivos que apontam para a superação da lógica excludente ainda presente no interior das escolas públicas. A partir desse olhar avaliativo e crítico, a seção quarta busca identificar, nas contradições do cotidiano escolar, os germes de uma gestão efetivamente democrática, processo sempre inacabado, mas historicamente possível.

4.1. Práticas participativas e seus limites no cotidiano escolar

a) Grupo Gestor da Escola (GE)

As falas do grupo gestor revelam um conjunto de práticas que se pretendem participativas, mas que encontram limites estruturais, culturais e políticos no interior da escola pública municipal. Em GE-1, GE-2 e GE-3, observa-se que a gestão democrática se concretiza, sobretudo, em espaços de reunião, escuta e consulta: “as decisões são tomadas de acordo com a escuta e opinião da comunidade”, “por meio das reuniões para definir as principais ações da escola” ou “as demandas [...] são sempre compartilhadas ao grupo”. Essas passagens sugerem a existência de uma cultura de deliberação coletiva e de busca do “bem comum”, mas com ênfase no consenso, e não no conflito, o que aproxima essas práticas da racionalidade gerencial de participação funcional, conforme problematizado por Oliveira e Vieira (2014) ao discutirem o hibridismo entre autonomia e controle nas escolas públicas.

Apesar da formalização de mecanismos participativos, os gestores reconhecem baixa adesão da comunidade – “baixa frequência dos pais” (GE-1), “participação moderada” (GE-2) –, o que evidencia que a participação ainda se mantém circunscrita ao corpo docente e ao conselho escolar. Essa constatação ecoa Paiva Neto (2024), para quem as escolas enfrentam o desafio de “articular o discurso da participação com o cotidiano marcado pela pressão do sistema econômico capitalista neoliberal”, que delega à escola responsabilidades de gestão sem o devido suporte estatal. Assim, a autonomia prometida transforma-se em delegação de tarefas, não em poder real de decisão.

Quando questionados sobre o impacto do contexto neoliberal, os gestores expressam tensões entre a necessidade de metas e os efeitos perversos da responsabilização. GE-2 observa: “como cobrar bons resultados sem investimentos?”, enquanto GE-3 adverte que metas impositivas podem “gerar outras consequências e não atingir o real objetivo”. Tais percepções confirmam a análise de Oliveira, Vieira e Augusto (2014), segundo a qual as

políticas de responsabilização criam um campo de tensões entre autonomia e controle, impondo ao gestor a dupla exigência de construir a gestão democrática e, simultaneamente, responder às pressões por resultados.

Outro limite recorrente refere-se à autonomia restrita: “todas as situações relevantes precisam ser reportadas” (GE-1); “as propostas vêm engessadas da secretaria” (GE-2); “existe hierarquia na gestão escolar” (GE-3). Essa percepção confirma o diagnóstico de Lima e Diógenes (2009), que evidenciam no Ceará a coexistência de instrumentos de participação

(conselhos, eleições, reuniões) com práticas centralizadoras herdadas da lógica administrativa taylorista e do gerencialismo contemporâneo.

As falas sobre a formação política e pedagógica mostram esforços pontuais (“reuniões de pais”, “projetos desenvolvidos na escola”), mas também desânimo diante da “pouca adesão” e da ausência de sentimento de pertencimento. Moura (2009) explica que a gestão do trabalho docente no contexto da “nova organização escolar” tende a padronizar condutas e esvaziar o sentido formativo das práticas coletivas, convertendo a formação em instrumento de controle e não de emancipação.

b) Professores (P)

As respostas dos professores evidenciam uma gestão participativa restrita e marcada por barreiras estruturais, organizacionais e simbólicas. Expressões como “poderia ser mais atuante”, “não se tem reuniões e nem decisões relevantes”, “não conheço os representantes”, e “só consigo visualizar a participação nas prestações de conta” indicam que o Conselho Escolar, enquanto instância colegiada de deliberação, tem operado de modo formal ou residual, restrito à burocracia das prestações de contas e afastado das decisões pedagógicas. Essa percepção converge com o diagnóstico de Paiva Neto (2024), segundo o qual a gestão democrática nas escolas públicas se confronta com o sistema neoliberal vigente, que transfere responsabilidades às unidades escolares sem prover condições efetivas de participação, gerando centralização velada e responsabilização local.

A precarização da participação também aparece relacionada ao tempo e às condições de trabalho, como ressaltam falas do tipo “falta tempo para atender certas demandas” ou “por falta de tempo para reunir todo corpo docente”. Essa sobrecarga remete às análises de Oliveira, Vieira e Augusto (2014), que demonstram como a descentralização das políticas educacionais, sob a lógica da accountability, ampliou as atribuições das escolas e gestores sem o correspondente suporte institucional, resultando em autonomia aparente e controle intensificado. As reformas gerenciais deslocaram o foco da gestão democrática – centrada em processos coletivos – para uma gestão por resultados, que reforça a responsabilização individual dos profissionais e reduz a participação a uma função instrumental.

Os depoimentos que apontam “falta de gestão democrática”, “não participamos de todas as discussões”, ou “algumas decisões são apenas repassadas” evidenciam um esvaziamento da transparência e da deliberação coletiva, indicando que a comunicação interna se realiza de forma verticalizada. Essa constatação dialoga com Moura (2009), que analisa a gestão do trabalho docente como marcada por um “uso dramático de si”, em que os professores são chamados à

corresponsabilidade e ao engajamento, mas dentro de mecanismos de controle e padronização que limitam sua autonomia e seu poder decisório.

Ainda que alguns docentes apontem caminhos para o fortalecimento da gestão democrática – como “momentos de reflexão”, “formação contínua”, “retomada do PPP” e “reuniões por seguimentos” –, essas propostas revelam uma consciência crítica sobre as fragilidades do modelo vigente. As falas mais elaboradas, como a do Professor – P-7, demonstram compreensão de que a democracia escolar exige tempo institucionalizado, escuta ativa e organização do trabalho pedagógico – elementos que são sistematicamente suprimidos pela intensificação das tarefas e pelas exigências burocráticas. Tais elementos confirmam a análise de Vagna Brito de Lima e Elione Diógenes (2007–2010), para quem o trabalho docente, no contexto da política cearense de gestão democrática, foi reconfigurado sob o discurso da participação e autonomia, mas imerso em uma lógica de precarização e sobrecarga simbólica e material.

As respostas que mencionam exigências que extrapolam as funções docentes – como “acompanhar frequência de monitores”, “lançar presença de alunos”, “preencher diários referentes à secretaria” – evidenciam a diluição das fronteiras entre o pedagógico e o administrativo. Tal fenômeno reflete o que Oliveira, Vieira e Augusto (2014) denominam “campo de tensões entre autonomia e controle”, no qual os professores são convocados a assumir múltiplas responsabilidades sob a retórica da gestão participativa, mas em condições que restringem sua ação política e coletiva.

c) Funcionários (F)

As respostas dos funcionários revelam um cenário de distanciamento entre os princípios da gestão democrática e as práticas efetivas no interior da escola. A ausência de informação sobre o Conselho Escolar – expressa nas falas “Não tenho acesso a tais informações do conselho”, “Não sei quem faz parte desse conselho” e “Não escuto nada referido ao assunto” – indica a fragilidade dos canais institucionais de participação e a inexistência de uma cultura de deliberação coletiva. Como observa Paiva Neto (2024), a consolidação da gestão democrática no contexto neoliberal enfrenta contradições estruturais: o Estado transfere responsabilidades à escola sem garantir as condições de autonomia e participação efetiva.

