



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

ERIKA LUCIANE MORETTO PEDRAZZI

GESTÃO DEMOCRÁTICA: EM CONTEXTOS DE DESAFIOS À ESCOLA PÚBLICA

Araraquara – SP
2023

ERIKA LUCIANE MORETTO PEDRAZZI

GESTÃO DEMOCRÁTICA: EM CONTEXTOS DE DESAFIOS À ESCOLA PÚBLICA

Dissertação de Mestrado, apresentado ao Conselho do Programa de Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação. Exemplar apresentado para Exame de Defesa.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional.

Orientador: Prof. Dr. José Luís Bizelli

Araraquara – SP
2023

P371g

Pedrazzi, Erika Luciane Moretto
Gestão democrática : em contextos de desafios à Escola
Pública / Erika Luciane Moretto Pedrazzi. -- Araraquara,
2023

143 p. : tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista
(Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientador: José Luís Bizelli

1. Gestão democrática. 2. Diretor de Escola. 3. Política
Pública Educacional. 4. Abordagem do Ciclo de Políticas.
I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

ERIKA LUCIANE MORETTO PEDRAZZI

GESTÃO DEMOCRÁTICA: EM CONTEXTOS DE DESAFIOS À ESCOLA PÚBLICA

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Conselho do Programa de Pós em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação. Exemplar apresentado para Exame de Defesa

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional
Orientador: Prof. Dr. José Luís Bizelli

Data da defesa: 29/09/2023

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. José Luís Bizelli
Universidade Estadual Paulista - UNESP -FCLAr

Membro Titular: Prof^a. Dr^a. Márcia Lopes Reis
Universidade Estadual Paulista - UNESP

Membro Titular: Prof. Dr. Paulo César Cedran
Secretaria Estadual de Educação de São Paulo

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Dedico este trabalho à memória da minha mãe, Odila, meu exemplo de amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela oportunidade de poder estar no programa. O período de isolamento social foi terrível, mas na tristeza, na incerteza, possibilitou a dedicação às aulas, ao estudo, ao aprendizado.

Ao meu marido, Guilherme, pela paciência e pelo carinho. Por cuidar de nossa família.

Aos meus pais, João e Odila, que sempre foram meus exemplos de trabalho e honestidade. Em especial à minha mãe que ainda sem muita instrução escolar sempre me mostrou que é pela educação que é possível transformar nossa própria história. A ela, toda minha gratidão e amor, pela presença em todos os momentos da minha vida, ainda que tenha transcendido a matéria.

Ao meu irmão, sobrinha, afilhada, cunhada, cunhado, enfim, a toda minha família e amigos já acostumados com o “hoje eu não posso, mas não faltarão oportunidades”.

Ao meu orientador Prof. Dr. José Luís Bizelli, por ter me aceitado enquanto orientanda, por todos os ensinamentos, reflexões e provocações acerca da política e da gestão educacional.

Agradeço a todos os professores do curso que me possibilitaram refletir sobre as teorias e minha prática, ao Prof. Dr. Francisco Rolfsen Belda, que em 2020, durante o período de isolamento, mostrou a possibilidade de ordem e esperança em meio ao incerto. À Prof.^a Maria Teresa Miceli Kerbauy, que me proporcionou contextualizar minha realidade pela teoria. À Prof.^a Dr.^a Hilda Maria Gonçalves da Silva, que me encantou com os Jogos Sociais de Matus. Às Prof.^a Dr.^a Maria José Silva Fernandes e Prof.^a Dr.^a Rosângela Sanches da Silveira Gileno, pelo olhar pedagógico, epistêmico e a integração proporcionada ainda que em aulas remotas. Ao Prof. Dr. Newton Duarte, por toda sistematização e compromisso com as aulas, e por todas as provocações realizadas a partir das leituras. Em especial à Prof.^a Dr.^a Márcia Lopes Reis, que em parceria com o Prof. Dr. Bizelli deixaram as sextas-feiras ainda mais esperadas para a discussão de assuntos densos com muita leveza.

Agradeço aos colegas que encontrei no curso: ainda que à distância, pudemos fazer parcerias e produzir juntos, Janaína, Marina, Eliani, Thiago e Amanda.

Às escolas pelas quais passei e pessoas (professores, gestores, funcionários, supervisores, alunos, responsáveis pelos alunos, comunidade) que encontrei, por todas as experiências somadas, que contribuíram na minha formação, sobretudo, humana. Agradeço também à Secretaria Municipal de Educação de Jaú. E em especial, à Sr.^a Ivone Nascimento, que me encorajou em um abraço fraterno a assumir o desafio de uma gestão escolar.

À banca examinadora para a qualificação que iluminou os rumos para a organização e fundamentação desse trabalho.

Os filósofos têm apenas interpretado o mundo de maneiras diferentes; a questão, porém, é transformá-lo (KARL MARX, 11ª tese, Teses sobre Feuerbach).

RESUMO

A gestão democrática é compreendida como política pública educacional, concebida como um dos princípios que devem nortear o ensino brasileiro, estabelecida como meta para a garantia de uma educação pública, gratuita e de qualidade. Para que a gestão democrática seja efetivada, a figura do diretor de escola é convocada a liderar esse processo, para congregar colaboradores participantes na atuação política escolar. A pergunta norteadora da pesquisa é: Qual a posição do diretor de escola da educação básica entre o princípio e a meta da gestão democrática para uma educação pública de qualidade? Para respondê-la, adotou-se como metodologia e teoria, que estruturam o trabalho, a Abordagem do Ciclo de Políticas (BALL; BOWE, 1992; BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 2005, 2014; MAINARDES, 2006, 2018 entre outros), em seus contextos de influência, produção de texto e prática da política pública educacional, não prescindindo da pesquisa bibliográfica e documental. Os objetivos estabelecidos para responder à questão são os de identificar os desafios existentes entre o princípio e a meta da gestão democrática na escola pública a partir da análise dos contextos de elaboração dos documentos legais (Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, o Plano Nacional de Educação de 2015 e o Parecer nº. 04 de 2021 do Conselho Nacional de Educação) que trazem dispositivos específicos sobre a gestão democrática, analisar esses discursos à luz da teorização foucaultiana, investigar a tradução desses textos na prática, com apoio em dados de pesquisas institucionais e revisão de literatura (MENDONÇA, 2000, 2001; LIMA, 2014, 2018; OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018 e outros), e, adicionalmente, analisar a tradução da política em âmbito municipal. Como resultado da pesquisa, concluiu-se que a gestão democrática se encontra em constante fluxo, com oscilações entre o “princípio” e a “meta”, e enfrenta os desafios da oferta de educação pública, gratuita e de qualidade em uma sociedade com traços patrimonialistas tradicionais e diretrizes gerencialistas, sendo o diretor de escola o sujeito mediador do processo, equilibrando-se em nível intermediário.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Diretor de Escola; Política Pública Educacional; Abordagem do Ciclo de Políticas.

ABSTRACT

Democratic management is understood as a public educational policy, conceived as one of the principles that should guide Brazilian education, established as a goal to guarantee public, accessible, and quality education. For democratic management to be effective, the figure of the school headmaster is called upon to lead this process and to bring together collaborators participating in school political action. The research's guiding question is: What is the position of basic education school headmasters between the principle and the goal of democratic management for quality public education? In order to answer this question, the methodology and theory used to structure the work was the Policy Cycle Approach (BALL; BOWE, 1992; BOWE; BALL; GOLD; 1992; BALL, 2005, 2014; MAINARDES, 2006, 2018, among others), in its contexts of influence, text production and the practice of public educational policy, not forgetting bibliographical and documentary research. The objectives established to answer the question are to identify the challenges that exist between the principle and the goal of democratic management in public schools, based on an analysis of the contexts in which the legal documents were drawn up (Federal Constitution of 1988, National Education Guidelines and Bases Law of 1996, the National Education Plan of 2015 and Opinion No. 04 of 2021 of the National Education Council) that contain specific provisions on democratic management, analysing these discourses in the light of Foucauldian theorising, investigating the translation of these texts into practice, with the support of data from institutional research and literature review (MENDONÇA, 2000, 2001; LIMA, 2014, 2018; OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018 and others), and, additionally, to analyse the translation of the policy at municipal level. As a result of the research, it was concluded that democratic management is in constant flux, with oscillations between the "principle" and the "goal", and the challenges of providing free, quality public education in a society with traditional patrimonialist traits and managerialist guidelines, with the school headmaster mediating the process by balancing at an intermediate level.

Keywords: Democratic Management; School Headmaster; Public Educational Policy; Policy Cycle Approach.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Características empregatícias dos diretores escolares municipais de Jaú/SP 105

Gráfico 2 – Fontes de financiamento para o funcionamento das escolas municipais de Jaú/SP
..... 109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo entre indicadores das Linhas de Base do PNE e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento de Metas	85
Quadro 2 – Revisão da literatura – Diretor de Escola.....	122
Quadro 3 – Meta 19.....	124
Quadro 4 – Correspondência de Estratégias para alcance da meta 19.....	124
Quadro 5 – Aproximações: Atribuições do Diretor Escolar – Gestão democrática.....	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Abordagem do ciclo de políticas
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNC	Base Nacional Comum
CF	Constituição Federal
CP	Conselho Pleno
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretarias de Educação
Deed	Diretoria de Estatísticas Educacionais
Dired	Diretoria de Estudos Educacionais
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PL	Projeto de Lei
PNFCE	Programa Nacional de Formação de Conselheiros Escolares
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PME	Plano Municipal de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
UF	Unidade da Federação
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 CAMINHOS METODOLÓGICOS	23
3 CONTEXTO DA INFLUÊNCIA.....	26
3.1 Da redemocratização à gestão democrática escolar	28
3.1.1 Da Constituição Federal à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	34
3.1.2 Plano Nacional de Educação 2014-2024	37
3.1.3 BNC - Diretor escolar - Parecer CNE/CP Nº. 04/2021	43
4 CONTEXTO DA PRODUÇÃO DE TEXTO	50
4.1 Enunciados e discurso	52
4.1.1 A gestão democrática como princípio constitucional e infraconstitucional.....	55
4.1.2 Meta 19.....	60
4.1.3 Competência A3	65
5 O CONTEXTO DA PRÁTICA.....	71
5.1 Das linhas de base ao relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2022...	74
5.1.1 Meta 19 - Discussão dos dados apresentados pelo relatório	78
5.1.2 Conselho Escolar	86
5.1.3 A atuação dos Diretores escolares – Revisão de literatura.....	92
5.2 A política reinterpretada: A gestão democrática no município de Jaú	98
5.2.1 Plano Municipal de Educação	99
5.2.2 Gestão democrática e participação – Dados do Censo Escolar e QEDU	102

5.2.3 Atribuições do Diretor escolar.....	110
6 RESULTADOS E DISCUSSÃO	112
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
REFERÊNCIAS	136

1 INTRODUÇÃO

Uma investigação tem origem em um desconforto ou inquietação acerca de determinado tema, seja ele de natureza filosófica, social, moral, acadêmica ou prática. A gênese da presente investigação decorre de experiências práticas. Ao longo de dezesseis anos de atuação como educador, participei em diversas ocasiões de Conselhos Escolares em diferentes unidades de ensino. Todas essas experiências compartilharam um padrão no que diz respeito à formação dos Conselhos: reuniões no início do ano, exclusivas para os professores, com um convite à participação – aqueles interessados erguiam a mão, constituindo, assim, o Conselho Escolar.

Ao longo do ano, não ocorriam reuniões formais; todas as comunicações e decisões eram tratadas nas reuniões pedagógicas. Posteriormente, um membro da equipe administrativa solicitava a assinatura de uma Ata com data retroativa, um processo que Lima (2018) denomina como “encenação participativa”. Em 2020, mediante aprovação em concurso público, assumi a posição de Diretor de Escola. Em diálogo com a gestão anterior, fui informada que o procedimento relativo à participação em conselhos e outros órgãos colegiados escolares não diferia significativamente das experiências que eu mesmo havia vivenciado.

O ano de 2020, como é de amplo e notório conhecimento, foi um período atípico em todo planeta, e o contexto de isolamento social impactou a escola de forma veemente. Neste ano foi necessário recriar a escola física no modelo virtual, vencendo uma série de limitações de recursos e técnicas. Para a sobrevivência do pedagógico e da unidade escolar, em meu novo cargo, realizei uma série de reuniões virtuais com a equipe escolar, professores, funcionários, além de reunião de pais, e acreditei em um ambiente participativo.

No ano de 2021, tive a oportunidade de participar do processo seletivo para ingressar no Programa de Mestrado. Na ocasião, submeti uma proposta intitulada “*Design Thinking*: Um convite ao avivamento da Gestão Escolar Democrática”, fundamentando minha crença de que uma abordagem direcionada à participação poderia enriquecer a prática da gestão escolar. Recordo-me vividamente da etapa de entrevista durante o processo de admissão, na qual fui indagada sobre o método de pesquisa que pretendia empregar, a pesquisa-ação. Nesse contexto, enfatizei minha habilidade de separar as perspectivas de pesquisadora e gestora.

Durante o decorrer do ano, dediquei-me às disciplinas do curso, cujas leituras recomendadas contribuíram para aprofundar minha compreensão acerca do objeto de pesquisa. Simultaneamente, no ambiente escolar, uma nova e singular realidade se delineava, com o retorno gradual dos alunos e a tentativa de implementação de um modelo educacional híbrido. Este foi mais um período atípico, marcado pela ausência de diversos professores devido à

contaminação por Covid-19. Tal cenário demandou esforços incessantes em busca de envolvimento ativo, além de refletir um clima de apreensão em relação à saúde dos docentes e funcionários que retomaram o ensino presencial. Diante desse contexto, observou-se um aumento na tensão interpessoal e na dificuldade em alcançar consensos.

Estas constatações foram um pesar para o olhar da pesquisadora, que deixou de ver a viabilidade de seus projetos de pesquisa inicial. Na disciplina condensada “Planejamento e Avaliação de Políticas Educacionais”, ministrada pela Prof.^a Dr.^a Hilda, tive contato com a “Teoria dos Jogos Sociais” do Professor Carlos Matus, e à luz dessa teoria foi possível caracterizar vários jogos existentes na instituição social em que atuo, o que rendeu a escrita de uma proposta para um artigo científico junto com a Professora e as colegas do curso.

A partir da condução deste estudo, emergiu um interesse aprofundado em relação aos jogos sociais, os obstáculos à implementação de mudanças e propostas de aprimoramento, os arranjos grupais, as lideranças grupais e o impacto desses fatores na gestão democrática. A abordagem da gestão democrática sofreu modificações ao longo do percurso, evoluindo de uma perspectiva de gestão democrática “esperançosa” (FREIRE, 1997), onde os sujeitos atuavam de forma colaborativa e consensual na construção de equilíbrios para o “bem comum”, para um cenário onde os sujeitos passaram a competir e apresentar discursos discordantes em relação à prática.

Retomando o momento da entrevista para minha admissão no programa de mestrado, quando questionada sobre o propósito da minha candidatura, respondi que minha intenção era compreender o papel que eu desempenhava naquele contexto, ocupando o cargo de diretora escolar. Sem dúvida, as teorias estudadas ao longo do percurso suavizaram meu caminho e nortearam minhas decisões e interpretações. Foi com esse propósito de entender meu papel na promoção de uma gestão democrática que o presente estudo se desenvolveu.

O tema escolhido para esta pesquisa é de longa data objeto de estudo e análise, entretanto, sua discussão parece ser inesgotável, especialmente à luz das atuais políticas educacionais. Esse fato é evidenciado ao buscarmos a expressão “gestão democrática” na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), onde encontramos 522 dissertações e 93 teses que abordam o tema no período de 2000 a 2023. Na plataforma da Capes, Catálogo de Teses e Dissertações, dentro do mesmo intervalo temporal, observamos uma quantidade ainda maior de trabalhos: totalizando 147.437 textos.

O tema abordado apresenta uma amplitude significativa, oferecendo diversas possibilidades de discussão. É possível analisá-lo a partir do viés da legalidade e normas, no qual se assegura a sua fundamentação como princípio orientador para a sua finalidade social.

Outra abordagem pode se concentrar na perspectiva da participação e engajamento da comunidade local e seus agentes, especialmente no tocante às dimensões financeiras, que englobam decisões relacionadas ao plano de alocação de recursos e à prestação de contas dos fundos recebidos. Isso se torna relevante devido à descentralização administrativa. Ademais, a dimensão administrativa envolve o plano de gestão, nomeação do diretor, colegiados, estrutura organizacional e dinâmicas da vida escolar.

A dimensão pedagógica também emerge, essencial na construção do projeto político-pedagógico e na configuração das práticas de ensino. Paralelamente, existe a dimensão relacional, que se interliga com sistemas educacionais, redes de ensino, instituições correlatas e outras esferas. A gestão democrática também pode ser compreendida como um sinônimo de universalização do acesso à educação, estando interligada a políticas de inclusão, como a educação em áreas rurais e indígenas, equidade de gênero e diversidade sexual, combate ao racismo e à homofobia, fatores intrínsecos a uma escola plural e democrática.

A gestão democrática, enquanto política pública educacional, é concebida como um dos princípios fundamentais que norteiam o sistema educacional brasileiro, conforme estabelecido no artigo 206, VI, da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), e ratificado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 (BRASIL, 1996). Este princípio é determinante e estabelece metas para a garantia de uma educação pública, gratuita e de qualidade.