A baixa participação da comunidade, mencionada por F-1 (“Vejo as reuniões com os pais... muito desinteressados”), evidencia a dimensão social e cultural desse limite. Lima e Diógenes (2009) apontam que, embora os instrumentos de democratização – como conselhos e grêmios – tenham sido institucionalizados, sua efetividade depende da apropriação crítica desses espaços pelos

sujeitos da escola. Na experiência cearense, tais mecanismos foram incorporados sob a lógica das reformas dos anos 1990, marcada pela descentralização e pela responsabilização dos atores locais, sem que houvesse uma formação política que sustentasse a prática democrática.

Esse contexto ajuda a compreender o aparente conformismo de parte dos respondentes diante de funções alheias ao cargo ou da carência de pessoal (“ficar recebendo e entregando os alunos”, “ausência de funcionários”). A precarização e a intensificação do trabalho docente e não docente, conforme analisa Moura (2009), resultam da incorporação, no campo educacional, de modelos gerenciais de controle e racionalização das tarefas, produzindo uma administração escolar marcada pela divisão técnica e pela redução da autonomia coletiva.

Por outro lado, as falas sobre a possibilidade de uma gestão democrática futura (“Sim acredito democracia... participação em todos os sentidos”; “Sim!”; “Não acho uma realidade distante”) expressam uma crença difusa na democratização como valor moral e não como prática política cotidiana. Essa expectativa idealizada reforça a análise de Oliveira, Vieira e Augusto (2014), segundo os quais a escola contemporânea vive a tensão entre autonomia e controle: exige-se participação e corresponsabilidade, mas as políticas de responsabilização impõem metas e resultados que reduzem o espaço de decisão real dos sujeitos.

A resposta de F-1 à última questão (“Para melhorar nossa educação... respeitem os professores... aí sim temos uma ótima gestão democrática”) desloca o eixo da democracia da participação formal para o reconhecimento simbólico e ético dos trabalhadores da escola. Essa percepção, ainda que empírica, alinha-se à crítica de Frigotto e Saviani (apud Paiva Neto, 2024), para quem a democratização da gestão só é possível quando se articula à valorização material e política do trabalho educativo, e não apenas à retórica participativa.

d) Pais/Mães de estudantes (Responsáveis – R)

As respostas dos pais e responsáveis revelam percepções ambíguas sobre as transformações da escola pública e sobre o próprio sentido da participação democrática. De modo geral, há um reconhecimento da importância da educação como meio de transformação social – “sem educação não somos nada” (Responsável – R-1) e “a educação é base de um futuro melhor” (Responsável – R-2) –, mas a compreensão da gestão democrática e dos espaços efetivos de participação ainda aparece restrita, muitas vezes associada ao acompanhamento da vida escolar dos filhos, e não à intervenção nas decisões institucionais.

Apenas um dos participantes (Responsável – R-1) demonstra conhecer o conceito de gestão democrática em um contexto mais formal, aprendido “na faculdade e estudando para concurso

público”, enquanto outros indicam contato superficial (“por meio da internet”, “pelas redes sociais”) ou mesmo desconhecimento (Responsável – R-6). Isso evidencia o distanciamento entre o princípio normativo da gestão democrática e sua efetivação no cotidiano escolar, o que confirma o diagnóstico de Paiva Neto (2024) de que a democratização da escola sofre os limites impostos pela lógica neoliberal, que desloca para o nível local responsabilidades antes estatais e individualiza o dever de participação.

A valorização da participação dos pais aparece em todas as respostas – “é essencial essa participação” (P/M-06); “essa parceria escola e família é de grande importância” (Responsável – R-3) –, mas essa participação é descrita em termos de colaboração afetiva e acompanhamento moral, e não de deliberação sobre as políticas da escola. Conforme apontam Lima e Diógenes (2010), o modelo de gestão democrática implantado nas redes públicas desde os anos 1990 foi reconfigurado sob a lógica gerencial, que introduziu “ferramentas de participação” (como conselhos escolares e eleições para diretores) sem alterar o centro decisório do poder, frequentemente mantido sob controle técnico-administrativo.

Tal como observa Oliveira (2014), há uma tensão permanente entre autonomia e controle, pois o discurso da participação coexiste com políticas de responsabilização que intensificam o trabalho docente e transferem ao coletivo escolar a obrigação de alcançar metas de desempenho. Nessa lógica, a gestão democrática torna-se instrumento de legitimação de práticas centralizadoras e avaliativas, mascarando as desigualdades estruturais que dificultam a ação participativa da comunidade.

Do ponto de vista da subjetividade escolar, Moura (2009) lembra que a “gestão do trabalho docente” opera sob um uso dramático de si, em que o professor se vê solicitado a gerir-se continuamente para corresponder a padrões de eficácia e engajamento. Essa pressão simbólica também afeta as formas de participação: a escola, enquanto instituição regulada por metas, convoca a comunidade a participar não para deliberar, mas para corresponsabilizar-se pelos resultados.

As falas dos pais reforçam essa tendência. Embora expressem desejo de proximidade – “gosto de estar informada” (Responsável – R-3), “sou bem presente em tudo” (Responsável – R-6) –, a participação ocorre majoritariamente em atividades prescritas pela própria escola (reuniões, eventos, conselhos), o que reflete uma participação regulada e orientada pelo modelo de gestão vigente.

4.2. Experiências de resistência e cooperação coletiva

a) Grupo Gestor da Escola (GE)

As respostas dos gestores do grupo GE expressam tensões entre a normatividade da política de gestão democrática e as condições concretas de trabalho que configuram o cotidiano escolar. Ao mesmo tempo em que revelam a busca por práticas participativas, as falas explicitam as limitações impostas pela sobrecarga de demandas, pela escassez de recursos e pela responsabilização ampliada das escolas.

GE-1 propõe “ações educativas e palestras para alcançar os grupos”, indicando que a formação e o diálogo são compreendidos como caminhos de fortalecimento da participação. Essa percepção pode ser lida, à luz de Moura (2009), como uma forma de gestão de si que escapa parcialmente à lógica padronizadora da formação em serviço, pois aposta na experiência coletiva como espaço de subjetivação e resistência à mera reprodução de prescrições institucionais. O apelo ao “conhecimento alinhado com o progresso” também traduz a internalização de valores meritocráticos, o que revela ambiguidade entre conformidade e resistência.

GE-2 reconhece “o grande desafio [de] trazer os pais para que participem de forma efetiva”, denunciando a fragmentação do vínculo escola-família. Essa dificuldade ecoa o diagnóstico de Oliveira, Vieira e Augusto (2014), segundo o qual as políticas de responsabilização transferem às famílias e à escola o dever de alcançar resultados sem prover as condições estruturais necessárias. Nesse sentido, a ausência das famílias não é mera omissão, mas expressão de desigualdades sociais que tensionam a ideia de participação democrática.