O Dicionário Eletrônico Michaelis define a palavra “princípio” como o momento de origem de algo, a fase em que algo passa a existir. Além disso, abrange o conjunto de proposições fundamentais e direcionadoras que servem como base e a partir das quais todo desenvolvimento subsequente é orientado. No contexto da gestão democrática, enquanto princípio tanto constitucional quanto infraconstitucional, torna-se alicerce para a formulação e compreensão de outras normativas.

A Lei n.º 13.005/2014, em seu artigo 2º, traz a promoção da gestão democrática como uma das diretrizes do Plano Nacional de Educação, ou seja, é uma das linhas para qual se delineiam as ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas para erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino e formar para o trabalho, nos termos do artigo 214 da CF/88 (BRASIL, 2014).

Com essa diretriz, a gestão democrática é posta como meta, um ponto que se deseja atingir, para onde devem convergir as ações para sua realização na educação, assegurando que isso aconteça no prazo de dois anos. A meta associa à gestão democrática critérios de mérito e desempenho, bem como a realização de consultas públicas à comunidade escolar, contando com recursos e apoio provenientes da União.

Para isso, são lançadas estratégias, ou seja, as coordenadas planejadas para o alcance da meta. São oito estratégias, que vinculam repasses da União aos critérios de mérito e desempenho do diretor escolar, bem como a participação da comunidade, a ampliação de programas para a formação de conselheiros para Conselhos intraescolares e extraescolares, o incentivo aos entes federados manterem Fóruns Permanentes para acompanhamento do PNE, a constituição e fortalecimento de grêmios e associações de pais e mestres articulados com o conselho de escola, o estímulo à participação e à consulta de todos os segmentos da comunidade escolar para a formulação dos documentos que regem a escola, o favorecimento dos processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, e o desenvolvimento de programas de formação de diretores e critérios objetivos para o provimento de cargos.

A meta e estratégias delineadas pelo Plano Nacional de Educação de 2014 incorporam a figura do diretor escolar, bem como sua meritocracia, desempenho e aprovação pela comunidade como requisitos para ocupação do cargo, além do direito a repasses da União. O diretor escolar é sujeito a avaliações de mérito e desempenho, embasados por indicadores provenientes de avaliações externas e pela aprovação da comunidade.

Dada a importância do diretor escolar como protagonista na execução das políticas educacionais, tais como as preconizadas pelo Plano Nacional de Educação, o Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação emitiu o Parecer CNE/CP n.º 04/2021 (BRASIL, 2021). Este parecer estabelece competências essenciais para a ocupação do cargo de Diretor de escola, dividindo-as em quatro dimensões distintas, além de elencar uma série de atribuições. Entre essas responsabilidades, destaca-se a incumbência de “coordenar e implementar” a gestão democrática.

Esta estrutura de competências, conhecida como Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar, fundamenta-se em documentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) relativos aos diretores escolares. A matriz de competências alinha-se com a política de padronização das bases educacionais do país, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a Base Nacional para Formação Inicial e a Base Nacional para Formação Continuada.

O princípio, originalmente destinado a orientar a formulação de leis, é gradualmente convertido em metas tangíveis e critérios técnicos de mérito, inseridos dentro do contexto da lógica neoliberal. É nesse contexto que surge a indagação central para o desenvolvimento deste estudo: Qual a posição do diretor de escola entre o princípio (início) e a meta (fim) da gestão democrática para uma educação pública de qualidade?

Para responder a questão, estabeleceu-se como objetivo geral: identificar os desafios existentes entre o princípio e a meta da gestão democrática na escola pública, ou seja, da concepção legal (princípio) ao resultado na prática (meta), a fim de posicionar o diretor de escola, com objetivos específicos de:

- Investigar os contextos de influência em que foram elaborados os documentos legais: a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e o Parecer do Conselho Pleno (CP) do Conselho Nacional de Educação (CNE) n.º 04/2021 (BRASIL, 2021);

- Analisar o contexto de textos, dos dispositivos: Artigo 206, VI, da CF/88 (BRASIL, 1988), o Artigo 14 da LDBEN/1996 (BRASIL, 1996), a meta 19 e suas estratégias do PNE/2014 e a Competência A3 da BNC – Diretor Escolar, com apoio das ferramentas foucaultianas;

- Examinar o contexto da prática com base nos indicadores estabelecidos, incluindo: as Linhas de Base do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 – 2024, o relatório referente ao 4º Ciclo de Monitoramento do referido plano, o Programa Nacional de Formação de Conselheiros Escolares (PNFCE) e a relevância do papel do diretor escolar no âmbito das práticas democráticas na escola. Esse exame abordará o processo de seleção, formação e operacionalização dos colegiados, bem como a promoção da participação, descentralização e autonomia. Analisar a tradução da gestão democrática no município de Jaú¹, por meio do Plano Municipal de Educação (JAHU, 2015) e as respostas dos diretores sobre gestão democrática e participativa de 2021, disponibilizados na plataforma QEdU, de acordo com as métricas do PNE/ 2014 e PME/2015.

A metodologia e teoria que perpassa toda a pesquisa é a Abordagem do Ciclo de Políticas (BALL; BOWE, 1992; BOWE; BALL; GOLD, 1992) em seus contextos de influência, produção de texto e prática da política pública educacional, não prescindindo da pesquisa bibliográfica e documental.

Na busca pelo aprofundamento do entendimento acerca das políticas existentes no âmbito micro, foi estabelecido contato com as teorias desenvolvidas por Stephen Ball, facilitadas pelo Prof. Mainardes. Tal abordagem enfatiza o ciclo de políticas no contexto das políticas públicas educacionais, abordando a gênese, reinterpretação e prática dessas políticas, resultando em consequências e efeitos tangíveis. Foi adotado como referencial

¹ Para o IBGE a grafia do município é Jaú, sem “h”, para todos os usos no município é Jahu, com “h”, obrigado pela Lei nº. 4.627, de 02 de agosto de 2011: “Artigo 1º - Fica obrigatório a inserção da letra H na denominação do nome da cidade de JAHU, em todos os documentos, sejam eles oficiais ou não, informando dessa maneira todas as repartições públicas.”

ontoepestemológico a inspiração na teoria foucaultiana para o entendimento sobre saberes e poderes que envolvem a elaboração das políticas e seus discursos.

Para além dos documentos legais, são convocados à fundamentação teórica deste trabalho os autores Gil (2008), Lakatos e Marconi (2003), Mainardes (2006, 2018), Ball (2005, 2014), Ball e Bowe (1992), Bowe, Ball e Gold (1992), Ball e Mainardes (2011), Ball, Maguire e Braun (2021), Mainardes e Marcondes (2009), Mainardes e Gandin (2013), Bizelli (2015), Dahl (2012), Bobbio (2000), Adrião e Camargo (2007), Cury (2000, 2015), Dourado (1998, 2000, 2010, 2019), Oliveira (2015a, 2015b), Pires, Lotta e Oliveira (2018), Martins (2020), Brzezinski (2014), Araújo (2014), Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), Cunha (2007), Peroni e Flores (2010), Saviani (2014), Botelho e Silva (2022), Veiga-Neto (2009), Foucault (2014, 2022), Abranches (2003), Libâneo (2008), Paro (2017), Avelar (2016), Lima (2014), Mendonça (2000, 2001), Oliveira, Vieira e Augusto (2014), Oliveira, Duarte e Clementino (2017) e Oliveira e Abrucio (2011).

O trabalho foi dividido em cinco capítulos. O primeiro trata do caminho metodológico percorrido para o desenvolvimento da pesquisa. O segundo capítulo debruça-se sobre o contexto de influência, no qual, normalmente, se originam as políticas, que é subdividido em seções para investigar o processo de redemocratização do país com a promulgação da Constituição Federal e seus embates políticos e grupos de interesse. Com isso é possível compreender a presença do dispositivo “gestão democrática” na Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, permeada de interesses e manobras, o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação (2014-2024) (BRASIL, 2015) e a elaboração do Parecer n.º 04/2021 (BRASIL, 2021) do Conselho Nacional de Educação sobre as competências do diretor escolar.

O terceiro capítulo analisa o contexto de produção de texto e as ferramentas de Foucault para melhor compreensão dos enunciados e discursos presentes nos dispositivos em análise. Foram analisados nas seções o princípio constitucional presente no artigo 206, VI da CF/88 (BRASIL, 1988), e o princípio infraconstitucional presente nos art. 3º, inciso VIII, e Art. 14 e incisos da LDBEN/1996 (BRASIL, 1996), a Meta 19 e suas estratégias da Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014), e por fim, a competência A3 e suas respectivas estratégias da Portaria CP/CNE n.º 04/2021 (BRASIL, 2021).

O quarto capítulo trata sobre o contexto da prática da política de gestão democrática. Para essa análise foram tomados o documento PNE/2014: Linha de Base para a elaboração do monitoramento, com foco na meta 19, e os indicadores trazidos pelo relatório do 4º Ciclo de

Monitoramento da Meta 19 do PNE| 2022, com o estabelecimento de relações entre os indicadores iniciais e atuais.

Os conselhos escolares, enquanto instâncias colegiadas voltadas à promoção da atuação democrática, assim como o Programa Nacional para o Fortalecimento dos Conselhos Escolares, representativo de uma política pública destinada a reforçar o caráter fortalecedor dos colegiados no ambiente intraescolar, são igualmente objeto de análise.

Ainda dentro do escopo da prática, visando efetuar uma reinterpretação da política federal no âmbito municipal, procedeu-se à análise do documento de caráter público que aborda a temática da gestão democrática na localidade de Jaú/SP. Esse documento é o Plano Municipal de Educação. Adicionalmente, também foram consideradas as respostas fornecidas pelos diretores das escolas pertencentes ao mencionado município em relação às questões pertinentes à gestão democrática e participativa. Essa avaliação foi realizada no contexto do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2022.

Dada a relevância do trabalho do diretor de escola para a implementação da gestão democrática, se recorreu ao anexo da Lei Complementar n.º 438/2012 (JAHU, 2012), na qual estão previstas as atribuições desse profissional no município, a fim de verificar a existência de coordenadas à prática democrática para esse profissional.

O capítulo final se destina à análise e discussão dos resultados previamente apresentados nas seções anteriores, abordando de maneira crítica os desafios inerentes à gestão democrática enquanto princípio e objetivo para os diretores escolares. Esses desafios são confrontados no contexto da oferta de educação pública, gratuita e de alta qualidade em uma sociedade caracterizada pelo paradoxo entre os traços patrimonialistas tradicionais e as diretrizes gerencialistas neoliberais. Nesse cenário, o diretor escolar ocupa uma posição intermediária, atuando como um burocrata de nível médio.

2 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Gil (2008, p. 26), afirma que o “objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego e procedimentos científicos, dia que a pesquisa social pode decorrer de razões de ordem intelectual, quando baseadas no desejo de conhecer pela simples satisfação para agir”.

Inicialmente o problema levantado foi: Quais as limitações às práticas da gestão democrática na escola pública? Que evoluiu para: Qual a posição do diretor de escola entre o princípio e a meta da gestão democrática para uma educação pública de qualidade?

A abordagem do ciclo de políticas é considerada por Ball um “método”, uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas (MAINARDES; GANDIN, 2013, p. 152). Para buscar a resposta para o problema da pesquisa, foi eleito como método a abordagem do ciclo de políticas (BALL; BOWE, 1992), visto que o tema central do trabalho é uma política educacional:

Essa abordagem oferece uma estrutura conceitual para a análise das políticas, que inclui reflexões sobre aspectos contextuais, históricos, discursivos e interpretativos (contexto de influência). Essa abordagem fundamenta-se na ideia de que as políticas nacionais ou locais estão relacionadas a tendências econômicas e políticas globais e ao mesmo tempo, precisam ser compreendidas historicamente. A abordagem do ciclo de políticas oferece também um forte referencial para a análise dos textos das políticas (contexto da produção de texto). Tal análise envolve a leitura e compreensão crítica dos textos por meio da identificação de componentes político-ideológicos as relações de poder envolvidas na produção do texto político; os sujeitos (autores e influenciadores), as instituições e as redes de influência que estão envolvidas na formulação de políticas, as relações dos textos de uma política específica como textos de políticas de outros contextos e com políticas setoriais. As contribuições da abordagem do ciclo de políticas para a análise do contexto da prática são extremamente relevantes [...] Ball busca explicar que as políticas não são meramente “implementadas”, mas sujeitas a processos de reinterpretação e recriação, a processos de interpretação e tradução (MAINARDES, GANDIN, 2013, p. 154).

Para a obtenção dos dados foram usados dois procedimentos: pesquisa documental, em fontes de documentos públicos, e pesquisa bibliográfica. Lakatos (2003, p. 158) explica que a pesquisa bibliográfica “é um apanhado geral sobre principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados ao assunto”.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2014) e o Parecer n.º 04/2021 do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação

(BRASIL, 2021), intitulado Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar, foram os documentos bases da pesquisa.

Realizaram-se buscas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e na Plataforma Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, abrangendo o período desde os anos 2000. A quantidade de trabalhos encontrados revelou-se impressionante. Utilizaram-se diversos filtros, incluindo recorte temporal e localização geográfica, e algumas teses e dissertações foram identificadas para uma primeira leitura, embora de maneira não sistemática.

Dos trabalhos examinados, foram identificadas algumas referências teóricas que se alinhavam com o referencial adotado para a pesquisa, visando à conformidade metodológica escolhida, para posterior leitura mais aprofundada. Dentre as fontes, muitas já haviam sido exploradas durante as aulas do Programa de Mestrado, enquanto outras foram descobertas ao longo do processo, e algumas foram gentilmente sugeridas pela banca examinadora durante o Exame de Qualificação.

Foram empregadas ferramentas de pesquisa acadêmica, tais como o *ResearchGate*, o *Academia.edu* e o *Google Scholar*, a fim de localizar os termos-chave pertinentes à pesquisa e selecionar os textos relevantes.

O tema foi dividido em capítulos, de acordo com os contextos sugeridos na Abordagem do Ciclo de Políticas. O primeiro deles, o contexto da influência, foi abordado o processo da redemocratização e os meandros para aprovação das políticas educacionais em estudo.

Em seguida, o contexto da produção de texto, para o qual as ferramentas da arqueologia do saber e genealogia do poder de Foucault auxiliaram a análise dos dispositivos presentes nos dispositivos legais, do Artigo 106, VI da CF/88 (BRASIL, 1988), Artigo 3º, VIII e Artigo 14, I e II da LDBEN (BRASIL, 1996), a Meta 19 do PNE 2014-2024, e a Competência A3 do Parecer do CP/CNE n.º 04/2021 (BRASIL, 2021). Esses elementos emergiram no âmbito das possibilidades, refletindo a expressão de interesses preponderantes.

Para o contexto da prática, os dados foram retirados dos documentos do plano Nacional: linha de bases, de 2015, e do relatório do 4º ciclo de monitoramento, publicado em 2022. Discute-se ainda a importância do Conselho de Escola e do diretor de escola.

Com o propósito de examinar a reinterpretação da política de gestão democrática, procedeu-se à análise do Plano Municipal de Educação do município de Jaú. Adicionalmente, foram consideradas as respostas dos diretores de escola desse município no contexto da aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), abordando questões relacionadas à gestão democrática e participativa. Essa análise foi conduzida por meio das categorias de fusão, conforme propostas por Mendonça (2000) e Lima (2018), que abrangem

aspectos como formas de nomeação para o cargo de diretor, colegialidade, graus de participação, descentralização e autonomia.

O último capítulo desta dissertação dedica-se à discussão dos resultados, compreendendo a apresentação das conclusões do estudo realizado e sua análise. Nesse contexto, busca-se avaliar se os objetivos propostos foram alcançados e se são suficientes para abordar a pergunta norteadora da pesquisa: Qual é a posição do diretor escolar entre o princípio e a meta da gestão democrática para uma educação pública de qualidade?

Quanto à abordagem metodológica, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na perspectiva da Abordagem do Ciclo de Política (ACP). No que diz respeito aos procedimentos técnicos, a pesquisa se baseia em análise bibliográfica e documental. Em relação aos objetivos, parte de uma abordagem exploratória e evolui para uma abordagem descritiva, com o intuito de buscar uma compreensão explicativa.

O pressuposto ontoepistemológico subjacente a esta pesquisa é a concepção de realidade como uma construção social, na qual os seres humanos são os construtores e atores, contribuindo para a formação da compreensão da realidade social que os cerca. Os dados extraídos dos documentos analisados são submetidos a uma abordagem indutiva e interpretados à luz da fundamentação teórica adotada.

3 CONTEXTO DA INFLUÊNCIA

A abordagem do Ciclo de Políticas (ACP), concebida por Ball e Bowe, configura-se como um método de análise de políticas que se iniciou em 1988, com o lançamento do currículo nacional na Inglaterra. Os autores empreenderam essa abordagem com o propósito de acompanhar o desenvolvimento dessas políticas. Ball esclarece que a ACP é um instrumento heurístico, caracterizando-se pela sua natureza não prescritiva e flexível, permitindo que cada pesquisador a adapte conforme as necessidades específicas de sua investigação. A abordagem usada como referencial teórico e método para a pesquisa favorece a compreensão do processamento das políticas públicas educacionais (MAINARDES, 2006).

De acordo com Mainardes (2006), Ball e Bowe (1992) propuseram um modelo inicial de análise com três facetas ou arenas, que eram a política proposta (oficial), política de fato (textos) e a política em uso (prática). No mesmo ano, no livro *Reforming Education and Changing Schools*, propuseram novas nomenclaturas às arenas: Contexto de Influência, Contexto de Produção de Texto e Contexto da Prática. Posteriormente, em 1994, no livro *Education Reform*, Ball ampliou as análises ao Contexto dos Resultados (efeitos) e Contexto da Estratégia Política.

As políticas educacionais não são neutras, elas têm origem a partir de interesses, embates, conflitos, disputas, nunca são imparciais. Mainardes (2018) adverte sobre a complexidade da análise do contexto de influência, orienta para a consideração da historicidade da política investigada, bem como aspectos legislativos, contextuais, discursivos, político-ideológicos e econômicos:

Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e outras vezes é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social (MAINARDES, 2006, p. 51).

Mainardes (2006) aborda as influências internacionais de duas maneiras distintas. A primeira delas, de forma mais direta, ocorre por meio do fluxo de ideias em redes políticas e sociais que englobam a circulação internacional de conceitos. Isso inclui o fenômeno do “empréstimo de políticas” e a atuação de grupos e indivíduos no âmbito político e acadêmico. Esse intercâmbio se dá através de veículos como periódicos, livros, conferências e as atividades de acadêmicos que se deslocam para diversos locais com o propósito de apresentar e disseminar suas ideias.

A segunda forma de influência internacional diz respeito ao que Mainardes (2006) denomina de imposição de determinadas “soluções”, promovidas e recomendadas por agências multilaterais. Nesse contexto, ele destaca a relevância do Banco Mundial, cujas intenções podem ser interpretadas como uma instância ideológica voltada à promoção de um sistema global integrado com orientações de mercado. Também são notáveis influências provenientes de organizações como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Vale ressaltar que essas influências são sempre submetidas a processos de recontextualização e reinterpretadas pelos Estados-nação, em uma dinâmica dialética entre o global e o local.

Ball argumenta que o contexto da ação política está intrinsecamente vinculado ao contexto da influência, uma vez que faz parte do ciclo no qual as políticas podem ser alteradas ou repensadas. Ele também destaca que os contextos podem estar “aninhados” uns dentro dos outros (MAINARDES; MARCONDES, 2009).

Mainardes (2018) aponta que as políticas geralmente têm início no contexto de influência. É nesse contexto em que os interesses são colocados em disputa, para alcançar os objetivos de cada grupo, que podem ser os governos, partidos políticos, organizações internacionais, organizações civis, associações, sindicatos, movimentos populares, dos quais emergem dogmas concorrentes e a luta contínua pelo poder:

Intended policy: the variety of “Official” competing ideologies that seek to affect policy. “Official” registers the fact we are speaking not only of the intentions of the government and its advisers, the DES and the quasi-state bodies that have been appointed to “implement” policy lines schools, LEAs and the other policy arenas where “official” policy lines emerge. Competing ideologies signal the complexity of “official” pronouncements and the continual struggle for power they reflect and contain (BALL; BOWE, 1992, p. 100).

O objetivo deste capítulo é investigar os contextos de influência para a elaboração dos documentos que introduziram o termo “gestão democrática” como política educacional, no texto constitucional, consagrando-o como princípio, estendido às leis infraconstitucionais, LDB/96, PNE 2014-2024, até ao recente documento do Parecer CP/CNE n.º 04/2021 - BNC - Diretor escolar. Para isso, serão retomados contextos históricos, políticos e envolvidos nas discussões para a produção do texto, permeados pelos interesses de múltiplos atores, como governos, organizações da sociedade civil, instituições privadas e organismos multilaterais.

Para iniciar a investigação neste capítulo, serão abordadas conceituações sobre o termo democracia e o processo de redemocratização no Brasil, como arena de inúmeros debates e

influências, seguido do subcapítulo sobre a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a *posteriori* sobre o PNE - 2014-2024. E por fim, o contexto de influência do documento aprovado pelo Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, Parecer n.º 04/2021.

3.1 Da redemocratização à gestão democrática escolar

O termo *demokratia*, *demo* (povo) e *Kratia* (governo, poder), ou governo do povo, é usado desde meados do século V a. C. pelos gregos, e apesar de ter sofrido modificações quanto ao conceito e prática ao longo dos tempos, permanece em debate e na espera de ser ideal. Bizelli (2011) discorre sobre as características da democracia grega, pautada nos princípios de isonomia, participação e a indissociabilidade do governo da cidade e da comunidade cidadã.

Em contrapartida, Dahl (2012) aponta limitações entre os ideais gregos esperados e os reais. O autor considera que a manutenção da democracia liberal representativa é comprometida quanto à escala das cidades-Estado para o Estado Nacional: devido à proporção há uma maior complexidade de situações e instituições. Para ele, a negligência das limitações democráticas no Estado Moderno e suas complexas conexões, com a exaltação apenas das virtudes, dá margem à vulnerabilidade do sistema:

Uma causa importante da confusão quanto ao significado de “democracia” em nosso mundo atual é o fato de que ela se desenvolveu ao longo de muitos milhares de anos e se origina de várias fontes. O que entendemos por democracia não é a mesma coisa que um ateniense no tempo de Péricles entenderia. As noções gregas, romana, medieval e renascentista mesclam-se com as noções de séculos posteriores e geram uma miscelânea de teorias e práticas quase sempre profundamente incompatíveis entre si (DAHL, 2012, p. 3).

E apesar de o sistema de representação ser a doutrina mais aceita como aplicável aos grandes Estados nacionais da era moderna, “[...] deixam o governo longe do *demos* [...], transformando-se em um sistema pluralista com associações autônomas, com os grupos de interesses, considerado parte normal e positiva da ordem democrática” (DAHL, 2012, p. 45).

Bobbio (2000) convida à reflexão sobre a compreensão da democracia, segundo ele, é preciso identificar quem está autorizado a exercer decisões coletivas e com quais metodologias. Orienta que para uma decisão ser válida e acolhida por todos, seja ela tomada por um indivíduo, tem de ser estabelecida em regras, quem são os indivíduos autorizados a tomar decisões para quais grupos, baseados em quais procedimentos. A criação de regras institucionais é de

fundamental importância para que a democracia seja praticada, na busca da eficiência, eficácia e efetividade democrática das ações.

A diversidade de opiniões, interesses, crenças, desejos, são parte da arena democrática, os atores tendem a concordar e discordar em inúmeras discussões na busca de consensos, o que apresenta à democracia um cenário de limites e possibilidades. Compreender o processo histórico e a evolução do regime democrático ao longo das eras possibilita uma apreensão mais completa da configuração atual da democracia. Tal entendimento aplica-se não somente a Estados e nações, mas também à esfera da educação básica pública. Nesse contexto, a concepção de regras e leis emerge como uma necessidade imperativa, moldada pela contínua disputa de interesses.

O Brasil, nos anos de 1964 a 1985, esteve sob um regime ditatorial, com a repressão violenta de qualquer movimento popular opositor, segregando a população de processos de decisão e participação popular. A Constituição de 1967, elaborada no período militar, estabelecia as eleições presidenciais indiretas: o presidente da República era escolhido por um Colégio Eleitoral, ou seja, o Congresso Nacional fazia a escolha do novo chefe da nação.

No final da década de 1970 foi iniciado o período de redemocratização, que ganhou força na década de 1980, com o envolvimento de setores progressistas, movimentos democráticos e entidades que representavam a sociedade civil. Esses grupos reivindicavam transparência da gestão do Estado e maior participação e controle por parte da população em contraposição ao regime militar.

O movimento pelas Diretas Já, que ocorreu entre os anos de 1983 e 1984, defendia a aprovação, no Congresso Nacional, da Emenda Constitucional 05/1983², com a proposta de alterar a Constituição de 1967 para permitir as eleições diretas com voto popular nas eleições de 1985:

A luta pelas liberdades democráticas; os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento das “Diretas Já” pelo retorno de eleições para governantes; a conquista da liberdade de organização partidária, entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social, configurou um “clima” por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 63).

Apesar de todos os esforços, a PEC n.º 05/1983 não foi aprovada no Congresso. A sucessão do General João Batista Figueiredo (1979-1985) foi indireta e as eleições foram

² Projeto de Emenda Constitucional do Deputado Federal Dante de Oliveira do PMDB, Mato Grosso do Sul

disputadas por Tancredo Neves e Paulo Maluf. Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves é eleito Presidente da República, sendo o primeiro representante civil após 1964. Porém, por problemas de saúde, não tomou posse, vindo a falecer posteriormente.

A presidência da República é sucedida por José Sarney, vice de Tancredo Neves, que segue com a luta pela democracia, encaminha ao Congresso a proposta de convocação da Assembleia Nacional Constituinte. No mesmo ano é criada a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais para elaborar anteprojeto de Constituição e a Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985, que determinava a Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, iniciada no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

No ano de 1988, foi promulgada a sétima constituição a ser adotada no Brasil, sendo a sexta, caso se considere o período republicano. Essa promulgação decorreu de um extenso debate que perdurou ao longo de 20 meses, envolvendo um total de 512 Deputados e 82 Senadores, o que totaliza 594 Parlamentares, além de 35 suplentes, todos integrantes da Assembleia Constituinte. O mencionado processo deliberativo foi presidido por Ulysses Guimarães.

No Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no discurso da Assembleia Nacional Constituinte (DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382), Ulysses Guimarães exaltou a participação popular para a elaboração do texto constitucional, onde, de 61.020 emendas, 122 são emendas populares “[...] *algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas, no longo trajeto das subcomissões à redação final*”. Também pontuou a participação de cerca de 10 mil postulantes atendidos no Congresso:

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio (ULYSSES GUIMARÃES, 1985, Portal da Constituição Cidadã).

A promulgação da “Constituição Cidadã” trouxe em seu texto “[...] os clamores dos educadores que, exigindo a democratização da sociedade e da escola pública brasileiras, buscaram traduzi-los em preceitos legais” (CURY, 2015, p. 199). Foi nesse cenário de participação e esperança que a Carta Magna de 1988 ampliou os direitos sociais e individuais,

consagrando em seu artigo 6^o a educação como um direito social, tendo reservado em sua parte nomeada “Da ordem social” o capítulo III - “Da Educação, da Cultura e do Desporto” para tratar do assunto. No artigo 206, inciso VI, trouxe o princípio da “*gestão democrática no ensino público, nos termos da lei*”, que estava passível de regulamentação, tema problematizado neste trabalho e sobre o qual discorreremos a seguir.

As políticas para a educação que surgiram no período da redemocratização do Brasil sofreram influência do modelo econômico neoliberal, mesmo com a participação e a resistência de entidades acadêmicas, setores da sociedade civil organizada, como sindicatos dos trabalhadores da educação, movimentos sociais, destacando-se a atuação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)⁴.

No processo de redemocratização, a começar dos anos 1980, muitos setores estavam descontentes com a ditadura militar em seus múltiplos aspectos, da sociedade civil organizada às bases do governo. A reafirmação da democracia participativa, sustentada naquela conjuntura pelo emprego do voto direto e secreto, foi potencializada através da colaboração de diversas entidades, incluindo aquelas que integraram o Frente Nacional pela Democratização da Educação Pública (FNDEP). Esse movimento fortaleceu o cenário em prol da democracia, contando adicionalmente com respaldo e representação dentro do próprio âmbito do Congresso Nacional.

O movimento possibilitou mudar os rumos da história do Brasil. Ainda que em um primeiro momento não tenham atingido o objetivo principal da luta, os clamores influenciaram a posse de um presidente civil, que permitiu a reunião de uma Assembleia Nacional Constituinte, com abertura para escutas e propostas da sociedade civil para deliberar sobre as novas regras do jogo democrático em uma nova Constituição:

³ Art. 6.º São direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁴ Bollmann (2010) aponta que o FNDEP, nos anos oitenta, era composto por mais de trinta entidades com composição política suprapartidária e pluralista, entre elas: Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Nacional de Educação (ANDE), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (SINASEFE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES).

Apesar dos limites históricos, o cenário político brasileiro avança numa perspectiva de democratização e tem, no processo constituinte e na aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF), processos de retomada do Estado Democrático de Direito, resultado de lutas históricas em prol da democracia e justiça social. A CF avança no alargamento formal da cidadania e dos direitos sociais, entre eles a educação (DOURADO, 2019, p. 7).

A palavra democracia traz a ideia de participação popular, desde a antiguidade clássica até o Estado Moderno, o que muda é a organização para essa participação. Porém, em todas as reuniões e participações que envolvem decisões, estão envolvidos interesses e começam os debates e embates de cada grupo ou indivíduo com suas subjetividades, uma espécie de busca pelo poder para que o alcance da prevalência da sua posição política e ideológica. Os interessados se apoiam no contexto de influência para o convencimento pelo consenso ou pela maioria.

Dentre os interesses em disputa para a elaboração das políticas públicas, inclusive as educacionais, outro ator que se destaca é o Banco Mundial, influenciando e definindo políticas desde os anos 80. Oliveira (2015a) observa a vertente ideológica do Banco Mundial (BM) e de outros organismos multilaterais, e da Igreja Católica, que transita entre o conservadorismo e a privatização da educação, no processo de municipalização decorrente das reformas neoliberais, que pretendiam o modelo de Estado Mínimo. *“No curto prazo, tem o sentido de desobrigar as esferas federal e estadual do ensino fundamental e transferir a responsabilidade pela oferta para os municípios”* (OLIVEIRA, 2015a, p. 180).

Nesse mesmo sentido, vale lembrar o que prescrevem os autores Cavalcante, Lotta e Oliveira (2008, p. 68-69):

A CF/1988 introduziu mudanças institucionais no desenho do federalismo brasileiro. Tais modificações foram essenciais na reconfiguração das relações intergovernamentais, haja vista que resultaram em transformações nos processos de financiamento, formulação, implementação e controle das políticas públicas no país, com destaque para os processos de descentralização fiscal e das políticas sociais.

A premissa básica era da subsidiariedade, ou seja, de que o ente mais próximo do cidadão deveria se responsabilizar pela resolução de suas demandas, de forma a viabilizar a provisão de serviços e a fortalecer o exercício da democracia.

A CF/1988 propõe, portanto, a existência de três entes federativos autônomos e interdependentes – municípios, estados e governo federal. Também propõe uma divisão de competências e formas de arrecadação. Essas mudanças acabam impactando na forma de atuação do Estado brasileiro e, acima de tudo, no formato e tamanho da administração pública, que passa a requerer novas formas de atuação, novo corpo burocrático e mecanismos de coordenação para dar conta do ambiente institucional construído para a provisão de serviços públicos universais reconhecidos como direitos.

A autora orienta sobre a diferença entre descentralização e municipalização, esta última como transferência de encargos de uma esfera à outra, e a primeira é o processo de transferência de encargos e poder. Oliveira (2015b) adverte que a descentralização também afeta a escola, visto que a ausência do Estado corrobora nas transformações quanto ao financiamento e aos aspectos gerenciais das políticas públicas.

A Constituição Federal ampliou os direitos sociais educacionais, compartilhou responsabilidades e definiu competências para garantir o direito à educação, entre União, Entes Federados e Municípios, sob o manto da gestão democrática:

No caso específico das políticas educacionais, é importante salientar o que a Constituição Federal de 1988, ao incorporar a gestão democrática da educação como demanda de movimentos sociais em seu texto apontou novas formas de organização e administração do sistema, tendo como objetivo primeiro a universalização do ensino a toda a população. A partir daí o que se assiste uma tentativa de interpretação do conteúdo deste dispositivo, o que possibilita que diferentes políticas se efetivem sob o mesmo manto da gestão democrática (OLIVEIRA, 2015b, p. 94-95).

Martins (2020) conduz uma problematização pertinente em sua tese de doutorado, abordando a gestão democrática como um dispositivo enraizado no gerencialismo. No âmbito de suas reflexões, o autor adverte sobre o potencial risco da infiltração do gerencialismo no setor público sob a roupagem da gestão democrática. Ele embasa sua argumentação utilizando os insights oferecidos por Ball em relação ao que o autor denomina de “economia moral”. Nesse contexto, Martins sustenta que as políticas do setor público, incorporadas ao paradigma neoliberal e orientadas para a busca de avanços materiais e resultados, podem ocorrer em detrimento dos princípios éticos e morais subjacentes.

Este trabalho pretende compreender a gestão democrática na escola pública brasileira, com objetivo de identificar suas limitações, a fim de conhecer para superar. Levantar o processo histórico e o contexto de influência, os atores, vozes e textos, que influenciaram a elaboração dos textos legais e documentos normativos que contêm o enunciado da gestão democrática, permite uma melhor compreensão sobre sua importância.

A Constituição de 1988 foi um avanço para a conquista de direitos sociais e pela busca de justiça social. No entanto, muitos de seus dispositivos dependiam de regulamentação para a garantia do direito. No que se refere ao direito social constitucional à educação, não foi diferente: com a promulgação da Constituição Federal começaram as discussões para a elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

3.1.1 Da Constituição Federal à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi iniciado o debate sobre um projeto de Lei que definiria a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A partir de contribuições da V Conferência Brasileira de Educação, foi apresentado o primeiro Projeto de Lei com o nº 1.258/88 para a nova LDB, pelo Deputado Federal Octávio Elísio (BRZEZINSKI, 2014).