GE-3 menciona “reuniões de conselho; construção do PPP; reuniões por segmentos da escola”, práticas que materializam formas institucionais de cooperação. Tais espaços, conforme Lima e Diógenes (2010), emergem historicamente como tentativas de democratização do trabalho escolar no Ceará, mas foram progressivamente incorporados pela lógica gerencial, que transforma a participação em requisito de eficiência e controle. Ainda assim, sua manutenção indica resistência cotidiana à centralização e um esforço de preservar o caráter coletivo das decisões pedagógicas.

GE-4 afirma que “as escutas” são importantes, mas “falta o envolvimento para fazer acontecer”. Essa percepção explicita a distância entre o discurso participativo e a efetivação prática da gestão democrática – distância que, segundo Paiva Neto (2024), decorre das contradições do sistema neoliberal que responsabiliza a escola sem garantir as mediações estatais. Quando o mesmo gestor reivindica melhorias nas “três instâncias” (administrativa, pedagógica e financeira) e denuncia a sobrecarga gerada por “demandas familiares, sociais, médicas, psicológicas”, evidencia-se a resistência pela denúncia, uma forma de reapropriação crítica do discurso oficial da autonomia.

As respostas à outra questão reforçam esse sentido de resistência produtiva. Ao

relacionar a gestão democrática ao “pertencimento”, ao “cuidado” e à “escuta das necessidades da comunidade”, GE-4 associa a qualidade da educação à valorização do coletivo e do vínculo comunitário, contrapondo-se à racionalidade performativa da responsabilização. Conforme Oliveira, Vieira e Augusto (2014), essa tensão entre autonomia e controle define o campo de disputa em que diretores e docentes atuam – um espaço onde a cooperação é, ao mesmo tempo, exigida e limitada.

b) Professores (P)

As falas dos professores revelam diferentes graus de crença e engajamento na efetivação da gestão democrática, oscilando entre o ceticismo político (“Não existe de fato democracia”, Professor – P-1) e a aposta no trabalho coletivo (“Com o trabalho em conjunto e parceria mútua nos podemos alcançar uma gestão democrática mais eficiente”, Professor – P-6). Essa tensão traduz, de modo mais amplo, o conflito entre os princípios participativos da gestão escolar e os mecanismos de controle e responsabilização impostos pelo contexto neoliberal, conforme analisam Oliveira, Vieira e Augusto (2014). Esses autores apontam que a descentralização e a autonomia, frequentemente apresentadas como conquistas democráticas, têm sido acompanhadas de maior responsabilização dos trabalhadores da educação, impondo-lhes resultados e metas como critérios de eficiência, o que gera sobrecarga e despolitização das práticas coletivas.

Nas respostas, há também indícios de resistência simbólica e ética. Quando Professor – P-9 afirma: “É para isso que lutamos dentro e fora da escola”, evidencia-se um sentido de luta que ultrapassa o espaço institucional, remetendo ao que Moura (2009) denomina de “gestão do trabalho docente como experiência de uso de si por si e pelos outros”. Nesse sentido, a cooperação emerge como um gesto ético de resistência à racionalidade gerencial, na medida em que o professor se reconhece sujeito da ação e da transformação coletiva, e não mero executor de prescrições. Tal uso “dramático” de si – que exige engajamento afetivo e político – opera como modo de reapropriação subjetiva e solidária do trabalho, contrariando a lógica taylorista e performativa que homogeneiza as práticas docentes.

Em outro registro, as falas que condicionam a democratização à “vontade política” (Professor – P-14) e ao “interesse de todos os segmentos” (Professor – P-5, Professor – P-15) revelam uma percepção crítica sobre os limites estruturais da democracia escolar. Paiva Neto (2024) enfatiza que, em sociedades orientadas por diretrizes neoliberais, a escola é chamada a “planejar, organizar e avaliar suas ações sem a efetiva responsabilidade do Estado”, transferindo o ônus da transformação para a base e diluindo o caráter público da política educacional. As falas docentes,

portanto, configuram uma forma de resistência discursiva, ao reconhecer que a efetivação da gestão democrática não é apenas um ato de vontade individual, mas um processo de enfrentamento político e coletivo frente à captura neoliberal das práticas escolares.

Por outro lado, as respostas que associam democracia à escuta, à participação e ao pertencimento – “Quando a comunidade escolar participa das decisões, ela se sente mais pertencente ao processo educacional” (Professor – P-3); “Ouvindo e valorizando os segmentos dando visibilidade a todas as ações” (Professor – P-12) – evidenciam práticas cotidianas de cooperação coletiva. Essas falas se aproximam do que Lima e Diógenes (2010) chamam de “reconfiguração do trabalho docente no interior das políticas de gestão democrática”, em que o professor, mesmo submetido a um modelo de autonomia regulada, constrói no cotidiano espaços de diálogo e partilha capazes de sustentar uma cultura de resistência micropolítica dentro da escola.

c) Pais/Mães de estudantes (Responsáveis – R)

As falas dos pais – que responderam os questionários – revelam tensões entre discursos de democratização da gestão e práticas escolares ainda marcadas por centralização decisória e comunicação verticalizada. Ao mesmo tempo, nelas emergem movimentos de resistência cotidiana e expectativas de cooperação que, embora frágeis, evidenciam formas

coletivas de enfrentamento dos limites impostos por uma cultura escolar fortemente regulada. A percepção de participação restrita – expressa em depoimentos como o de

Responsável – R-2 (“na teoria sempre é falado sobre a parceria Família e Escola porém na prática não acontece tanto”) e de Responsável – R-3 (“não posso opinar pois não tenho conhecimento de como funciona esse conselho escolar”) – evidencia o distanciamento entre o princípio legal da gestão democrática e sua efetiva implementação. Conforme Paiva Neto (2024), esse hiato resulta das contradições entre o ideal participativo e o contexto neoliberal que responsabiliza as escolas sem prover condições reais de autonomia. Assim, a política pública de participação acaba frequentemente subsumida à lógica da eficiência e do controle, o que desloca a corresponsabilidade para os sujeitos locais sem redistribuir o poder decisório.

As demandas por diálogo, escuta e transparência – “nos deixando falar mais e ouvirem e levarem para a prefeitura o que os pais acham” (Responsável – R-4) – expressam a resistência a essa racionalidade gerencial. Elas podem ser compreendidas, à luz de Moura (2009), como esforços de “uso de si por si e pelos outros”, isto é, tentativas de afirmar a experiência e a subjetividade coletiva diante de modelos padronizados de gestão e comunicação escolar. Nessa perspectiva, a reivindicação por voz e reconhecimento indica que a comunidade busca

reconfigurar as relações institucionais, reivindicando um espaço de deliberação que vá além da mera consulta formal.

Ao mesmo tempo, surgem gestos cooperativos, especialmente quando pais reconhecem atitudes de abertura (“Sim, pois são sempre atenciosos”; “participamos de muitos assuntos referentes aos nossos filhos”) ou expressam confiança na escola (“só dá os parabéns por tudo”). Essas manifestações de confiança e gratidão não anulam o caráter crítico das demais falas; pelo contrário, revelam o que Oliveira, Vieira e Augusto (2014) chamam de campo de tensões entre autonomia e controle na gestão escolar: a comunidade busca participar, mas o espaço institucional é delimitado por mecanismos de responsabilização que reconfiguram a noção de participação em termos de adesão a metas e resultados.