O documento de Apresentação da LDBEN (1995) relata em seu dossiê que após as discussões realizadas em audiências públicas, o Deputado Federal Jorge Hage apresentou um projeto substitutivo com a contribuição de outros projetos parlamentares, com a relatoria da Deputada Ângela Amin, o Projeto de Lei (PL) que recebeu o n.º 45/1991, foi para o Plenário e recebeu 1.263 emendas, voltando às Comissões. Em 1992, o Senador Darcy Ribeiro apresentou um novo projeto, que foi rejeitado pelos parlamentares, uma vez que já havia um projeto em tramitação.

Em 1993, o projeto em tramitação foi aprovado na Câmara e foi para o Senado sob o número PL 101/93, com a relatoria do Senador Cid Sabóia. O PL 101/93, Substitutivo Cid Sabóia, é aprovado na Comissão de Educação, mas não vai ao Plenário: retorna às Comissões de Educação e de Justiça, por manobra do MEC.

Depois de seis meses de amplo debate entre a sociedade civil e os parlamentares de todos os partidos, foi apresentado um “novo” Projeto do Senador Darcy Ribeiro, contemplando os projetos do Planejamento Estratégico do MEC para 1995-1998, em atendimento às Diretrizes Internacionais para os países de terceiro mundo⁵. Era o processo de tramitação da LDB, bem como os imperativos que definem os projetos que ora tramitavam no senado, como: PL 45/91, PL 101/93 e o Substitutivo do Senador Darcy Ribeiro (Apresentação: LDB, 1995).

O Projeto Darcy/MEC começou a tramitar com apoio da Presidência da Comissão de Educação, sendo o Substitutivo de Cid Sabóia arquivado, mas por pressões do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e outras entidades, o PL 101/93 voltou a tramitar, mas teve o próprio Darcy Ribeiro como relator. No decorrer da tramitação apresentou diversos pareceres até configurar um novo projeto de lei para atender as demandas do Poder Executivo, a fim de recuperar sua competência de formular e executar as Políticas Educacionais. Com esse contraditório processo vivido no Senado Federal, chegou à Câmara dos Deputados o novo Substitutivo Darcy Ribeiro e causou grande estranhamento aos educadores do Fórum e aos

⁵ Terceiro Mundo = Países em desenvolvimento.

Deputados defensores da escola pública. A seguir, o país teve sua LDB decretada e sancionada (BRZEZINSKI, 2014, p. 10-11).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei n.º 9.394/1996 (BRASIL, 1996) tramitou no Congresso Nacional por oito anos, de 1988 a 1996. Passou pelos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, sendo promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso, ficando conhecida como “Lei Darcy Ribeiro” com coautoria do MEC, atendendo às demandas do Poder Executivo.

Nos anos 1990, a educação foi foco de várias políticas governamentais. O Ministério de Administração Federal e Reforma do Aparelho do Estado (MARE), a fim de tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania, reduziu o papel do Estado a regulador, provedor ou promotor de serviços, com a responsabilidade de subsidiar, fazer o controle social e estimular a participação da sociedade, inclusive o sistema de educação.

Tanto a elaboração quanto a tramitação da LDBEN/1996 seguiram interesses e acordos internacionais dos quais o Brasil era signatário, como a Conferência de Jomtien em 1990 e a Conferência de Nova Delhi, em 1993, esta última assinada por nove países, entre eles o Brasil, que ratificou o compromisso assumido em Jomtien e demarcou a educação como uma responsabilidade da sociedade de um modo geral (ARAÚJO, 2014).

Neste cenário, a LDBEN/1996 recebeu influências das políticas de âmbito internacional, momento em que mudanças significativas vinham ocorrendo, tanto nas políticas públicas quanto nos serviços públicos. Os modelos de gestão escolar instaurados no texto da LDBEN/1996 e no período pós-LDBEN provocaram diferentes concepções, leituras e entendimentos, tanto voltados às formas de educar quanto em relação às formas de gerir a educação.

Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), as disputas ocorridas no processo de tramitação da LDBEN/1996 estavam ancoradas para a dominação dos códigos da modernidade da época, sendo uma forma de sobreviver à concorrência do mercado mundial que se desenhava para o século XXI, principalmente para os países que desejavam manter a competitividade e a concorrência no mercado mundial.

O Brasil vivia um contexto de ebulição de políticas de caráter democrático, enquanto na geopolítica internacional, o neoliberalismo influenciava políticas com características gerencialistas. Ball (2014) ensina que tais mudanças indicam o início do fim da educação pública na sua forma de bem-estar, pois as políticas estavam e estão mudando nacional e globalmente, por meio do imaginário neoliberal, que provocou mudanças e reformas:

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996 (LDB 9394/96) representou a culminância desse movimento contraditório, pois seu texto espelha ao mesmo tempo as demandas por maior democratização da educação com equidade social, refletindo a ampliação dos direitos sociais, garantindo a expansão da escolaridade e o reconhecimento à diferença, ao mesmo tempo em que reforça nova racionalidade escolar atribuindo centralidade aos processos de avaliação como mecanismo regulador e maior flexibilidade administrativa às escolas e ao sistema (OLIVEIRA, 2015a, p. 132).

Em continuidade aos desígnios iniciados pelos interesses neoliberais, a LDB, amparada no regime de colaboração (Artigo 211 da CF/1988), impulsiona em direção à descentralização e à transferência de responsabilidades entre os Entes Federados, Distrito Federal e Municípios. Isso ocorre não para dar-lhes autonomia, mas para atuarem como colaboradores do Sistema Nacional de Educação e executores das principais tarefas, visto que a União reservou para si a competência para legislar sobre os assuntos educacionais e centralizou a redistribuição de recursos financeiros (Artigo 212 da CF/1988).

Martins (2020) caracteriza como uma política neoliberal o deslocamento das responsabilidades com o controle da União, aponta que um dos principais fatores de regulação e o controle do governo se mostra como um princípio do modelo gerencialista, com abertura para mecanismos típicos de mercado, como a terceirização.

A presença da gestão democrática como um princípio constitucional foi fruto de disputas e embates que ocorreram nas comissões e submissões que trataram do texto, devido à existência de posições distintas: de um lado os representantes da sociedade civil e os representantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), e de outro, grupos privados de educação (empresários do setor educacional e representantes das escolas confessionais), contrários à ideia (ADRIÃO; CAMARGO, 2007).

Adrião e Camargo (2007) apontam que o texto adotou o adjetivo “público” à palavra ensino, deixando a gestão democrática fora do ensino privado, e a expressão genérica “na forma da lei” foi acrescida no texto, deixando para futuras legislações especificarem a gestão democrática do ensino público.

Ao retomar o princípio constitucional “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, a LDBEN/1996 frustrou a expectativa quanto ao regramento da gestão democrática. Trouxe ~~de forma superficial~~ a atuação democrática no Art. 14, conformada à participação do Projeto Político Pedagógico (PPP) e em Conselhos Escolares ou órgãos equivalentes. Essa limitação demonstra “[...] *algumas práticas das tecnologias por meio das quais o neoliberalismo opera em instituições de ensino e sobre elas*” (BALL, 2014, p. 64).

A LDBEN/1996 esboçou as bases ao princípio da gestão democrática, incumbindo aos sistemas de ensino definir as normas sobre o assunto, de acordo com suas particularidades, mas observando os princípios dos incisos I e II, referente à participação:

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

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

II - participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou Equivalentes (BRASIL, 1996).

A elaboração do texto da Lei de Diretrizes e Bases Nacionais, ainda com a existência de conferências para sua discussão. Com isso vieram anseios populares, percorreu meandros, por vezes impopulares, até a sua aprovação, e trouxe influências claras dos interesses prevalentes dos organismos multilaterais e sua lógica neoliberal, voltada ao mercado:

Finalmente, mas não secundariamente, o caráter meandroso do desenvolvimento da educação brasileira expressa, de um lado, uma crise de hegemonia no que concerne à natureza do Estado republicano e, de outro, o travamento de uma qualidade que não só a educação, mas toda a sociedade brasileira carece, qual seja, a da clareza na distinção entre o público e o privado, hoje confundidos em tantos e tão importantes domínios (CUNHA, 2007, p. 828).

A fim de cumprir a base estabelecida foi necessário a elaboração de um Plano Nacional para a efetivação da Lei. Para este estudo, selecionamos o PNE vigente, o PNE 2014-2024, que tem por continuidade o cumprimento de metas para princípios e bases estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

3.1.2 Plano Nacional de Educação 2014-2024

O artigo 206 da CF/1988 dispõe que o ensino será ministrado com base em princípios como igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, gestão democrática do ensino público, entre outros.

Com base nesses princípios, o artigo 214⁶ da Constituição Federal, 1988, diz que “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao

⁶ Nova redação dada pela Emenda Constitucional n.º 59 de 2009: Art. 214. “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, meta e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o

desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à”:

- I-erradicação do analfabetismo;
- II-universalização do atendimento escolar;
- III-melhoria da qualidade do ensino;
- IV-formação para o trabalho;
- V-promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI-estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988)⁷.

Nesse sentido são elaborados os planos nacionais de educação, como um instrumento de planejamento de longo prazo (decenal) para atender aos princípios educacionais estabelecidos na Carta Magna.

Em 2001, foi aprovado pela Lei n.º 10.172/2001 (BRASIL, 2001), o primeiro PNE pós-LDBEN, acompanhando as bases e diretrizes estabelecidas, que após percorrer caminhos meandrosos para aprovação, atendeu aos interesses do executivo. De acordo com Dourado (2010, p. 682-683):

O PNE teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo federal. Tais propostas expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão.

O autor diz que o plano traçou metas para os diferentes entes federados em função da não regulamentação do regime de colaboração, previsto na CF/88, o que apresentou limites à efetivação. Ressaltou ainda que, a aprovação de planos estaduais e municipais não se efetivou como política concreta na maior parte dos entes, não contribuindo para o avanço da democratização do plano como política de Estado. Dourado (2010, p. 692) chama atenção para o próximo PNE:

Considerando a agenda das políticas educacionais brasileiras, e objetivando avançar na proposição e materialização de políticas de Estado para a educação nacional, ressaltamos, ainda, a necessidade de retomar e reafirmar os princípios destacados no Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010, p. 35-36), 28 indicando as bases para a construção do novo PNE, o qual: deve ter vigência decenal e ser expressão de uma política de Estado que garanta a continuidade da execução e da avaliação de suas metas

desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes público das diferentes esferas federativas que conduzam a:”

⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 2009.

perante as alternâncias governamentais e relações federativas; deve ser entendido como uma das formas de materialização do regime de colaboração entre sistemas e de cooperação federativa; deve ser resultado de ampla participação e deliberação coletiva da sociedade brasileira, incluindo, nesse processo, as conferências de educação, como loci constitutivos e constituintes do processo de discussão, elaboração e aprovação do PNE; deve avançar na correção de deficiências e lacunas do atual Plano, como também contribuir para o aprimoramento, o avanço e a organicidade das políticas educacionais em curso no país.

O documento base foi o Projeto de Lei n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2010), proposto pelo Ministério da Educação (MEC), a partir das demandas levantadas pela sociedade nas conferências ocorridas durante o processo de discussão e elaboração da proposta da CONAE/2010 – Conferência Nacional da Educação⁸, convocada pelo MEC, que teve como tema “Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação”.

Peroni e Flores (2014) afirmam que o Governo Federal mobilizou debates educacionais e a participação de conferências descentralizadas nos municípios e estados brasileiros, a fim de contribuir com o documento de referência do CONAE, que tinha representações da sociedade civil e da sociedade política. Ao final dos debates, com mais de quatro mil participantes para acrescentar, suprimir ou modificar questões, foi elaborado o documento final e entregue ao Ministro da Educação, Fernando Haddad, para incorporar ao PL n.º 8053/2010.

O novo Plano Nacional de Educação tinha como estratégia governamental fortalecer a “manutenção do pacto federativo”⁹, com a colaboração entre Estados, Distrito Federal e Municípios, junto com a sociedade organizada. Foram estipuladas 20 metas, com suas respectivas estratégias, para serem alcançadas até o ano de 2020.

Saviani (2014) relata que, em 28 de março de 2011, foi estabelecida uma Comissão Especial incumbida de elaborar parecer sobre o mencionado projeto. Em 6 de abril do mesmo ano, foi formalmente constituída essa comissão, contando com a participação de cinquenta deputados provenientes de distintos partidos políticos. Posteriormente, no dia 13 de abril, o relator do projeto, o deputado Ângelo Vanhoni (PT-Paraná), submeteu o Projeto de Lei 8.053/2010 à consideração da referida comissão.

⁸ A Conferência Nacional de Educação - CONAE é um espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional. Organizada para tematizar a educação escolar, da Educação Infantil à Pós-graduação. Precedida de Conferências em diferentes territórios e espaços institucionais, nas escolas, municípios, Distrito Federal, estados e país. Participam estudantes, pais, profissionais da educação, gestores, agentes públicos e sociedade civil organizada de modo geral.

⁹ De acordo com Cavalcante, Lotta, Vieira (2018), a CF/88 propôs a existência de três entes federativos e autônomos e interdependentes, quais sejam: município, estados e governo federal, com divisão de competência e formas de arrecadação. A premissa do pacto federativo era a subsidiariedade, em que o ente mais próximo do cidadão deveria responsabilizar-se pela resolução de suas demandas, de forma a viabilizar a provisão de serviços e fortalecer o exercício da democracia.

O relatório apresentado à Comissão Especial por Vanhoni recebeu, segundo Saviani (2014), 2.915 emendas. Para o autor, essa quantidade de emendas é previsível, visto que é no âmbito do Congresso Nacional que as decisões são tomadas, pois a partir de sancionada, a lei precisaria ser fiscalizada e acompanhada. Em seguida, o documento foi consolidado no projeto substitutivo do PNE. O projeto era composto por duas partes: o texto legislativo do plano e o anexo, com as 20 metas e 170 estratégias do plano, na íntegra.

Conforme a abordagem de Saviani (2014), é ressaltado que os empresários demonstraram uma relutância em participar da CONAE 2010. Tal atitude é atribuída à compreensão de que as deliberações de maior impacto não ocorreriam no âmbito daquela instância, mas sim no Congresso Nacional. Nesse contexto, os representantes da iniciativa privada adotariam uma abordagem mais estruturada por meio de estratégias de lobby, engajando parlamentares com alinhamentos ideológicos e estabelecendo relações influenciadas pelo financiamento das campanhas eleitorais.

A Comissão Especial aprovou o substitutivo do novo PNE no dia 13 de junho de 2012, e segundo Saviani (2014), a Comissão Especial reformulou algumas questões e o projeto foi aprovado em 26 de junho do mesmo ano. Na sequência, o projeto seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi aprovado “com 10% do PIB para a educação, além da destinação de 50% dos royalties da camada do pré-sal do petróleo para investimento em educação” (PERONI; FLORES, 2014, p. 153).

Seguindo para o Senado Federal, o projeto foi aprovado nas Comissões de Assuntos Econômicos; Constituição, Justiça e Cidadania; e pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Diferentemente da Câmara dos Deputados, no Senado Federal o projeto de lei recebeu alterações, por isso não seguiu para a sanção presidencial, tendo que retornar para a apreciação da Câmara dos Deputados.

O projeto do PNE aprovado inicialmente pelos deputados foi questionado no Senado, e o principal impasse referiu-se ao financiamento. No texto aprovado na Câmara, a meta 20 determinava que fosse investido pelo menos 10% do PIB para o “financiamento público da educação pública”. Após inúmeros embates, a meta foi alterada no Senado, passando para a seguinte redação: “financiamento público da educação”. Essa mudança significa que os recursos públicos poderiam ser destinados, também, para ensino privado, em prejuízo da melhoria e ampliação da qualidade da educação pública.

O PNE foi sancionado, sem vetos, pela Presidenta Dilma Rousseff, sob Lei n.º 13.005/2014, que entrou em vigor no dia 25 de junho de 2014. A lei foi aprovada com o propósito de melhoria da qualidade da educação brasileira, com suas diretrizes, metas e

estratégias para o período de dez anos, aprimorando o que prescreve o artigo 214 da CF/88, sob as diretrizes expressas no Artigo 2º da Lei:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

- I - Erradicação do analfabetismo;
- II - Universalização do atendimento escolar;
- III - Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - Melhoria da qualidade da educação;
- V - Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - Valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014)

O PNE 2014-2024, Lei n.º 13.005/2014, sucedeu tardiamente o PNE 2001-2010, Lei n.º 10.172/2001. O PNE passou por diferentes edições e revisões, refletindo as transformações sociais, políticas e educacionais ao longo dos anos.

As diretrizes da Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014) são recompostas em 20 metas propostas, divididas em quatro grupos. Há as metas estruturantes, que visam a garantia do direito à educação básica de qualidade (Metas: 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11)¹⁰. As metas que buscam reduzir as desigualdades sociais e valorizar a diversidade da educação nacional (Metas:

¹⁰ META 1 - Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

META 2 - Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

META 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

META 5 - Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

META 6 - Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica

META 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb (2015 – 2021).

META 10 - Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

META 11 - Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

4 e 8)¹¹. As metas que buscam atingir a valorização e a formação dos profissionais da educação (Metas: 15, 16, 17 e 18¹²). As metas que buscam o fortalecimento do ensino superior (Metas: 12, 13 e 14)¹³.

Quanto às metas de n.º 19 e 20¹⁴, essas se articulam com as outras. A primeira define as regras da gestão e a segunda trata do financiamento da educação. A meta 19 torna-se referência para a gestão democrática da educação pública e direciona as políticas públicas para o fortalecimento da democratização da educação e a proposição de novos modelos de gestão.

¹¹ META 4 - Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

META 8 - Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

¹² META 15 Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

META 16 Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

META 17 Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

META 18 Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

¹³ META 12 Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

META 13 Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

META 14 Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

META 15 Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

¹⁴ META 19 Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

META 20 Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

O Plano Nacional de Educação para o decênio 2014/2024 reitera o princípio de cooperação federativa da política educacional, presente na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao estabelecer que “*a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano*” e que “*caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE*”(BRASIL, 2014).

O § 5º do Art. 7º da Lei n.º 13.005/2014 prevê criação da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a fim de materializar o princípio de cooperação federativa no que se refere ao acompanhamento das metas do PNE (BRASIL, 2014). Em 2019, a Instância Permanente foi criada pela Portaria MEC n.º 1.716, com o objetivo de contribuir para o alcance das metas e a implementação das estratégias definidas no PNE, bem como fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas.

Para este estudo, selecionamos a Meta 19, a ser abordada nos próximos capítulos. A Meta trata exclusivamente da gestão democrática no ensino público e possui oito estratégias, que determinam formas de escolha de diretores de escola, órgãos colegiados e controle social, como conselho escolar, conselhos de educação, projetos políticos pedagógicos, planos de gestão escolar e regimentos escolares.

Para o alcance das metas propostas pelo PNE, muitas políticas e esforços têm sido elaborados. Para auxiliar no cumprimento da meta 19, com foco em algumas estratégias, a pedido do MEC, o CNE propôs o Parecer CNE/CP n.º 04/2021, que trata de competências necessárias ao Diretor Escolar para que se atinja a “qualidade” educacional almejada.

3.1.3 BNC - Diretor Escolar - Parecer CNE/CP n.º 04/2021

A Base Nacional Comum (BNC) – Diretor Escolar ou Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar, assinala como ponto de referência a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (Lei n.º 9394/1996), o Plano Nacional da Educação (2014-2024) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

Em 2020, a pedido da Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC), foi proposta a elaboração de uma matriz de competências para o diretor escolar, aos professores universitários Ângelo Ricardo de Souza, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Cynthia Paes de Carvalho, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

(UNIRIO) e Ana Cristina Prado de Oliveira, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), que estudaram e redigiram uma primeira versão (Boletim 64 - Instituto Unibanco).

Os professores Cynthia, Ângelo e Cristina fizeram o levantamento de documentos oficiais de 13 países e legislações de capitais e Unidades Federativas. Quanto aos primeiros, observaram que a qualificação do diretor de escola faz parte de um empenho para tornar as escolas eficazes. Quanto aos últimos, notaram que 54,7% possuem normas sobre o tema, no entanto listam uma série de atribuições, mas não propõem competências para o cargo de diretor de escola.

A proposta vai de encontro a marcos regulatórios recentes, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), instituída e orientada pela Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017) na educação básica, e Resolução CNE/CP n.º 4, de 17 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018) no ensino médio, como etapa final da educação básica. As posteriores resoluções do CNE definiram parâmetros para a formação inicial de professores, CNE/CP n.º 2, de 20 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019), e formação continuada de professores, CNE/CP n.º 1, de 27 de outubro de 2020 (BRASIL, 2020a).

Conforme destacado no boletim do Instituto, o referido documento foi submetido a um processo de discussão envolvendo diretores escolares das redes municipais e estaduais, bem como representantes das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação. Além disso, participaram representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Posteriormente, a Secretaria de Educação Básica (SEB) encaminhou os resultados desse processo ao Conselho Nacional de Educação (CNE), o qual, por sua vez, propôs a realização de consultas públicas acerca do conteúdo do documento em questão.

A matriz contempla, dentre as competências específicas do diretor de escola, o alcance da meta 19 do PNE, no âmbito intraescolar. O documento dispõe que o diretor escolar precisa ser um líder capaz de resolver os desafios presentes na escola, e sua capacidade deve ser avaliada para poder ingressar e permanecer na função, sendo responsável pela qualidade educacional, que vincula resultados à recebimento de recursos financeiros. Como pode ser visto no artigo 14 da Lei n.º 14.113/2020, de 25 de dezembro de 2020, a nova lei do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB):

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no **caput** deste artigo contemplarão:

I - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II - Participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica (BRASIL, 2020b)¹⁵.

O relatório do Parecer n.º 04/2021 (BRASIL, 2021) foi aprovado pelo Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, com a presidência de Maria Helena Guimarães de Castro¹⁶, relatoria de Mozart Neves Ramos¹⁷, correlatoria de Luiz Roberto Liza Curi e Valseni José Pereira Braga¹⁸, e os membros Amábile Aparecida Pacios¹⁹, Anderson Luiz Bezerra da Silveira, José Barroso Filho, Suely Melo de Castro Menezes, Tiago Tondinelli e William Ferreira da Cunha. A maioria deles ligados à iniciativa privada, institutos e organizações voltadas à educação.

No relatório emitido pelo Parecer, é apontado a necessidade da “reconfiguração” da figura do Diretor Escolar, com o desenvolvimento de competências de liderança e capacidade de lidar com os desafios do século XXI, para “*resolução de problemas de caráter administrativo, gerencial, financeiro e de recursos humanos, e também de relações públicas*” (BRASIL, 2021). É necessário utilizar ferramentas tecnológicas em favor da gestão e da educação de metodologias pedagógicas, inovadoras e de liderança, em prol da melhoria do ensino e da aprendizagem, para garantir a qualidade da educação.

Vários foram os documentos utilizados para fundamentar o relatório do Parecer da BNC - Diretor Escolar. Destaca-se a tese de doutorado de Filomena Siqueira e Silva (2020), com o título “*Eficácia escolar, liderança e aprendizagem nas escolas estaduais brasileiras: uma análise multivariada em painel*”. No estudo, a autora avalia a qualidade educacional em métricas diagnosticadas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e aponta que bons resultados estão atrelados à existência de uma liderança e gestão escolar eficaz.

¹⁵ O diretor de escola é o responsável por garantir a frequência de 80% na escola.

¹⁶ É Presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional/ABAVE desde 2020; Conselheira do Movimento pela Base Nacional Comum Curricular e do Todos pela Educação.

¹⁷ De 2007 a 2010 foi Diretor Executivo do Todos pela Educação. De 2014-2019 foi Diretor de Articulação e Inovação pelo Instituto Ayrton Senna (IAS)

¹⁸ CEO da Rede Batista de Educação

¹⁹ Presidente do Grupo Educacional Dromos

Outros documentos importantes para a elaboração da matriz foram as publicações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O “*Improving School Leadership*” (2010), por exemplo, enfatiza a relevância do papel do Diretor Escolar na criação de um ambiente propício para a aprimoração das práticas pedagógicas e da aprendizagem em sala de aula. Além disso, ressalta sua atuação no apoio, avaliação e fomento ao desenvolvimento profissional dos docentes, na formulação de metas e indicadores de monitoramento, bem como na responsabilidade pelas avaliações tanto internas quanto externas. Ademais, o diretor assume a gestão estratégica dos recursos e estabelece um sistema de liderança eficaz.

Também mencionam o “*Learning standards, teaching standards and standards for school Principals: a comparative study*” (2013), que relata a pesquisa do Centro de Estudos para Políticas e Práticas em Educação (CEPPE), do Chile, com iniciativas governamentais de alguns países para estabelecer padrões para o trabalho docente e o trabalho dos Diretores Escolares.

A OCDE exibiu um relatório em 2016, a partir dos dados do “*Teaching and Learning International Survey (TALIS 2013)*”, que apresentou a relação entre características de liderança escola e resultados dos estudantes, destacando a importância de aperfeiçoar os processos de preparação, seleção, indução, formação e avaliação de Diretores Escolares.

A UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) publicou o relatório “*Activating Policy Levers for Education 2030*”, no qual propõe uma agenda de políticas públicas educacionais considerando cinco áreas relacionadas com as características do trabalho do diretor: a) metas de responsabilidade dos diretores, b) seleção e recrutamento de diretores, c) avaliação de diretores, d) preparação e desenvolvimento profissional de diretores, e) condições de trabalho e carreira docente dos Diretores Escolares.

A Secretaria de Educação Básica (SEB) considera que as competências são multidimensionais, e sua matriz expressa quatro competências: Político-Institucional, Pedagógica, Administrativo-Financeira e Pessoal e Relacional. Cada uma dessas dimensões possui 24 competências e 117 atribuições, e ainda 10 competências gerais que todo diretor de escola deve desenvolver para “[...] *o seu pleno exercício profissional, como um líder eficaz e inspirador*” (BRASIL, 2021).

Para este profissional poder implementar as políticas educacionais elaboradas por meio de debates, embates, e a vitória dos interesses mais importantes aos planos do governo orientados pela lógica neoliberal e mercadológica, é necessário que desenvolva competências sem as quais o projeto elaborado pode ser frustrado.

Ball e Mainardes (2011, p. 199) apontam que para o novo gerente da educação “[...] uma boa administração envolve implementação tranquila e eficiente de objetivos situados fora da escola, dentro de limites também estabelecidos fora da escola”. Os autores acrescentam o gerencialismo na educação e enfatizam o aumento de padrões e desempenho, mensurados por avaliação de resultado, articulados a um vocabulário empresarial: excelência, qualidade, eficiência.

O Parecer CNE/CP n.º 04/2021, traz 10 competência gerais para o diretor escolar:

1. Coordenar a organização escolar nas dimensões político-institucional, pedagógica, administrativo-financeira, e pessoal e relacional, construindo coletivamente o projeto pedagógico da escola e exercendo liderança orientada por princípios éticos, com equidade e justiça.
2. Configurar a cultura organizacional com a equipe, na perspectiva de um ambiente escolar produtivo, organizado e acolhedor, centrado na excelência do ensino e da aprendizagem.
3. Assegurar o cumprimento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o conjunto de aprendizagens essenciais e indispensáveis a que todos os estudantes, crianças, jovens e adultos têm direito, bem como o cumprimento da legislação e das normas educacionais.
4. Valorizar o desenvolvimento profissional de toda a equipe escolar, promovendo, em articulação com a rede ou sistema de ensino, formação e apoio com foco nas Competências Gerais dos Docentes, assim como nas competências específicas vinculadas às dimensões do conhecimento, da prática e do engajamento profissional, conforme a BNC-Formação Continuada, proporcionando condições de atuação com excelência.
5. Coordenar a construção e implementação da proposta pedagógica da escola, engajando e corresponsabilizando todos os profissionais da instituição por seu sucesso, aplicando conhecimentos teórico-práticos que impulsionem a qualidade da educação e o aprendizado dos estudantes e (re)orientando o trabalho educativo por evidências, obtidas através de processos contínuos de monitoramento e de avaliação.
6. Realizar a gestão de pessoas e dos recursos materiais e financeiros, garantindo o funcionamento eficiente e eficaz da organização escolar, identificando e compreendendo problemas, com postura profissional para solucioná-los.
7. Buscar soluções inovadoras e criativas para aprimorar o funcionamento da escola, criando estratégias e apoios integrados para o trabalho coletivo, compreendendo sua responsabilidade perante os resultados esperados e desenvolvendo o mesmo senso de responsabilidade na equipe escolar.
8. Integrar a escola com outros contextos, com base no princípio da gestão democrática, incentivando a parceria com as famílias e a comunidade, incluindo equipamentos sociais e outras instituições, mediante comunicação e interação positivas orientadas para a elaboração coletiva do projeto pedagógico da escola e sua efetivação.
9. Exercitar a empatia, o diálogo e a mediação de conflitos e a cooperação, além de desenvolver na escola ações orientadas para a promoção de um clima de respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza, para promover ambiente colaborativo nos locais de aprendizagem.

10. Agir e incentivar pessoal e coletivamente, com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência, a abertura a diferentes opiniões e concepções pedagógicas, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários, refletidos no ambiente de aprendizagem (BRASIL, 2021, p. 10).

Botelho (2022, p. 17), ao estudar o documento, conclui que o CNE (2021) faz referência a uma lógica empresarial e de mercado que as escolas não se inserem. Assim como a BNCC e a Base Nacional Comum de Formação de Professores, a nova matriz de diretores “[...] tenta padronizar e uniformizar processos na gestão das escolas, além de reduzir a autonomia e limitar o potencial criativo e crítico da gestão escolar”.

A organização da matriz coaduna com um projeto de educação sintonizado com os interesses de mercado ao transferir o sentido uniforme e padronizado, presente no setor privado, para as escolas públicas. A análise crítica dos conteúdos desse documento nos permite compreender os limites dessa perspectiva de educação e como essa proposição tende a limitar o potencial público e democrático da gestão escolar.

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) criticou veementemente a Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar aprovada pelo CNE. Em seu posicionamento, relembra a luta desde a década de 80 pela formação de profissionais da educação e valorização do magistério, com o envolvimento de associações científicas e acadêmicas do campo educacional²⁰.

A Matriz, ao transpor concepções neoliberais para a área educacional, incorporando a visão do mundo corporativo empresarial, acolhe a adoção do ideário pragmático e competitivo nas organizações educacionais, em detrimento da gestão democrática como princípio constitucional (ANPAE, n.d., n.p.).

Na sua posição, a ANPAE observa que ao adotar um modelo concebido e personalizado de gestão educacional, ocorre um detrimento dos mecanismos de participação coletiva. Isso se deve ao fato de que o gestor é compelido a atender demandas e normas que são delineadas externamente à realidade da escola, e que seguem padrões impostos, resultando em um distanciamento das suas funções, caracterizando um processo de alienação. Por outro lado, ao concentrar competências e atribuições no gestor, ocorre a desconsideração dos atores envolvidos.

²⁰ ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação, a ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação, a ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, o CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e o FORUMDIR – Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras.

Nessa perspectiva, em continuidade aos princípios, bases e diretrizes, o Parecer n.º 04/2021 (BRASIL, 2021) aprovado pelo Conselho Pleno do CNE, configura a convergência das influências de interesses dominantes para alcançar a qualidade educacional quantitativa requerida pelos organismos internacionais com os quais o Brasil é signatário.

O documento em análise ainda aguarda a homologação pelo Ministério da Educação, embora houvesse a previsão de que estaria recomendado para o ano de 2022. Certamente terá a homologação, visto que é parte de uma nova regulamentação alinhada a outros documentos que regulamentam a LDBEN/1996, como a Base Nacional Curricular Comum, a Base Nacional de Formação Inicial de Professores, a Base Nacional de Formação Continuada de Professores e ainda parte de estratégias para cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação.

Neste capítulo, foram abordados os contextos de influência para a elaboração das leis e documentos que contemplam a gestão democrática. No próximo capítulo, a abordagem será a análise dos textos advindos desse processo de elaboração contextualizado em influências.

4 CONTEXTO DA PRODUÇÃO DE TEXTO

No capítulo anterior, ao abordar a Abordagem do Ciclo de Políticas, vimos que as políticas educacionais têm origem a partir de interesses, embates, conflitos, disputas, e por isso não são neutras. Assim, para a melhor compreensão dessas políticas é necessário considerar sua historicidade, seus aspectos legislativos, contextuais, discursivos, político-ideológicos e econômicos.

Os movimentos sociais, as lideranças políticas e as vozes dos atores envolvidos ressoam com a intenção de que suas reivindicações, aspirações e esforços sejam devidamente considerados. Ainda que nessas esferas nem todas as agendas e influências detenham legitimidade, há, não obstante, a viabilidade de exercer influência na formulação de textos normativos, os quais podem culminar na criação de legislação.

Ball e Bowe (1992), ao denominar o contexto da produção de texto de política de fato, consideram que no estabelecimento das regras básicas para as políticas de uso (contexto da prática), todos os seus “espaços”, “silêncios” e contradições são recursos às políticas de uso:

Actual policy: draws our attention to the wording of legislation, circulars and policy documents - the policy texts - that set out to lay down the ground rules for policy-in-use. These provide one form of intended policy. However, with all their ‘spaces’, ‘silences’ and contradictions, they remain a resource for practitioners to develop policy-in-use (BALL; BOWE, 1992, p. 100).

O contexto da produção de texto, influenciado pelo contexto da influência, consiste em representar em textos políticos legais oficiais – leis, decretos, portarias, resoluções, ofícios e afins, nem sempre claros, coesos e adequados, com possibilidades e limitações. Bowe, Ball e Gold (1992) orientam que por se tratar de um ciclo, não se pode estabelecer uma linearidade entre os contextos, ou seja, o contexto influencia no texto. A obra é interpretada no ambiente da prática, e sofre novas influências, que geram novos textos, e assim por diante, em um ciclo.

Mainardes (2018) orienta quanto aos desafios a análise crítica do contexto de produção de texto. O autor adverte sobre a leitura “ingênua” dos textos e da política investigada, sendo assim, sugere ao pesquisador o posicionamento epistemológico para auxiliar e enriquecer a análise dos textos, ensina que a análise crítica dos textos sobre política deve envolver, nesse sentido, segundo Mainardes (2018, p. 13):

a) identificação da teoria do problema (que deu origem à política) e da teoria da política (seus fundamentos), bem como de possíveis desencontros e fragilidades tanto da teoria do problema quanto da teoria da política; b) análise discursiva dos textos para identificar seus fundamentos, ideologias subjacentes, incoerências, termos que se repetem; c) identificação das redes

políticas e sociais envolvidas na formulação da política e dos seus textos; d) fundamentos teórico-epistemológicos explícitos ou implícitos (conceitos, autores), entre outros elementos.