Os fragmentos finais, em que os pais pedem “maior clareza nas reuniões”, “envolver a comunidade escolar em um diálogo aberto” e “reunir alguns pais que tenham vontade de lutar por uma escola melhor”, apontam para uma forma emergente de resistência solidária. Esses pedidos ecoam o que Lima e Diógenes (2009) descrevem como “reivindicação de espaços de deliberação e corresponsabilidade efetiva”, na contramão da burocratização participativa das reformas dos anos 1990.

A concretização da gestão democrática na escola pública depende, em grande medida, do modo como a comunidade escolar – gestores, docentes, funcionários, estudantes e famílias – se reconhece como parte de um projeto coletivo de formação humana. Esse reconhecimento, contudo, ocorre em um contexto histórico marcado por contradições profundas entre o ideal participativo e a racionalidade neoliberal que reconfigura a escola como espaço de responsabilização e desempenho. Conforme adverte Mészáros (2008, p. 45), a educação institucionalizada, quando subsumida à lógica do capital, tende a converter-se em “instrumento de reprodução da ordem vigente”, distanciando-se de sua função ontológica de mediação entre o ser social e a transformação da realidade.

À luz do conjunto das falas analisadas torna-se evidente que as práticas participativas no cotidiano escolar se configuram como um campo profundamente contraditório, atravessado por disputas entre o ideal normativo da democracia e as condições históricas concretas de sua realização. A gestão democrática, tal como vivenciada pelos diferentes segmentos da comunidade escolar, manifesta-se menos como partilha efetiva do poder decisório e mais como um arranjo institucional regulado, funcional às exigências de controle, responsabilização e desempenho impostas pelas políticas educacionais contemporâneas.

Os dados empíricos, trabalhando tanto na seção terceira quanto nesta quarta seção, confirmam o diagnóstico central presente nos textos de referência: a democratização da gestão escolar,

no contexto das reformas educacionais de matriz neoliberal, opera sob uma lógica de autonomia regulada, na qual a descentralização convive com a intensificação do controle externo e com a ampliação das responsabilidades locais. Eis que os instrumentos democráticos – conselhos, reuniões, escutas e eleições – são preservados formalmente, mas passam a cumprir uma função predominantemente administrativa e legitimadora, esvaziando sua potência política e pedagógica. A participação, nesse quadro, transforma-se em requisito de governança, e não em prática de construção coletiva do projeto educativo.

As falas dos gestores, professores, funcionários e pais revelam que a centralização decisória, a escassez de recursos, a sobrecarga de trabalho e a fragmentação das relações institucionais produzem um ambiente no qual a democracia escolar é continuamente adiada ou condicionada. A escola é convocada a resolver problemas sociais, pedagógicos e administrativos complexos sem que lhe sejam garantidas as mediações estatais necessárias, o que resulta em uma responsabilização difusa dos sujeitos escolares e em uma participação orientada mais pelo dever do que pelo direito.

Nesse contexto, a gestão democrática tende a assumir a forma de uma participação funcional, marcada pela consulta, pela escuta controlada e pela corresponsabilização simbólica, mas limitada em sua capacidade de produzir deliberação efetiva e transformação das relações de poder. O que se observa, conforme já indicado por Paiva Neto (2024), é a consolidação de uma democracia procedimental, compatível com a racionalidade gerencial, mas tensionada em sua dimensão emancipatória.

Entretanto, os dados também evidenciam que a escola não se reduz a um espaço de mera reprodução das políticas de controle. É no cotidiano, nas brechas institucionais e nas práticas micropolíticas, que emergem formas de resistência, cooperação e reinvenção democrática. As experiências de diálogo, cuidado, pertencimento e luta coletiva, ainda que fragmentadas e frágeis, identificam a dimensão contraditória da escola pública: simultaneamente regulada e insurgente, controlada e criadora.

Essas práticas revelam que a gestão democrática não pode ser compreendida apenas como um modelo organizacional, mas como um processo histórico, ético e político, permanentemente em disputa. Logo, a democratização da escola exige mais do que dispositivos formais de participação; requer condições materiais, tempo institucional, formação política e reconhecimento do trabalho educativo como prática coletiva e socialmente referenciada.

Assim, o encerramento desta análise permite afirmar que a gestão democrática, no contexto investigado, não se encontra plenamente realizada nem totalmente negada. Ela se expressa como campo de tensões, no qual coexistem limites estruturais impostos pelas políticas

neoliberais e potencialidades inscritas na ação dos sujeitos escolares. Reconhecer essa ambivalência é fundamental para evitar tanto a idealização acrítica da participação quanto o fatalismo que naturaliza a captura gerencial da escola pública.

A gestão democrática, portanto, afirma-se menos como um dado institucional e mais como um horizonte de luta, sustentado pela ação coletiva, pela resistência cotidiana e pela permanente reinvenção das práticas educativas. É nesse movimento contraditório – entre controle e emancipação, entre norma e experiência – que a democracia escolar se constrói, não como retórica administrativa, mas como prática social em disputa no interior da escola pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As práticas participativas estão presentes no discurso e nas rotinas escolares, porém limitadas pela cultura de responsabilização, pela escassez de recursos e pela centralização decisória. A gestão democrática, como apontado nas questionários e ao longo da análise bibliográfica, realiza-se mais como um procedimento administrativo de consulta do que como efetiva partilha de poder, revelando o que Paiva Neto (2024) denomina “contradição entre o ideal democrático e as condições neoliberais de sua realização”.

As falas dos respondentes revelam que a participação escolar existe mais como expectativa normativa do que como prática cotidiana. As instâncias colegiadas, como o Conselho Escolar, operam dentro de um espaço regulado e limitado, no qual o envolvimento docente e comunitário é condicionado por fatores estruturais (tempo, recursos, sobrecarga) e por mecanismos simbólicos de controle. O ideal de gestão democrática encontra-se capturado por uma racionalidade gerencial e neoliberal que converte o discurso participativo em instrumento de responsabilização, tensionando as possibilidades reais de construção coletiva no cotidiano escolar.

Os limites apontados, como desinformação, apatia comunitária, sobrecarga funcional e dependência hierárquica, configuram o que Moura (2009) denominou “dramático uso de si”: trabalhadores escolares mobilizam-se subjetivamente para sustentar uma ideia de participação que, na prática, lhes é negada. O resultado é uma participação funcional, voltada mais ao cumprimento de papéis (de acompanhamento e corresponsabilidade) do que à construção de um projeto pedagógico autônomo e transformador.

No âmbito da política pública municipal de Fortaleza, os achados desta pesquisa evidenciam que a gestão democrática, embora formalmente incorporada aos dispositivos normativos e aos documentos orientadores da rede, tem sido tensionada por uma arquitetura

institucional marcada pela centralização decisória, pela lógica da responsabilização por resultados e pela insuficiência de condições materiais para sua efetivação. A recorrência, nos questionários, de falas que indicam dependência das orientações da Secretaria Municipal da Educação, escassez de recursos humanos e sobrecarga administrativa aponta para um modelo de regulação que desloca para a escola responsabilidades crescentes, sem a correspondente ampliação da autonomia política, pedagógica e financeira. Nesse sentido, a política municipal de gestão democrática tende a operar mais como instrumento de governança e controle do que como política de fortalecimento do protagonismo coletivo, produzindo uma participação regulada, funcional e circunscrita aos limites do cumprimento administrativo.