O autor complementa que as políticas na área educacional são respostas do Estado para buscar atender problemas existentes e demandas da população, sendo as políticas “fragmentadas, pontuais e incompletas e constituem-se em instrumentos de poder simbólico, sejam elas expressas na forma de textos legais ou discursos oficiais, pois são representações simbólicas dos interesses do Estado, embora dissimuladas de serem de interesse público” (MAINARDES, 2018, p. 188).

Ainda que a abordagem do ciclo de políticas não seja linear, este capítulo será dedicado ao contexto da produção de texto, a partir do processo de redemocratização iniciadas nos anos 1970. Isso culminou na elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, que trouxe em seu capítulo sobre educação o princípio da “*gestão democrática do ensino público, na forma da lei*”.

Após caminhos meandrosos, em 1996, foi publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), aguardada para regulamentar a gestão democrática. Porém, ela se dedicou pouco ao assunto, fragmentando o princípio em duas outras concepções. Em 2001, foi publicada a Lei n.º 10.172/2001 (PNE 2001-2011) (BRASIL, 2001), que trouxe as diretrizes e metas para que fosse cumprida a lei, inclusive o princípio da gestão democrática. Em 2014, em continuidade ao plano anterior foi publicada a Lei n.º 13.005/2014 (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2014) com a meta para a “implementação da gestão democrática em 2 anos”.

Em 2020, o MEC solicitou ao CNE a elaboração de um novo documento, para atribuir ao profissional da educação, diretor de escola, a responsabilidade de cumprir as metas estabelecidas na legislação (PNE 2014-24), inclusive a de implementar a gestão democrática. O documento foi aprovado pelo Conselho Pleno do CNE, em 2021, Portaria CNE/CP n.º 04/2021, que ainda aguarda a homologação pelo MEC (BRASIL, 2021).

Neste capítulo, o desafio parte dos enunciados dos textos legais que versam sobre a gestão democrática, acima descritos (CF/88, LDBEN/1996, PNE/2014-24 e Portaria CP/CNE n.º 04/2021), identificar os espaços, silêncios, fundamentos, ideologias e contradições presentes nos textos que limitam o contexto da prática. A análise terá apoio na teorização²¹ foucaultiana (VEIGA-NETO, 2009).

²¹ Foucault quase sempre evita o uso da palavra método e a descrição de seu uso se aproxima de uma “vigilância epistemológica”; já no que concerne à teoria, esta é sempre um ponto de chegada e, por ser um conjunto inacabado de práticas que se valem de diferentes métodos, a palavra mais conveniente para teoria seria teorização.

Os textos são colocados sob a ótica da arqueologia dos saberes e da genealogia do poder teorizados por Foucault. Por meio da arqueologia, pretende-se percorrer os domínios da formação discursiva da gestão democrática, e por meio da genealogia dos poderes, pretende-se associar as práticas discursivas e não-discursivas nos documentos legais em estudo.

A escolha pela análise sob perspectiva foucaultiana deve-se, conforme atesta Veiga-Neto (2009), ao fato de a arqueologia e a genealogia possibilitar a análise das regularidades do discurso, e a possibilidade de explicar os pontos de intersecção entre “saber” e o “poder” nos textos políticos, apontando conhecimentos, percepções e peculiaridades, que constituem a *episteme*²² ou o dispositivo de determinado momento histórico.

4.1 Enunciados e discurso

Foucault (2014), em sua aula inaugural no Collège de France, em 1970, abordou o tema “a ordem do discurso”, tida como necessária para evitar a rarefação do discurso que é submetido às institucionalidades, elementos e regras. Segundo o autor (2014), essas rarefações do discurso podem se dar a partir de sua exterioridade, de sua interioridade e das condições de possibilidade.

A rarefação do ponto de vista da sua exterioridade não está exatamente nas palavras, mas em mecanismos sociais que constroem ou proíbem o discurso em determinados contextos. Foucault (2014, p. 9) supõe que “[...] em toda sociedade do discurso é ao mesmo tempo, controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade, que constroem a aleatoriedade do discurso, tornando-o rarefeito”.

Quanto ao ponto de vista da interioridade, diz respeito a fazer uso de disciplinas e controles para que o discurso seja ouvido, para isso lança-se o comentário, a autoria e a disciplina. Para Foucault (2014, p. 25), tal explicação diz respeito ao retorno a uma “narrativa de origem”, diz ele: “[...] Deve conforme um paradoxo que ele desloca sempre, mas ao qual não escapa nunca, dizer pela primeira vez aquilo que entretanto já havia sido dito”.

Sobre a autoria, Foucault (2014, p. 26) ensina que o autor não é entendido como o indivíduo falante que pronunciou ou escreveu um texto, mas como princípio de agrupamento do discurso, como unidade e origem de suas significações, como foco de sua coerência.

²² Para Foucault (2022) *episteme* é o campo de possibilidades para que um saber venha emergir.

Por sua vez, a disciplina molda o discurso segundo regras estritas de possibilidade. Foucault (2014, p. 30) diz que “[...] em uma disciplina, diferentemente do comentário, o que é suposto no ponto de partida, não é um sentido que precisa ser redescoberto, mas uma identidade que deve ser repetida, aquilo que é requerido para a construção de novos enunciados”.

Quanto às rarefações das condições de possibilidades, são aquelas que devem ser obedecidas para que o discurso possa emergir. Nessas condições estão o ritual, as sociedades do discurso e a doutrina. “[...] O ritual define a qualificação que devem possuir os indivíduos que falam [...] define os gestos, os comportamentos, as circunstâncias e todo o conjunto de signo que devem acompanhar o discurso” (FOUCAULT, 2014, p. 37).

As sociedades do discurso, em Foucault (2014, p. 37), têm a função de conservar ou produzir discursos, para fazê-los “[...] circular em um espaço fechado, distribuído somente segundo regras estritas, sem que seus detentores sejam despossuídos por essa distribuição”. Mesmo na ordem do discurso publicado e livre de qualquer ritual, se exercem ainda formas de apropriação de segredo e de não permutabilidade.

Quanto à doutrina, Foucault (2014, p. 41) diz que “[...] liga os indivíduos a certos tipos de enunciação e lhes proíbe, conseqüentemente, todos os outros, mas ela se serve, em contrapartida, de certos tipos de enunciação para ligar indivíduos entre si e diferenciá-los”.

Por enunciado é possível entender como aquilo que já foi dito, repetido, que possui uma história, uma ordem de elaboração, normas de disposição, que permitem a identificação de uma tradição. Foucault (2022, p. 96) compara o enunciado a “um grão que aparece na superfície de um tecido que é elemento constituinte” e a “um átomo do discurso”:

[...] antes ligado a um referencial que não é constituído de coisas, de fatos, de realidades, ou de seres, mas de leis de possibilidade, de regras de existência para os objetos que aí se encontram nomeados, designados ou descritos para as relações que aí se encontram afirmadas ou negadas, O referencial do enunciado forma o lugar, a condição, o campo de emergência, a infância de diferenciação dos indivíduos ou dos objetos, dos estados de coisas e das relações que são postas em jogo pelo próprio enunciado: define a possibilidade de aparecimento e delimitação do que dá à frase seu sentido, À proposição seu valor de verdade. É esse o conjunto que caracteriza o nível enunciativo da formulação, por oposição a seu nível gramatical e a seu nível lógico: através da relação com esses diversos domínios de possibilidade, o enunciado faz de um sintagma, ou de uma série de símbolos, uma frase a que se pode ou não, atribuir um sentido, uma proposição que pode receber ou não um valor de verdade (FOUCAULT, 2022, p. 100).

Foucault (2022, p. 142) diz que “[...] um enunciado pertence a uma formação discursiva, como uma frase pertence a um texto, e uma proposição a um conjunto dedutivo”. O autor afirma que a regularidade dos enunciados é definida pela própria formação discursiva:

A lei dos enunciados e o fato de pertencerem à formação discursiva constituem uma única e mesma coisa: o que não é paradoxal, já que a formação discursiva se caracteriza não por princípios de construção, mas por uma dispersão de fato, já que ela é para os enunciados não uma condição de possibilidade, mas uma lei de coexistência, e já que os enunciados, em troca, não são elementos intercambiáveis, mas conjuntos caracterizados por sua modalidade de existência (FOUCAULT, 2022, p. 142).

A aula objeto de análise, ministrada em 1966, desempenha um papel crucial na apreensão da obra de Foucault, a qual incorpora concepções extraídas de seus escritos fundamentais, a saber: “História da loucura” (1961), “As palavras e as coisas” (1966) e “A Arqueologia do Saber” (1969). A arqueologia, enquanto abordagem, é considerada um método de análise do conhecimento que se debruça sobre os campos potenciais de emergência (a episteme) subjacentes ao conhecimento.

A arqueologia pode ser entendida como uma metáfora. Assim como o arqueólogo, o pesquisador deve circunscrever um campo, estar autorizado para fazer a pesquisa arqueológica, e todas as suas descobertas, circunscritas a esse campo, chamado metaforicamente de campo de possibilidades de emergência do conhecimento, serão importantes para a compreensão sobre os saberes daquele campo específico. Foucault analisa o campo de possibilidades a partir do qual os discursos se tornam viáveis à veiculação, em detrimento do valor racional do discurso.

A arqueologia tem como propósito “escavar” em busca da emergência de enunciados e formações discursivas, assim como suas raridades. Ao se aprofundar nessa trajetória, a abordagem adentrará no âmbito das formações discursivas e dos enunciados, com uma teoria geral delineada. Após essa elaboração, direciona-se para as esferas potenciais de aplicação da teoria (FOUCAULT, 2015, p. 165).

Neste capítulo, ancorado na perspectiva arqueológica foucaultiana, o intuito é realizar uma análise abrangente das continuidades e descontinuidades da gestão democrática no contexto do ensino, partindo da Constituição Federal de 1988 e culminando na proposição das Matrizes Comuns Nacionais de Competências do diretor escolar, também conhecidas como BNC - Diretor Escolar.

Na década de 1970, Foucault questiona o porquê de alguns saberes emergirem mais que outros, ou em detrimento de outros, ou ainda o porquê de alguns discursos dizerem a verdade e outros, ilusões e superstições. A genealogia pode ser entendida como a análise do porquê dos

saberes, para explicar sua existência e as transformações, situando o discurso como elemento de relações de poder, marcando a singularidade dos acontecimentos, suas discontinuidades. Nesse momento, Foucault desloca o interesse pela episteme para o de dispositivo²³, por entender que a formação do saber não é uma consequência apenas da episteme (campo das possibilidades), mas também fruto de práticas disciplinares historicamente analisáveis.

Os conhecimentos nascem de um jogo de forças de poder, atendem a determinadas urgências históricas e se articulam com o exercício de autoridade. A genealogia entende a emergência do termo “saber-poder”. “A emergência se produz sempre em um determinado estado das forças” (FOUCAULT, 2022b, p.66). Dentro desse estado alguns saberes ganham relevância articulados à relação de poder.

4.1.1 A Gestão democrática como princípio constitucional e infraconstitucional

Leis e documentos legais configuram a expressão da vontade coletiva da população e uma forma de regulação exercida pelo poder público representado pelo Estado. Foucault (2010, p. 70) considera que uma legislação “é concebida como a expressão de uma vontade coletiva que manifesta a parte do direito que os indivíduos aceitaram ceder e a parte que querem reservar”.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) é resultado da disputa de vários discursos em sua arena de elaboração: em seu texto estão expressas complexas relações de poder, interesses do Estado e da população, acordados em regulações estatais, compondo enunciados e formando discursos. A CF/88 assegura os direitos e deveres entre governo e seus governados (BRASIL, 1988).

Dentre tantas matérias e discursos do texto constitucional, o interesse de nosso estudo é o direito social²⁴ à educação, tratado na Seção I do Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto. Seu artigo 205 traz que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

²³ “[...] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas [...] O dispositivo é a rede que se pode tecer entre estes elementos” (FOUCAULT, 2016, p. 364).

²⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 90, de 2015, incluiu como direito social: a alimentação, o transporte e a moradia).

desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

A educação é colocada no texto constitucional como um direito-dever, com a corresponsabilidade do Estado e família, e para que se cumpra, deve ter a colaboração da sociedade, com o objetivo de desenvolver plenamente o educando para que este exerça sua cidadania e sobretudo esteja qualificado para o trabalho. Ao analisar este enunciado é possível perceber que o dispositivo estatal visa atender às demandas produtivas, tendo a educação como um dispositivo para a conformação de corpos “dóceis e produtivos”, numa lógica neoliberal.

No artigo seguinte, 206, o texto constitucional elenca em seus incisos os princípios basilares para que o ensino seja ministrado:

- I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - Valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;²⁵
- VI - Gestão democrática do ensino público, na forma da lei;**
- VII - Garantia de padrão de qualidade;
- VIII - Piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal;²⁶
- IX - Garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida²⁷ (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Os princípios dispõem sobre as bases para a efetividade do ensino, ressaltando-se valores como igualdade para acesso e permanência, a gratuidade do ensino, e a liberdade para aprender, ensinar, pesquisar, divulgar arte e saberes quanto ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Esses valores são expressões do momento em que a Carta Magna foi concebida, entre eles o enunciado do inciso VI: “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Os princípios educacionais são frutos do processo de redemocratização, sobretudo pela reivindicação dos educadores e movimentos sociais.

Adrião e Camargo (2007) destacam as lutas e embates para a inclusão do princípio da gestão democrática na Constituição: de um lado estavam os representantes da sociedade civil e

²⁵ Nova Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006, que modifica a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, que altera “profissionais do ensino” para profissionais da educação escolar, inclui que são os da “rede pública”.

²⁶ Inserido pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006.

²⁷ Inserido pela Emenda Constitucional n.º 108, de 2020.

do Fórum em Defesa da Escola Pública (FNDEP), com o objetivo de mobilizar seus representantes legislativos, e do outro, empresários do setor educacional e representantes de escolas confessionais, ligados aos interesses privados da educação.

Os dois grupos, embora antagônicos, conseguiram estabelecer um consenso e no texto final foi incorporado o adjetivo público à palavra ensino, deixando à margem da gestão democrática o ensino privado. É necessário apontar a expressão “na forma da lei” acrescida ao texto. A referida lei a ser regulamentada ficou a cargo da União²⁸, e deve ser respeitada para que possa validar todas as normas que sejam provenientes.

Conforme visto no capítulo anterior, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei n.º 9.394/1996 (BRASIL, 1996) tramitou no Congresso Nacional por oito anos (1988-1996), percorrendo caminhos meandrosos, passando por três governos distintos e atendendo as demandas do poder executivo. Ela foi publicada e ficou conhecida pelo nome de Lei Darcy Ribeiro, por ser este um deputado proponente, na primeira versão, e na segunda versão relator.

A LDBEN trouxe o texto gestão democrática no ensino público em apenas dois²⁹ artigos, um deles retomando os princípios estabelecidos pela CF/88, acrescidos de alguns outros:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- IV - Respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - Coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - Valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - Gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;**
- IX - Garantia de padrão de qualidade;
- X - Valorização da experiência extraescolar;
- XI - Vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- XII - Consideração com a diversidade étnico-racial.
- XIII - Garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.
- XIV - Respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdo-cegas e com deficiência auditiva (BRASIL, 1996, grifo nosso).

²⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; (BRASIL, 1988).

²⁹ Na verdade, são três artigos que tratam da gestão democrática, mas apenas os artigos 3 e 14 referem-se à educação básica. O artigo 56 fala da gestão democrática no ensino superior.

No artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 (BRASIL, 1996), encontram-se enumerados os princípios que derivam tanto do arcabouço constitucional como da inclusão de princípios que surgiram a partir de interesses conflituosos na década de 90. Adicionalmente, são incorporados princípios provenientes de outras legislações educacionais oriundas de acordos internacionais em prol dos Direitos Humanos. O inciso VIII, nosso objeto de estudo, “a gestão democrática do ensino público”, ganha o complemento “na forma desta lei” e “da legislação dos sistemas de ensino”, que no regime de colaboração podem legislar sobre a matéria e estabelecer normas complementares à regulamentação da gestão democrática em seus sistemas escolares.

O segundo artigo da LDBEN a abordar o texto é o Artigo 14, que traz também como princípios as formas de participação:

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

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

O dispositivo legal atribui aos sistemas de ensino a normatização da gestão democrática no ensino público, pelos quais têm competência para legislar, considerando suas especificidades. E estabelece novos princípios legais, como a participação dos profissionais para a elaboração do documento norteador da escola, o Projeto Político Pedagógico, e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou outros equivalentes.

O texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 (BRASIL, 1996), no que tange à gestão democrática, não adentra em detalhes sobre as modalidades específicas de participação. Do enunciado, infere-se que a participação é intrínseca ao princípio da gestão democrática, servindo como diretriz fundamental que sustenta e orienta as demais normatizações dos sistemas educacionais.

Quando se fala em gestão democrática a ideia de participação é intrínseca. Vimos que o texto enquanto princípio para o ensino e demais legislações pertinentes tem origem a partir do processo de construção e de redemocratização do Estado brasileiro. Cury (2002, p. 173) diz que a gestão democrática, “[...] é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência”.

A gestão democrática no ensino público sugere a participação na gestão da escola, com critérios de transparência, colaboração no funcionamento da escola pública em relação aos

componentes administrativos, financeiros, políticos, culturais, sociais, artísticos e pedagógicos, com o objetivo de melhorar a qualidade escolar por meio da participação das pessoas.