As implicações para a política pública municipal são significativas. Em primeiro lugar, os dados indicam a necessidade de revisão dos mecanismos de descentralização adotados pelo município, de modo que a autonomia escolar não se restrinja ao plano discursivo ou normativo. A efetivação da gestão democrática em Fortaleza exige políticas estruturantes de valorização do trabalho escolar, que contemplem a recomposição do quadro de funcionários, a redução da sobrecarga administrativa e a institucionalização de tempos específicos para o funcionamento dos espaços coletivos de decisão. O fortalecimento dos Conselhos Escolares, nesse contexto, demanda sua reafirmação como instâncias efetivamente deliberativas, com capacidade real de incidência sobre as decisões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, superando sua atuação predominantemente consultiva ou fiscalizatória.

Em segundo lugar, os resultados sugerem que a política municipal precisa enfrentar de modo mais explícito a contradição entre participação e responsabilização. A centralidade conferida a metas, indicadores e resultados tem reorientado a gestão democrática para uma lógica de controle e prestação de contas, esvaziando sua dimensão político-pedagógica. Superar esse tensionamento implica redefinir a noção de qualidade educacional que orienta as políticas municipais, incorporando dimensões como diálogo, corresponsabilidade, formação crítica e construção coletiva do projeto pedagógico, de modo a recolocar a participação como princípio estruturante e não como mero procedimento administrativo.

No que se refere às recomendações para pesquisas futuras, os achados deste estudo indicam a pertinência de ampliar a investigação para outras Regionais de Fortaleza, considerando as profundas desigualdades territoriais que atravessam a rede municipal. Estudos comparativos entre regionais podem contribuir para compreender como diferentes contextos socioeconômicos, arranjos administrativos e culturas escolares condicionam, de maneira diferenciada, as possibilidades e os limites da gestão democrática. Tal abordagem permitiria tensionar a ideia de uma política homogênea, evidenciando como a democracia escolar se materializa de forma desigual no território.

Além disso, recomenda-se a ampliação das pesquisas para outros níveis e modalidades de ensino, como a Educação Infantil, a Educação de Jovens e Adultos e os anos finais do Ensino Fundamental. A análise da gestão democrática nesses contextos pode revelar especificidades próprias das etapas de escolarização, bem como distintos modos de participação de professores, estudantes e famílias. Particularmente, a inclusão da voz dos estudantes em pesquisas futuras constitui uma agenda relevante, na medida em que possibilita compreender a democracia escolar como experiência vivida e não apenas como diretriz institucional.

Outra possibilidade de aprofundamento investigativo refere-se a estudos longitudinais sobre a política de gestão democrática no município de Fortaleza, capazes de analisar continuidades, rupturas e reconfigurações ao longo das diferentes gestões municipais. Pesquisas que articulem análise documental, dados empíricos e observação do cotidiano escolar podem contribuir para compreender os efeitos organizacionais, pedagógicos e subjetivos da racionalidade gerencial sobre o trabalho docente e sobre as formas de participação coletiva.

Por fim, a sistematização dos achados desta pesquisa evidencia que a gestão democrática na rede municipal de Fortaleza se constitui como um campo de tensões entre limites e potencialidades. Entre os principais limites identificam-se a centralização decisória, a fragilidade da autonomia escolar, a sobrecarga funcional, a desinformação sobre os espaços colegiados e a participação comunitária condicionada por parâmetros institucionais restritivos. Em contrapartida, emergem como potencialidades o reconhecimento, por parte dos sujeitos escolares, da importância da participação, a valorização do diálogo e da cooperação e a existência de práticas micropolíticas de resistência e solidariedade no cotidiano das escolas.

Essa leitura permite afirmar que a gestão democrática, longe de se esgotar em seus dispositivos formais, permanece como processo em disputa, atravessado por contradições estruturais, mas também por possibilidades de reinvenção coletiva. Para a política pública municipal, reconhecer essas tensões é condição fundamental para avançar na construção de uma gestão democrática que ultrapasse o plano normativo e se afirme como experiência política, pedagógica e emancipatória no interior da escola pública de Fortaleza.

Nesse contexto, a comunidade escolar é chamada a participar dentro de parâmetros previamente definidos, o que reduz a democracia a um conjunto de procedimentos formais. As falas dos respondentes confirmam que há discursos e práticas de escuta, consulta e colaboração, mas a partilha real do poder decisório ainda enfrenta barreiras estruturais, simbólicas e culturais. A política de gestão democrática, concebida para ampliar a autonomia e o protagonismo coletivo, tem sido tensionada por dispositivos de controle que reorientam a participação para fins administrativos, aproximando-a do modelo de “participação funcional” descrito por Oliveira e Vieira (2014).

Por outro lado, é no cotidiano escolar que emergem formas de resistência e reinvenção democrática. As experiências de resistência e cooperação se expressam na micropolítica da escola: resistência à sobrecarga e ao isolamento por meio da valorização do diálogo e da corresponsabilidade; e cooperação que busca construir coletivamente o sentido público da escola diante das pressões gerenciais. Essas práticas, ainda que frágeis, mantêm viva a dimensão emancipatória da gestão democrática, reafirmando-a como processo de luta e não como mero procedimento administrativo.

Entre a descrença e a esperança, desenha-se um campo de luta simbólica e coletiva, onde a gestão democrática é vivida menos como estrutura institucional e mais como processo ético-político de resistência, cooperação e reinvenção das práticas educativas. A democracia escolar, nesse sentido, não é um dado a ser implantado, mas um movimento histórico em disputa, sustentado pela ação solidária dos sujeitos e pelas brechas criadas na própria lógica gerencial da escola.

Em contrapartida, a análise dos questionários revela que, mesmo diante de escassez de recursos, sobrecarga e centralização, surgem práticas cooperativas e solidárias que expressam o potencial transformador da coletividade. Essas práticas dialogam com o que Freire (2005, p. 42) denomina “inédito viável”, a possibilidade histórica de criação de novos modos de ser e agir, mesmo dentro das estruturas opressoras. A escola, ao reconhecer-se como espaço de diálogo e de produção de sentido, pode transformar o cotidiano burocratizado em experiência emancipatória, onde o aprender e o participar se entrelaçam como exercício de liberdade.

Compreender a comunidade escolar como sujeito político implica avaliar a política de gestão democrática não apenas por seus instrumentos normativos, mas pela capacidade de gerar vínculos, consciência crítica, ação coletiva e, por uma práxis, defender os valores ético-políticos que miram a transformação social. Entre o real e o possível, entre a norma e a experiência, a gestão democrática revela-se um campo de disputas, mas também de possibilidades. É nesse entrelaçamento que se delineiam as formas concretas de resistência e de construção do comum no interior da escola pública, espaços no qual e pelo qual a democracia se afirma, não como retórica, mas como prática em permanente reinvenção.