Libâneo (2008) e Dourado (2000) orientam que o envolvimento dos profissionais da educação e da comunidade é fundamental para o conhecimento dos objetivos e problemas da escola e consequente tomada de decisão, sendo a participação da comunidade escolar o meio de garantia para a gestão democrática, onde o exercício de participação e aprendizagem do “jogo democrático” possibilita repensar as estruturas de poder que permeiam as relações sociais, dentro de relativa autonomia.

O inciso I do artigo 14 estabelece o princípio da participação dos profissionais da educação na formulação do projeto pedagógico da instituição escolar. Tal princípio norteia a reflexão sobre a proposta educativa da escola, com o propósito de desenvolver novos discursos e enunciados, em conformidade com os preceitos legais, engendrando um documento conhecido como Projeto Político Pedagógico (PPP). Este documento compreende a identidade escolar, a definição de responsabilidades individuais e coletivas na busca dos objetivos delineados, tudo isso sob o prisma de uma abordagem coletiva e democrática.

O inciso II traz como princípio a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Os conselhos escolares são colegiados caracterizados como um coletivo para decisões; Abranches (2003, p. 56) diz que são:

“[...] capaz[es] de superar a prática do individualismo e do grupismo, instalando-se como uma instituição eminentemente política, na medida em que agrega de cada um dos setores (escola e comunidade) os seus interesses específicos, que devem ser unificados em prol do projeto da escola”.

A participação dos colegiados na gestão escolar pode contribuir para a melhoria da escola e da qualidade da educação pública, tornando a comunidade escolar também responsável pela escola:

A escola não é o centro de tudo que há na sociedade, mas é uma das instâncias por onde circulam os mais variados interesses sociais, sendo responsável pela transmissão do saber e pela formação do indivíduo para o exercício da cidadania. Portanto, é esta última que caracteriza a função social da escola. É por intermédio dela que surge o debate sobre a necessidade do processo democrático no seu interior, compreendendo que há uma necessidade da escola formar cidadãos e por isso é fundamental criar condições para a participação dos vários setores da comunidade, para que se forme no indivíduo a consciência de sua responsabilidade (ABRANCHES, 2003, p. 57).

A participação na gestão democrática pode ser entendida como um dispositivo de governamentalidade do Estado em seu próprio benefício, visto que todas as deliberações são circunscritas às leis, e a organização local, com suas funções consultivas, deliberativas, fiscalizadoras, cumprem o papel do Estado e efetivam o projeto de descentralização, sob o nome de autonomia.

Em continuidade aos desígnios democráticos, previstos como princípios para a escola pública no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2015), a gestão democrática foi estabelecida como meta para ser alcançada com bases em estratégias definidas. Na próxima seção será abordada a Meta 19 do PNE, que visa a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União, assegurando condições para isso no prazo de 2 anos.

4.1.2 Meta 19

Como vimos, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu em seu texto o princípio da gestão democrática no ensino público. Em 1996 foi publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) a fim de normatizar a matéria educacional prevista na Carta Magna, inclusive o princípio da gestão democrática que foi ratificado em seu texto, delegando aos sistemas de ensino a normatização da participação dos profissionais de educação para elaboração do PPP e da comunidade escolar e local para a participação em conselhos escolares ou assemelhados.

Para o atendimento às diretrizes e bases da educação nacional estipuladas na Lei n.º 9.394/1996 (BRASIL, 1996), foram instituídos planos decenais concebidos pela União. A finalidade destes planos é coordenar o sistema educacional nacional, estabelecendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação. Isso visa garantir a manutenção e progresso da educação, visando a erradicação do analfabetismo, a universalização do acesso à escolarização, o aprimoramento da qualidade do ensino, a formação voltada para o mercado de trabalho, além da promoção do desenvolvimento humanístico, científico e tecnológico do país. Esses esforços também compreendem a definição de metas para o aporte de recursos públicos destinados à educação no Produto Interno Bruto³⁰(PIB), mediante ações integradas entre as

³⁰ Incluído pela Emenda Constitucional n.º 59, de 2009.

instâncias governamentais das distintas esferas federativas (BRASIL, 1988, artigo 214 e incisos).

O PNE é motivado por questões públicas evidenciadas em princípios constitucionais e infraconstitucionais (legais) e infralegais. Procura combater as desigualdades educacionais, na necessidade de ampliar o acesso à educação e à escolaridade média da população, na baixa qualidade do aprendizado e nos desafios relacionados à valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática e ao financiamento da educação, com a promoção da justiça social.

Em 25 de junho de 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), pela Lei n.º 13.005 (BRASIL, 2014), estabelecendo 20 metas para concretizar o direito à educação em sua integralidade, contando para isso com o esforço dos entes federativos e da sociedade civil para consolidar um sistema educacional eficiente. A lei traz diretrizes ao plano que ratificam os princípios constitucionais do artigo 206 e as matérias previstas no artigo 214 do texto constitucional.

O enunciado “gestão democrática” é complementado por “ensino público”, deixando clara a participação na gestão somente das escolas públicas. E o enunciado se repete no artigo 9º da Lei n.º 13.005/2014:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a **gestão democrática da educação pública** nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014, grifo nosso).

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2015), com vigência de 2014 a 2024, é visto como uma referência na agenda contemporânea de políticas públicas educacionais para a construção e acompanhamento dos planos de educação estaduais e municipais. Este constitui, portanto, uma política orientadora para ações governamentais em todos os níveis federativos, e impõe ao seu acompanhamento muita complexidade.

O dispositivo encarrega os entes federativos a editarem leis específicas em seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática, no prazo de 2 anos, a partir da publicação da lei. Do texto em questão é enunciada a Meta 19:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, n.p.).

A meta propõe que seja efetivada a gestão democrática da educação no prazo de 2 anos, vincula à efetivação da gestão democrática os critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública da comunidade escolar, frisando novamente, que é somente no âmbito das escolas públicas. Para que a meta seja alcançada, calcula-se recursos e apoio técnico da União.

Quanto aos critérios técnicos de mérito e desempenho, exige-se uma nova postura do diretor escolar moldada às formas do novo gerencialismo público:

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção. Eles significam ou representam merecimento, qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de área de julgamento, tornando os “silêncios audíveis” (BALL, 2005, p. 543).

Todas as metas do PNE possuem estratégias para que sejam alcançadas, monitoradas e mensuradas. Para a Meta 19 são 8 as estratégias. A primeira delas vincula os repasses voluntários do Governo Federal para os entes federados que tenham legislação específica para a nomeação de diretores de escola, com critérios de mérito, desempenho e participação da comunidade escolar, com respeito à legislação nacional. A estratégia não define a métrica para os critérios técnicos de mérito, desempenho e de participação escolar, cabendo a cada ente defini-los:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para **a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar**; (BRASIL, 2014, n.p., grifo nosso).

A estratégia 19.2 contempla a ampliação de programas de formação para a participação em diferentes conselhos relacionados à educação, alimentação, FUNDEB, entre outros. Objetiva-se a formação de conselheiros; prevê que sejam repassados recursos financeiros, espaço físico adequado e transporte para visitas às escolas para que os conselheiros possam participar efetivamente:

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço

físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; (BRASIL, 2014, n.p.).

A estratégia 19.3 versa sobre o incentivo pelos entes federados à constituição de espaços para coletivos, no caso Fórum Permanentes de Educação, com respectivas conferências para o acompanhamento das execuções do Plano Nacional de Educação e planos de cada ente da federação:

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação; (BRASIL, 2014, n.p.).

A concepção da estratégia 19.4 consiste em fomentar a formação e consolidação de grêmios escolares e associações de pais e mestres em todas as redes de ensino básico. Além disso, busca-se garantir a disponibilidade de espaços adequados e condições propícias para o funcionamento dessas entidades nas escolas:

19.4) estimular, **em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares**, por meio das respectivas representações; (BRASIL, 2014, n.p., grifo nosso).

A proposta da estratégia 19.5 é o estímulo e o fortalecimento de conselhos escolares e municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar. Propõe inclusive programas de formação de conselheiros, assegurando condições de funcionamento de forma autônoma:

19.5) estimular a constituição e o **fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo**; (BRASIL, 2014, n.p., grifo nosso).

A estratégia 19.6 visa promover a participação ativa e a consulta de toda a comunidade escolar, englobando profissionais da educação, estudantes e seus familiares, no processo de elaboração de Projetos Político-Pedagógicos (PPPs), conforme preceitua o artigo 14, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996. Além disso, estende-se à participação no desenvolvimento de currículos escolares, planos de gestão escolar e

regimentos internos. Ademais, busca-se garantir aos pais a oportunidade de participar na avaliação dos docentes e gestores escolares:

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

A estratégia 19.7 repete a matéria do artigo 15 da LDBEN/1996, “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 2014), estabelecendo o favorecimento do processo de autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira “19.7) favorecer processos de **autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino**” (BRASIL, 2014).

A última estratégia é o desenvolvimento de programas para a formação de diretores e gestores escolares e aplicação de prova nacional específica, que tenha critérios, objetivos e seja utilizada em apoio para provimento dos cargos:

19.8) desenvolver **programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão** (BRASIL, 2014, grifo nosso).

As estratégias traçadas para o alcance da meta 19, ao que se atine à gestão democrática intraescolar, solicita um diretor escolar capaz de congrega a comunidade para a formação de colegiados, articular o envolvimento entre os diferentes agrupamentos, propiciando espaços de reunião e a promoção da autonomia para que participem de sua gestão, avaliando os professores e seu próprio desempenho.

Nessa lógica neoliberal, na qual o diretor de escola precisa ser um líder, segundo Libâneo (2008, p. 89):

Liderança é a capacidade de influenciar, motivar, integrar e organizar pessoas e grupos a trabalharem em execução de objetivos. Em uma gestão participativa, não basta que haja na equipe certas pessoas que apenas administrem a realização das metas, objetivos recursos e meios já previstos. É preciso que se consiga da equipe o compartilhamento de intenções e valores, práticas, de modos que os interesses do grupo sejam canalizados para esses objetivos, e que várias pessoas possam assumir a liderança e desenvolver essas qualidades.

O MEC propõe à CNE a elaboração de uma matriz de competências a fim de padronizar as atribuições do diretor escolar, para a consecução dos objetivos educacionais previsto nas normas cooptadas por influências e interesses para os governos.

4.1.3 Competência A3

O Plano Nacional de Educação (PNE) enunciou explicitamente a figura do Diretor Escolar, nas Estratégias 19.1 e 19.8 da Meta 19, a qual se refere à implementação da gestão democrática da educação. Indicam essas Estratégias:

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

[...]

19.8) desenvolver programas de **formação de diretores e gestores escolares**, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014, grifo nosso).

A Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, ao introduzir a Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar, baseou-se em parâmetros e referências destinados a direcionar a formação inicial e contínua, assim como os procedimentos relativos à seleção e monitoramento do desempenho do dirigente escolar, culminando na avaliação subsequente. Esta abordagem visa estabelecer um norte para a política educacional em vigor.

Em decorrência da ausência de uma legislação nacional que estabeleça as normas e regulamentações referentes ao recrutamento, seleção, provimento e nomeação de diretores escolares, cada entidade federativa adota abordagens diversas. Algumas optam por concursos, outras por processos eleitorais, enquanto outras ainda se baseiam no tempo de experiência em regência de aula. A proposta delineada pela Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar representa uma diretriz que se apresenta como eficaz, destinada a subsidiar o monitoramento e a avaliação dos municípios e estados, considerando a autonomia administrativa dessas unidades.

A Base Nacional Comum de Competências dos Diretores compreende uma “Matriz de 10 (dez) Competências Gerais e de 17 (dezessete) Competências Específicas do Diretor Escolar, e uma Matriz de 95 (noventa e cinco) Atribuições, de caráter flexível, fundamentadas nas quatro

dimensões atribuídas ao gestor escolar: político-Institucional, pedagógica, administrativo-financeira, pessoal e relacional” (BRASIL, 2021).

As competências gerais atribuídas ao diretor escolar encontram-se expressas por meio de verbos no infinitivo, os quais delineiam as ações a serem empreendidas pelo titular da função, a exemplo de coordenar, configurar, agir, incentivar, valorizar, integrar, realizar e buscar soluções. Essas práticas sugeridas ao gestor ressaltam o enfoque na atuação coletiva, envolvendo a equipe escolar, visando à consecução dos objetivos delineados. Adicionalmente, essas competências contribuem substancialmente para a edificação de uma política de capacitação, bem como para a formulação de diretrizes destinadas à valorização profissional, ao processo de seleção, provimento e nomeação, além do acompanhamento e avaliação do desempenho do Diretor Escolar.

O item 8³¹ das competências gerais retoma o princípio da gestão democrática, enunciado pelos verbos integrar, incentivar e incluir. Integrar a comunidade escolar e outros contextos, incentivar as famílias e as comunidades e incluir equipamentos sociais e outras instituições para a elaboração coletiva do projeto pedagógico da escola e sua efetivação. Essa competência geral é reforçada pela Competência Específica A3 da competência específica da Dimensão A - Dimensão Político Institucional:

O Diretor Escolar administra a unidade escolar em consonância com as diretrizes da gestão democrática registradas na legislação nacional e nas normativas do sistema/rede de ensino a que a escola pertence, garantindo a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico e da comunidade escolar e local no Conselho Escolar (BRASIL, 2021).

A descrição retoma os princípios do artigo 14 da LDBEN/1996 (BRASIL, 1996) (participação dos profissionais docentes na elaboração do PPP, da comunidade escolar e local no Conselho Escolar), as metas do Plano Nacional de Educação e orienta o trabalho do gestor por essas normativas e outras relativas às legislações publicadas pelos sistemas ou redes de ensino.

Para cada competência específica há um conjunto de atribuições que se relacionam entre si, propostas como referência às redes escolares, sistemas de ensino e instituições formadoras. Para que o diretor escolar tenha a competência de implementar a gestão democrática,

³¹ “Integrar a escola com outros contextos, com base no princípio da gestão democrática, incentivando a parceria com a família e a comunidade, incluindo equipamentos sociais e outras instituições, mediante comunicação e interação positivas, orientadas para a elaboração coletiva do projeto político pedagógico da escola e sua efetivação” (BRASIL, 2021).

entendendo a gestão democrática como a participação dos profissionais de educação, para elaboração do PPP, bem como do conselho escolar e local no Conselho de Escola, a Base Nacional de Competências do Diretor de Escola propõe 10 atribuições específicas para a Competência A3 (“*Implementar e coordenar a gestão democrática na escola*”):

1. Constituir espaços coletivos de participação, tomada de decisões, planejamento e avaliação.
2. Ampliar a participação dos sujeitos da escola (incluindo-se colegiados da escola e organização estudantil), incentivando, valorizando e dando visibilidade à participação nos espaços institucionais, enquanto canais de informação, diálogo e troca abertos a toda a comunidade escolar.
3. Garantir pleno acesso às informações sobre as atividades, ocorrências e desafios da escola para as pessoas que trabalham, estudam ou têm seus filhos matriculados na escola.
4. Ter a democracia como eixo fundamental da ação da escola, tanto em seus princípios, quanto metodologicamente, inclusive no que toca a questão do ensino-aprendizagem e da garantia do direito a educação de qualidade social.
5. Estabelecer mecanismos de elaboração, consulta e validação do Projeto Político-Pedagógico da escola, junto à comunidade escolar.
6. Promover estratégias para a participação dos profissionais da educação na elaboração e atualização do Projeto Político-Pedagógico da escola, bem como a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares.
7. Assegurar o respeito aos direitos, opiniões e crenças entre a equipe de gestão, os estudantes, seus familiares e os profissionais da educação que atuam na escola.
8. Garantir a publicidade nas prestações de contas e disponibilizar informações, tomando a iniciativa de tornar públicos os documentos de interesse coletivo, ainda que não solicitados.
9. Prestar aos pais ou responsáveis informações sobre a gestão da escola e sobre a aprendizagem e o desenvolvimento dos estudantes.
10. Realizar avaliação institucional, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar (BRASIL, 2021).

A primeira delas é “Constituir espaços coletivos de participação, tomada de decisões, planejamento e avaliação”, ou seja, ao diretor incumbe a responsabilidade de promover e instigar a criação desses ambientes nos quais a comunidade possa engajar-se nas deliberações, planejamentos e avaliações dentro da Unidade Escolar.

A segunda é “Ampliar a participação dos sujeitos da escola (incluindo-se colegiados da escola e organização estudantil), incentivando, valorizando e dando visibilidade à participação nos espaços institucionais, enquanto canais de informação, diálogo e troca abertos a toda a comunidade escolar”. Após a constituição dos espaços coletivos para a participação, cabe ao gestor aumentar a participação, incluindo os colegiados da escola, conselhos, grêmios. Além disso, deve proporcionar meios para que esses espaços se tornem visíveis para que haja maior troca de informação e tenha a articulação da comunidade.

A terceira é “Garantir pleno acesso às informações sobre as atividades, ocorrências e desafios da escola para as pessoas que trabalham, estudam ou têm seus filhos matriculados na escola”. Esta estratégia requer a transparência e a comunicação de todas as atividades, ocorrências e desafios da escola para todos da comunidade escolar.