REFERÊNCIAS

ALVES, Paula Regina de Moura França; GONZÁLEZ, Daniel González. As dimensões da gestão escolar e suas implicações para qualidade do ensino. **Revista Aracê**, São José dos Pinhais, v. 7, n. 10, p. 1–15, 2025. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/8656>. Acesso em: 15 out. 2025.

ARAÚJO, Francisco de Assis Amorim de. Gestão Escolar: A organização do trabalho pedagógico. **Revista ibero-americana de humanidades, ciências e educação**. São Paulo, v.7, n.2, p. 579-594, fev. 2021. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/620>. Acesso em: 15 out. 2025.

FREIRE, Ana Maria Araújo. Notas explicativas. In: FREIRE, Paulo (org.). **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. 21. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014. p. 273-333.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial: o Estado em um mundo em transformação**. Washington, DC: Oxford University Press, 1997.

BIANCHETTI, Roberto Gerardo. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

BONAMINO, Alícia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de educação – PNE. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-%20de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática na escola pública / elaboração Genuíno Bordignon**. – Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducspecial.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Minuta de Parecer e Projeto de Resolução**. Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar. Brasília: Ministério da Educação, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022**. Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. Brasília: Ministério da Educação, 27 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/resolucao-no-1-de-27-de-julho-de-2022/view>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de Almeida. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**. São Paulo, SP: Fundação Victor Civita, 2011.

CASTRO, Vanessa Mariano de; MORAIS, Fabiano Alves de; PEIXOTO, Francisca Valéria de Sales. A gestão democrática, o neoliberalismo e o papel da escola pública em meio a sociedade contraditória do capital. *In*: Seminário nacional da Rede Mapa, 3.; Congresso internacional de política educacional e emancipação, 1., 21-23 nov. 2018, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Unoesc, 2018. p. 331-337.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DECKER, Aline Inácio. **A formação docente no projeto político do Banco Mundial (2000-2014)**. 2015. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/169522/338847.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 jul. 2025.

DEROUET, Jean-Louis. Crise do projeto de democratização da educação e da formação ou crise de um modelo de democratização? Algumas reflexões a partir do caso francês (1980-2010). **Educação & Sociedade**, Campinas/SP v.31, n.112, jul.- set., 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87315815018>. Acesso em: 17 jul. 2025.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. **A história política da gestão democrática da educação pública no Brasil**. Universidade Federal de Alagoas, 2011. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0164.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2025.

DUARTE, Newton. O senso comum neoliberal obscurantista e o belicismo cultural contemporâneo. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 39, n. 108, p. 173-188, 2019.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. São Paulo. Editora Cortez. 1989.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tradição política brasileira: patrimonialismo e corrupção**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

FORTALEZA. **Estatuto do Magistério do Município de Fortaleza**. Fortaleza, 1984.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 169, de 12 de setembro de 2014. Dispõe sobre a Gestão Democrática e Participativa da Rede Pública Municipal de Ensino. **Câmara Municipal de Fortaleza**. Fortaleza, 2014. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/2329/text>. Acesso em: 17 jul. 2025.

FORTALEZA. Lei nº 10.371, de 2015. Plano Municipal de Educação 2015–2025. **Câmara Municipal de Fortaleza**, Fortaleza, 2015. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/481/text>. Acesso em: 17 jul. 2025.

FORTALEZA. Lei nº 9.317, de 2007. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino. **Câmara Municipal de Fortaleza**, Fortaleza, 2007. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1652/text>. Acesso em: 17 jul. 2025.

FORTALEZA. **Lei nº 9.441, de 2008**. Plano Municipal de Educação 2007–2017. **Câmara Municipal de Fortaleza**, Fortaleza, 2008. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1519/text?> Acesso em: 17 jul. 2025.

FORTALEZA. Lei Orgânica do Município de Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza**, Fortaleza, 1990. Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio. Acesso em: 17 jul. 2025.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 84. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia dos sonhos possíveis**. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GUSSI, Alcides Fernandes. **Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um Banco Público Estadual**. 2005. 293 f. Tese

(Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP, 2005. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32514/1/2005_tese_algussi.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

GUSSI, Alcides Fernandes; OLIVEIRA, Ricardo de Oliveira. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31897>. Acesso em: 23 set. 2024.

HOLANDA, Francisco Carlos Bandeira. **Educação municipal: descentralização e participação**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

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

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para a análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. São Paulo: Cortez, 1994.

LIBÂNEO, José Carlos *et al.* **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2012.

LOMBARDI, José Claudinei. **Reflexões sobre educação e ensino na obra de Marx e Engels**. Campinas, SP: Tese (livre docência) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, [s. n.], 2010. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/7942>. Acesso em: 23 set. 2024.

LOPES, Afonso Filho Nunes; SILVA, Elilian Basilio e. SPAECE-Alfa em Fortaleza: participação e desempenho escolar antes e depois da Covid-19. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, Mossoró, v. 11, n. 35, mar. 2025. Disponível em: <https://periodicos.apps.uern.br/index.php/RECEI/article/view/6678>. Acesso em: 23 jul. 2025.

LÜCK, Heloísa. **A Gestão Participativa na Escola**. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

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

LUKÁCS, György. **Para uma ontologia do ser social**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAIA, Osterne. Gestão participativa e educação: ensinando a escola a governar? *In*: JIMENEZ, Susana; RABELO, Jackline; MENDES SEGUNDO, Maria das Dores (org.). **Marxismo, educação e luta de classes**: pressupostos ontológicos e desdobramentos ideopolíticos. Fortaleza: EDUECE-IMO, 2010. p. 83-105.

MARIETTO, Marcio Luiz. Observação participante e não participante: contextualização teórica e sugestão de roteiro para aplicação dos métodos. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 5–18, 2018.

MARTINS, Ana Paula Ferreira e MIRANDA, Vanessa Regina Eleutério. **A dimensão**

pedagógica da gestão escolar: relevância da atuação gestora no pedagógico da escola e a importância da formação em serviço. 2024. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xii-encontro-redestrado-brasil-direito-a-educacao-e-valorizacao-docente-prioridade-nacional-437700/889148-a-dimensao-pedagogica-da-gestao-escolar--uma-experiencia-de-formacao-para-gestores-da-rede-publica-municipal-de-b/>. Acesso em: 11 julho. 2025.

MARX, Karl. **O capital:** crítica da economia política. 30. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista.** São Paulo: Penguin Classic/Companhia de letras, 2012.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2005.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política:** ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Estudos da OCDE sobre competências – competências para o progresso social:** o poder das competências socioeconômicas. São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A privatização da gestão da educação pública na reforma do Estado brasileiro. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 12, n. 28, p. 65–72, nov. 2002. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1935/193532896003.pdf>. Acesso em: 11 julho. 2025.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática de educação:** desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/xYXcgddMzgYKYhjgHkqDWnP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 julho. 2025.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas/SP, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hMQyS6LdCNDK8tHk8gL3Z6B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 julho. 2025.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. *In:* OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (org.). **Política e gestão da educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga; AUGUSTO, Maria Helena. **Políticas de**

responsabilização e gestão escolar na educação básica brasileira. Linhas Críticas, Brasília, v. 20, n. 43, p. 529-548, set./dez. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1935/193532896003.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

ORSO, Paulino José. Escola ‘sem’ partido ou um partido a serviço da burguesia? *In.*: BATISTA, Eraldo Leme; ORSO, Paulino José; LUCENA, Carlos (org.). **Escola sem partido ou a escola da mordaza e do partido único a serviço do capital.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2019. p. 131-162.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar:** introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor Henrique. Gestão da escola pública: a participação da comunidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 73, n. 174, p. 255-290, maio/ago. 1992. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Gestao-da-escola-publica-a-participacao-da-comunidade.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

PARO, Vitor Henrique. **Participação popular na gestão da escola pública.** 1991. Tese (livre docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

PARO, Vitor Henrique. O caráter político e administrativo das práticas cotidianas na escola pública. **Em Aberto**, Brasília, v. 11, n. 53, p. 29–46, jan./mar. 1992. Disponível em: [file:///C:/Users/user/Downloads/2144-Texto%20do%20artigo-2114-1-10-20190822%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/2144-Texto%20do%20artigo-2114-1-10-20190822%20(1).pdf). Acesso em: 10 jun. 2025.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Cortez, 2016.

PILETE, Nelson. **Educação básica:** da organização legal ao cotidiano escolar. São Paulo: Ática, 2010.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano:** como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Paraíba, v. 1, n. 17, p. 55–73, abr. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/caos/article/view/47029>. Acesso em: 10 jun. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan/jun. 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22510>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SAMPAIO, Telmano Rodrigues. **O trabalho docente na educação básica pública no município de Fortaleza:** contradições que envolvem a busca por resultados. 2019. 124 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Fortaleza, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/40352>. Acesso em: 10 jun. 2025.

Saviani, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, XX, n. 69, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/J56mswq8VnMPzwWwPJSKvJG/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 10 jun. 2025.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas do Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional no Brasil após a ditadura Militar. **Revista HISTEDBR**, Campinas, v. 18, n. 2 [76], p. 291-304, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8652795>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, jan/abril. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/wBnPGNkvstzMTLYkmXdrkWP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, mar./abr., 2009. p. 347-369. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acessado em fev./2018. Acesso em: 10 jun. 2025.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAIS, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda Evangelista. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Marcos Adriano Marques; CAPICOTTO, Adriana Dibbern; CIPRESTE, Adriano Márcio; MELO JÚNIOR, Hermócrates Gomes *et al.* Os impactos do neoliberalismo na gestão escolar democrática. **Revista Contemporânea**, v. 4, n. 4, p. 1–18, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/3972>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SIQUEIRA, S. M. M. **Gestão de recursos financeiros na escola**. Fortaleza: EdUECE, 2003.

SOUZA, Juliana de Fátima. UNESCO, Banco Mundial e OCDE: perspectivas globais sobre o direito à educação e implicações para a profissão docente. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 40, p. 1-19, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/4RBm3DrL6pnHZthvLCZbRWP/?lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2024.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/ff53XWVkxxbhpGkqvfcvkH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2024.

TONET, Ivo. **Educação contra o capital**. 2. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas. 2019.

ZIENTARSKI, Clarice; MENEZES, Hermeson Claudio Mendonça; SILVA, Sonia de Oliveira da. “Gestão democrática” no ensino público: um paradoxo do Estado neopatrimonialista brasileiro? – o caso do Ceará. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 35. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/rMNDysykC6fCjw4x4JyBHGL/?format=html&lang=pt>.

Acesso em: 14 abr. 2024.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA COM REPRESENTANTES QUE COMPÕEM A ESCOLA MUNICIPAL PROFESSOR FRANCISCO DE EMLO JABORANDI.

Eu, _____, RG n.º _____, abaixo assinado, declaro que, de livre e espontânea vontade, aceito participar da pesquisa, realizada por Claudenice da Silva Dantas, orientanda do Professor Doutor David Moreno Montenegro da Universidade Federal do Ceará. Autorizo o uso dos dados coletados, parcial ou integralmente, sem restrições de prazos e citações para relatório de trabalho final de mestrado (dissertação). Estou ciente que a pesquisa tem como objetivo: analisar o atual estágio da implementação da política pública de gestão democrática no ensino público municipal de Fortaleza (CE), considerando os impactos do avanço do ideário neoliberal no contexto educacional, tendo como referência a realidade da Escola Municipal Professor Francisco de Melo Jaborandi. A entrevista poderá ser gravada e transcrita pelo pesquisador, retirando quaisquer informações que possam levar à identificação dos participantes.

Fortaleza, ____ de _____ de 2025.

Assinatura do(a) entrevistado(a) _____

Assinatura do aplicado _____

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIOS DA PESQUISA

FORMULÁRIO PARA PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS:

Questionário sobre os Empecilhos à Efetivação da Gestão Democrática na Escola Pública Municipal de Fortaleza (CE).

Descrição:

Este questionário faz parte de uma pesquisa científica e tem como objetivo principal, compreender os desafios enfrentados pela gestão da escola à efetivação da política de gestão democrática. As respostas são confidenciais e servirão para aprimorar a participação coletiva no ambiente escolar.

NOME: _____

SEÇÃO 1 – IDENTIFICAÇÃO

1. Cargo que ocupa na escola:

- Professora
- Coordenadora pedagógica
- Gestora/Diretora
- Técnica administrativa
- Apoio/Serviços gerais
- Outro: _____

2. Tempo de atuação nesta escola:

- Menos de 1 ano
- 1 a 3 anos
- 4 a 10 anos
- Mais de 10 anos

SEÇÃO 2 – SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA

3. Você se sente envolvida nos processos decisórios da escola?

- Sempre
- Frequentemente
- Raramente
- Nunca

4. O que dificulta sua participação nas decisões da escola? (caixa de seleção – permite múltiplas respostas)

- Falta de tempo
- Falta de espaço para participação
- Não me sinto ouvido(a)
- Desmotivação
- Outros: _____

5. Como você avalia a atuação do Conselho Escolar em sua unidade?

- Muito atuante
 - Parcialmente atuante
 - Pouco atuante
 - Inexistente
 - Não sei responder Por quê?
-
-

6. A comunidade escolar (pais/ responsáveis) que participa das decisões escolares?

- Sim, com frequência
- Às vezes
- Raramente
- Nunca

7. Quais barreiras você percebe para uma maior participação da comunidade?

- Falta de interesse da comunidade
- Falta de informação à/da comunidade
- Horários incompatíveis

Descrédito na gestão

Outros: _____

Como você chegou a essa conclusão?

SEÇÃO 3 – DESAFIOS INTERNOS

8. A equipe gestora da escola promove espaços de escuta e diálogo?

Sempre

Frequentemente

Raramente

Nunca

Para você, qual o motivo da gestão agir assim?

9. Você sente que há transparência nas decisões administrativas e pedagógicas?

Sim

Parcialmente

Não Por quê?

10. O que você acredita que poderia fortalecer a gestão democrática na escola?

Formação continuada para a equipe

Reorganização do tempo e espaço de trabalho

Maior envolvimento da comunidade

Fortalecimento do Conselho Escolar

Outros: _____

E como isso pode ser estimulado?

11. Você já se deparou com cobranças/exigências que não condiziam com sua função na escola? Ou ficou impossibilitado de cumprir seu dever por falta de algo para a sua práxis? Caso a resposta seja afirmativa, dê exemplo de alguma situação, por favor!

12. Você acredita que a gestão democrática e participativa poderá vir realmente um dia a ser efetivada? Por quê?

13. De um modo geral, como a política de gestão democrática pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação?

Obrigada por sua colaboração! Suas respostas são valiosas para o fortalecimento da democracia na escola.

QUESTIONÁRIO – GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Público-alvo: Grupo Gestor da Escola

Olá! Este formulário faz parte de uma pesquisa científica e tem como objetivo principal, identificar percepções, práticas e desafios na efetivação da gestão democrática, assim como conhecer as expectativas dos professores e funcionários da escola sobre a política em questão, considerando as influências do contexto neoliberal. Sua opinião é muito importante para uma maior compreensão da política pesquisada e à promoção do fortalecimento da parceria entre escola e famílias.

Importante ressaltar!

*Comunidade escolar: gestão, professores, funcionários e pais/responsáveis.

*Comunidade local: pais ou os responsáveis legais de alunos.

SEÇÃO 1 – PERFIL DO RESPONDENTE

1. Função exercida na gestão escolar:

Diretor(a)

Secretário (a)

Coordenador(a) pedagógico(a)

Supervisor(a) escolar

Orientador(a) educacional

Outro: _____

2. Tempo de atuação na função de gestão, nesta escola:

Menos de 1 ano

De 1 a 3 anos

Mais de 3 anos

3. Formação acadêmica principal:

Licenciatura

Especialização

Mestrado

Doutorado

Outro: _____

SEÇÃO 2 – PERCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA

4. Na sua avaliação, a sua escola efetiva a gestão democrática de forma plena?

Sim

Parcialmente

Pouco

Não

Como você percebe isso?

5. Quais espaços de participação estão ativos na escola?

- Conselho Escolar
- Associação de Pais e Mestres (APM)
- Grêmio Estudantil
- Reuniões pedagógicas participativas
- Nenhum
- Outros: _____

Como você classifica a participação da comunidade local nesse(s) espaço(s)?

Como esse(s) espaço(s) tem contribuído para a democracia na gestão?

6. Você acredita que o contexto neoliberal (que foca muito em resultados, ranqueamento, pressão por metas, redução de recursos etc.) impacta negativamente a gestão democrática?

- Sim, impacta muito
- Impacta parcialmente
- Impacta pouco
- Não impacta

Fale mais a respeito e, se possível, citando exemplos, por favor!

7. A autonomia que a escola possui hoje é suficiente para tomar decisões pedagógicas e administrativas relevantes?

- Sim, totalmente
- Parcialmente
- Pouco
- Nenhuma

Justifique sua percepção, por favor!

SEÇÃO 3 – DESAFIOS E ESTRATÉGIAS

8. Quais são, na sua visão, os maiores obstáculos que impedem ou dificultam a efetivação da política de gestão democrática nesta escola?

9. A equipe gestora promove formação política e pedagógica para incentivar a participação da comunidade escolar? Caso a resposta seja afirmativa, descreva como essas formações são realizadas.

10. Quais estratégias poderiam fortalecer a participação de professores, funcionários, pais e alunos nas decisões da escola?

11. Para fortalecer a efetivação da política de gestão democrática no ambiente escolar, algum dos aspectos dessa política—administrativo, pedagógico ou financeiro — precisa ser melhorado ou modificado? Se sim, explique o que poderia ser alterado.

12. De um modo geral, como a política de gestão democrática pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação?

13. Há algo a dizer sobre gestão democrática na escola ou no município que você trabalha, que faltou ser abordado aqui e você acredita ser relevante para essa entrevista?

Obrigada por sua colaboração! Suas respostas são valiosas para o fortalecimento da democracia na escola.

FORMULÁRIO DIGITAL – GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA

Questionário para Pais e Responsáveis sobre Gestão Democrática na Escola Municipal
Professor Francisco de Melo Jaborandi

Olá! Este formulário faz parte de uma pesquisa científica e seu principal objetivo é conhecer melhor o perfil das famílias, e ouvir suas expectativas e perspectivas sobre a gestão democrática na escola. Sua opinião é muito importante para o fortalecimento da parceria entre escola e famílias.

SEÇÃO 1 – PERFIL DO(A) RESPONDENTE

1. Qual é o seu grau de parentesco com o aluno?

Pai

Mãe

Avô/Avó

Outro: _____

2. Há quanto tempo sua criança estuda nesta escola?

Menos de 1 ano

De 1 a 3 anos

Mais de 3 anos

3. Qual o seu grau de escolaridade? Fundamental completo Fundamental incompleto

Ensino médio completo Ensino médio incompleto Ensino superior

Outro: _____

4. Você atingiu o grau de escolaridade que pretendia alcançar para sua vida? Caso a resposta seja não, diga-me o que lhe impediu?

5. Você trabalha com o quê? É autônomo, servidor público ou funcionário com carteira de trabalho assinada, ou o quê?

6. Você acredita que a escola (ou o ensino) vem se modificando ao longo dos anos? E isso é algo positivo ou negativo? Por quê?

7. Você acredita que a educação pode transformar uma realidade? Justifique sua resposta, por favor!

SEÇÃO 2 – PERSPECTIVAS E EXPECTATIVAS QUANTO A GESTÃO DEMOCRÁTICA

8. Você conhece ou já ouviu falar da política pública de gestão democrática?

- Sim, conheço.
- Já ouvi falar, mas não conheço bem.
- Não conheço.

Se marcou a primeira ou segunda opção, diga-me onde ou como você soube dessa política pública?

9. Você considera importante que pais e responsáveis participem das decisões da escola de suas crianças?

- Sim, é muito importante.
- É importante, mas nem sempre possível.
- Não vejo tanta necessidade. Explique melhor, por favor!

10. Com que frequência você participa das atividades da escola, como reuniões, eventos, conselhos?

- Sempre participo
- Participo às vezes
- Raramente participo
- Nunca participo

Pode explicar o porquê dessa frequência na participação das atividades escolares?

11. Você sente que a escola dá oportunidades reais para que os pais participem das decisões?

- Sim, sempre.
- Às vezes
- Raramente
- Nunca

Se possível, explique sua percepção.

12. Como você avalia a comunicação entre a escola e as famílias?

- Muito boa
- Boa
- Regular
- Ruim

O que poderia melhorar nessa comunicação?

13. Na sua opinião, a gestão da escola é democrática?

- Sim, totalmente
- Parcialmente
- Não é muito democrática

Não sei avaliar

Explique sua resposta, por favor!

14. Você gostaria de participar mais das decisões e projetos da escola?

Sim, com certeza

Talvez, dependendo do tempo e da forma.

Não tenho interesse

O que facilitaria sua participação?

15. Considerando que a gestão democrática é uma política pública que garante a participação de todos os envolvidos na educação das crianças nas tomadas de decisão escolares, você acredita que a efetiva implementação dessa política pode contribuir para a melhoria da educação?

16. Quanto a efetivação da política aqui em questão, que sugestões ou mensagens você deixaria para a gestão da escola?

Muito obrigada por participar! Sua opinião vai nos ajudar a construir uma gestão mais democrática e participativa.