A quarta é “Ter a democracia como eixo fundamental da ação da escola, tanto em seus princípios, quanto metodologicamente, inclusive no que toca à questão do ensino aprendizagem e da garantia do direito à educação de qualidade social”. O gestor escolar deve estender a democracia a todas as questões escolares, inclusive à relação ensino-aprendizagem, e à garantia à educação de qualidade social.

A quinta é “Estabelecer mecanismos de elaboração, consulta e validação do Projeto Político-Pedagógico da escola, junto à comunidade escolar”. Esta estratégia repete o dispositivo do artigo 14, I, da LDBEN/1996. Os mecanismos ficam a cargo do gestor escolar.

A sexta estratégia é “Promover estratégias para a participação dos profissionais da educação na elaboração e atualização do Projeto Político-Pedagógico da escola, bem como a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares”. Esta estratégia traz novamente o artigo 14, I, da LDBEN/96 (BRASIL, 1996).

A sétima é “Assegurar o respeito aos direitos, opiniões e crenças entre a equipe de gestão, os estudantes, seus familiares e os profissionais da educação que atuam na escola”. Esta estratégia abrange todas as outras, e para que haja efetiva participação é necessário garantir o respeito entre todos os envolvidos.

A oitava é “Garantir a publicidade nas prestações de contas e disponibilizar informações, tomando a iniciativa de tornar públicos os documentos de interesse coletivo, ainda que não solicitados”. Esse procedimento é de interesse público, portanto o diretor escolar deve disponibilizar as informações em local de fácil acesso para a publicização da utilização dos recursos.

A nona estratégia é “Prestar aos pais ou responsáveis informações sobre a gestão da escola e sobre a aprendizagem e o desenvolvimento dos estudantes”. A penúltima estratégia visa, além da gestão administrativa, também a pedagógica, sendo um dever da escola acompanhar o desenvolvimento dos alunos e comunicar os pais.

E por fim, a décima estratégia é “Realizar avaliação institucional, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar”. Ela é relativa à avaliação da instituição por todos que integram a comunidade escolar.

Muito embora a matriz de competências, com suas estratégias, busque parametrizar as competências e atribuições do diretor escolar em nível nacional, há de ser considerada os diferentes contextos de trabalho desse dirigente escolar.

Os discursos propostos no Parecer CP/CNE n.º 04 (BRASIL, 2021) soam como continuidade do projeto estabelecido nos anos 1990 para a descentralização, porém neste interstício de falhas quanto à implementação e emancipação do projeto, foi necessário a criação de mecanismos para a efetividade. Vimos que o Plano Nacional de Educação estabeleceu metas para o cumprimento de diretrizes; o documento aprovado pelo CNE vem complementar os direcionamentos para o alcance dos objetivos, inspirados em documentos gerencialistas.

Neste documento, o principal responsável pelo alcance da meta 19 do Plano Nacional de Educação é o dirigente escolar, que deve ser um líder capaz de agregar todos os profissionais e comunidade escolar para conhecer os desafios e estabelecer planos para as instituições nas quais atuam. Neste parecer, há uma descentralização ainda maior ao depositar atribuições ao gestor escolar, que demandam de análises contextuais da comunidade em que está para o devido funcionamento.

Para o dirigente escolar conseguir implementar as atribuições a ele investidas, precisa congrega a comunidade e responsabilizá-la, na lógica gerencialista, conforme observa Ball (2005, p. 545):

O trabalho do gerente envolve inculcar uma atitude e uma cultura nas quais os trabalhadores se sentem responsáveis e, ao mesmo tempo, de certa forma pessoalmente investidos da responsabilidade pelo bem-estar da organização. Nos termos de Bernstein, essas novas pedagogias invisíveis de gerenciamento, realizadas por meio de avaliações, análises e formas de pagamento relacionadas com o desempenho, “ampliam” o que pode ser controlado na esfera administrativa. As estruturas mais frágeis do novo gerencialismo permitem que um leque maior do comportamento e da vida emocional dos trabalhadores se torne público (Bernstein, 1971, p.65). O local de trabalho é “reencantado”, usando emocionalismo instrumental e o ressurgimento de liderança “carismática” pré-moderna (Hartley, 1999). O gerenciamento busca inculcar performatividade na alma do trabalhador.

Paro (2017) faz uma observação pertinente ao ressaltar que os diretores escolares frequentemente enfrentam limitações de recursos para gerir. Ao invés de administrar recursos, muitas vezes se encontram lidando com os desafios resultantes da negligência estatal, recorrendo à participação da comunidade escolar para mitigar situações que deveriam ser abordadas pela administração pública do sistema educacional ao qual estão vinculados. Não obstante, a legislação estipula que tais questões devem ser solucionadas por meio da gestão

democrática, a qual compartilha a responsabilidade entre todos os participantes, tendo o diretor escolar como figura central nesse processo. Em vista da busca por uma participação efetiva dos diversos setores, é necessário considerar a complexidade com a qual o diretor escolar lida. De acordo com Paro (2017, p. 12-13),

[...] que por um lado é considerado a autoridade máxima no interior da escola, e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia; mas, por outro lado, ele acaba se constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem na escola, em mero preposto do Estado. Esta é a primeira contradição. A segunda advém do fato de que, por um lado, ele deve deter uma competência técnica e um conhecimento dos princípios e métodos necessários a uma moderna e adequada administração dos recursos da escola, mas, por outro, sua falta de autonomia em relação aos escalões superiores e a precariedade das condições concretas em que se desenvolvem as atividades no interior da escola tornam uma quimera a utilização dos belos métodos e técnicas adquiridos (pelo menos supostamente) em sua formação de administrador escolar, já que o problema da escola pública no país não é, na verdade, o da administração de recursos, mas o da falta de recursos.

Abranches (2003) destaca a presença de múltiplos obstáculos que comprometem a efetiva implementação da participação democrática almejada. Esses obstáculos estão enraizados em considerações político-sociais que influenciam os interesses variados de cada grupo presente no ambiente escolar. Esses desafios abrangem desde a dificuldade de estabelecer metas coletivas até a subordinação da importância da participação escolar diante das restrições de tempo e do esgotamento, além da desconfiança em relação à realização efetiva da participação, em virtude das marcas deixadas pela tradição autoritária.

Embora a participação na escola seja estabelecida como lei para os profissionais da educação, professores, funcionários, comunidade escolar, pais e responsáveis por alunos, essa realidade ainda não se materializa plenamente. No próximo capítulo, abordaremos o contexto prático da política educacional, recorrendo a documentos estatísticos oficiais, revisão de literatura e um breve comparativo entre as normativas e os dados referentes à gestão democrática no município de Jaú, localizado no interior do estado de São Paulo.

5 O CONTEXTO DA PRÁTICA

O contexto da prática é parte integrante da abordagem do ciclo de políticas, relacionado ao contexto de influência e ao contexto de texto: todos se interrelacionam, mas não possuem uma dimensão temporal ou sequencial, não sendo lineares. Mainardes (2018) retoma que Ball e Bowe (1992) apresentaram essas nomenclaturas aos contextos em substituição a uma versão anterior mais rígida. O contexto da prática ganha o lugar do contexto de uso, que era referente à atuação dos profissionais no processo de implementação das políticas.

Policy-in-use: the institutional practices and discourses that emerge out of the responses of practitioners to both the intended and actual policies of their arena, the peculiarities and particularities of their context and perceptions of the intended and actual policies of the arenas (BALL; BOWE, 1992, p.100).

Mainardes (2018) explica que a “política em uso” era referente aos discursos e práticas institucionais que emergiam do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuavam no nível da prática. De acordo com o autor, Ball e Bowe entendem que os profissionais que atuam nas escolas não são totalmente excluídos da política, uma vez que as interpretam e as sujeitam a processos de recontextualização e recriação. Assim, há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político, por isso os autores rejeitam os modelos de política que separam as fases de formulação e implementação.

Em 1994, foram acrescentados ao ciclo de políticas outros dois contextos, o contexto de resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. Mainardes (2018) explica que o primeiro está relacionado às questões de justiça, de igualdade e de liberdade individual. Orientando que nesse contexto as políticas deveriam ser analisadas sobre seus impactos e interações com desigualdades existentes. A circunstância de estratégia política envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas, que são necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada.

Ball, Maguire e Braun (2021) apresentam a teoria da atuação, *theory of policy enactment*, cujo termo tem sido usado para descrever o processo de aprovação de leis. Para melhor ilustração os autores comparam o termo *enactment* ao uso teatral, exemplificam que um ator que possui um texto pode apresentar e representar de formas distintas, sendo o texto uma parte importante, porém pequena na produção. Os atores envolvidos (no caso, os professores ou outros sujeitos envolvidos no processo de atuação das políticas, para este trabalho os diretores escolares) têm o controle do processo e não são “meros implementadores” das políticas. Para a Língua Portuguesa, “*policy enactment*” pode ser entendido como “encenação”,

“colocar em ação” ou atuação. Mainardes (2018) ilustra o conceito de atuação dado por Ball em entrevista à Avelar (2016, p. 06):

[...]a atuação da política é mais uma vez uma tentativa de escapar do confinamento da teorização modernista arrumada, ordenada e agradável, focada particularmente na noção de implementação. E eu queria apagar a implementação da linguagem da pesquisa em política, fazer disto um pária por causa das suposições epistemológicas, empíricas e teóricas que o termo carrega consigo. A política é “implementada” ou a “implementação” falha, a política é fixada no texto, algo que alguém escreve e planeja, e outra pessoa a “implementa”, ou não. O que eu queria fazer era substituir isto com a noção de atuação e ver a atuação, de um lado, como um processo criativo, no qual o produto do processo de atuação é algo diferente daquilo que estava escrito no texto. Mas também, por outro lado, reconhecendo que a atuação é em parte produzida discursivamente, que as possibilidades de se pensar e falar sobre políticas são na verdade articuladas dentro dos limites de certas possibilidades discursivas. Então, ao mesmo tempo, era uma tentativa de liberar o ator político como este agente criativo na produção de políticas, mas reconhecendo que os alcances destas possibilidades criativas são, ao menos em parte, construídos em outros lugares, dentro do discurso. A atuação é local, contingencial e algumas vezes frágil. A política “entra” nos contextos, ela não os destrói – para parafrasear Anthony Giddens

A autora observa que as políticas se realizam dentro das possibilidades discursivas das realidades que as recebem, e dos atores que as recebem, e é nesse sentido que a implementação das políticas por algumas vezes é frágil e momentânea.

Ball, Maguire e Braun (2021) orientam quanto às condições materiais que as políticas são postas em ação, considerando os recursos em relação a problemas específicos. Para a atuação política é necessário um conjunto de condições objetivas e interpretativas subjetivas, visto as definições dessas políticas situadas contraditoriamente, ao lado e, ao mesmo tempo contra compromissos, valores e formas de experiência existentes. Devem ainda ser consideradas as dimensões contextuais da atuação política, como ensinam Ball, Maguire e Braun (2021, p. 50):

contextos situados (ex.: localidade, histórias escolares e matrículas);
culturas profissionais (ex.: valores, compromissos e experiências dos professores e ‘gestão da política’ nas escolas);
contextos materiais (ex.: funcionários, orçamento, edifícios, tecnologia e infraestrutura);
contextos externos (ex.: grau e qualidade de apoio das autoridades locais; pressões e expectativas de contexto político mais amplo, como classificações

do Ofsted³², posições na tabela de classificação, requisitos legais e responsabilidades).

Rizvi e Kemmis (1987 *apud* BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2021) afirmam que a implementação de políticas implica em um processo criativo de interpretação e recontextualização. Nesse processo, os textos das políticas são convertidos em ações concretas e as concepções abstratas das políticas são transformadas em práticas situadas, sendo esse procedimento caracterizado por "interpretações de interpretações", em que a interpretação representa o esforço de compreender a política em questão. Ball, em conversa com Avelar (2016), destacou que, frequentemente, essa interpretação é efetuada por agentes detentores de autoridade, como diretores e coordenadores, que atuam como intermediários ao traduzirem e aplicarem as políticas no âmbito prático.

Mainardes (2018) destaca a importância de contemplar diversas dimensões contextuais ao realizar a análise de políticas, como sugerido por Ball, Maguire e Braun (2021). Segundo o autor, é essencial considerar os contextos imersos nas práticas, as culturas profissionais, os elementos materiais e os fatores externos. Essa abordagem proporciona uma compreensão mais aprofundada das formas como as políticas se manifestam e impactam no contexto institucional. O autor explica que os resultados/efeitos³³ das políticas estão relacionados à infraestrutura das escolas. Orienta que para abordagem desse contexto é preciso apresentar evidências de natureza diversa, como análise de estatística, relatório oficiais, entrevistas com os sujeitos envolvidos na política, análise e observação do contexto da prática. Ensina ainda que os dados referentes a mudanças na estrutura e prática são considerados efeitos de primeira ordem, e aqueles que consideram mudanças nos padrões de justiça social, acesso e oportunidades sociais, são considerados efeitos de segunda ordem.

Neste capítulo, são abordados dados estatísticos oficiais, emitido pelo INEP sobre a "implementação" da meta 19, a partir do Relatório do 4º Ciclo de metas do PNE| 2022. Este traz a avaliação das metas do Plano Nacional de Educação, com foco na avaliação da meta 19, comparando-os com o documento de Linhas de Base, elaborado em 2015. Assim, é importante trazer à pauta a relevância dos colegiados escolares e do papel dos diretores escolares, a partir da revisão de literatura.

³² Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) é um departamento não-ministerial inglês que inspeciona serviços que fornecem educação e habilidades para alunos de todas as idades, e regulamenta serviços que cuidam de crianças e jovens. Vale lembrar que o trabalho de Ball, Maguire e Braun se desenvolve em escolas da Inglaterra.

³³ Para este trabalho os resultados e o efeitos são unificados no contexto da prática, conforme orientado por Ball, Bowe (1992)

Posteriormente, realiza-se uma delimitação para concentrar a abrangência da meta nas instituições de ensino pertencentes à rede pública municipal da localidade de Jaú. Tal enfoque se baseia em informações fornecidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que se origina de dados obtidos por meio do censo escolar, bem como do questionário administrado aos diretores das escolas durante a execução do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Neste capítulo, observa-se como o princípio é sucumbido à meta, ao considerar as dimensões contextuais da atuação política, ensinadas por Ball, para a atuação da gestão democrática, no contexto da prática, no qual há a tradução e a reinterpretação do texto político, “[...] *a história é transformada conforme ela se move de jogador para jogador [...] isso acontece não porque os jogadores estão intencionalmente tentando mudar a história, isso acontece porque essa é a natureza humana de fazer sentido*” (SPILLANE, 2004, p. 08 *apud* BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2022, p. 27).

5.1 Das Linhas de Base ao Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2022

O documento que engloba as Linhas de Base referentes ao Plano Nacional de Educação de 2014 consiste em uma análise descritiva das séries temporais de indicadores criteriosamente selecionados pelo Ministério da Educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para fins de monitoramento. Tais indicadores são derivados de informações extraídas de diferentes fontes, incluindo o Censo da Educação Básica, Censo da Educação Superior, SAEB, IDEB e do IBGE, coletados por meio do Pnad e do Censo Demográfico, e também da Capes (BRASIL, 2015).

O §2º, do artigo 5º da Lei n.º 13.005/2014 aponta que

a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo da Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º³⁴, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes (BRASIL, 2014).

³⁴ Art. 4º As metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei.

O Inep, com a articulação de todas as suas diretorias, tem a competência de planejar, propor e desenvolver mecanismos, instrumentos e produtos de disseminação e documentação de informações educacionais. Proporciona também o suporte à divulgação de resultados e produtos dos sistemas de avaliação, e de indicadores e estatísticas educacionais.

Os estudos desempenham um papel fundamental ao prover embasamento para a contínua monitorização e avaliação, conduzidas pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pelo Fórum Nacional de Educação, pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional de Educação, conforme delineado no Artigo 5º do Plano Nacional de Educação de 2014. Tais estudos revelam-se valiosos para aprofundar ou redirecionar as políticas públicas educacionais, beneficiando os atores envolvidos na execução do mencionado Plano.

A linha de base para avaliação e monitoramento do PNE/2014 foi apreciada em 2015, na reunião dos representantes de entidades indicados pela plenária do Fórum Nacional de Educação (FNE): a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Movimento Todos Pela Educação, o Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil, o Centro de Estudos Educação & Sociedade, o Conselho Nacional de Educação, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação e a Federação de Sindicatos de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior. A Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o presidente da Câmara de Ensino Básico do Conselho Nacional de Educação e representantes da Secretaria Executiva e da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino do Ministério da Educação contribuíram para o debate.

O PNE 2014-2024 (BRASIL, 2015) estabeleceu avanços em relação ao Plano anterior (2001-2010), delimitando um conjunto de objetivos para cada uma das metas e prazos passíveis de aferição e monitoramento, oferecendo um ponto de referência para os estudos de avaliação para sua execução. As 20 metas do PNE são acompanhadas de um delineamento de prazos específicos para cada uma delas, estabelecendo etapas bianuais para o acompanhamento do Plano como um todo.

A Meta 19 nesta linha de base foi elaborada por pesquisadores da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) em parceria com a Prof.^a Dr.^a Eloisa Maia Vidal (Universidade Estadual do Ceará), a Prof.^a Dr.^a Sofia Lerche Vieira (Universidade Nove de Julho e Universidade Estadual do Ceará) e aos membros da Comissão Assessora de Especialistas para Avaliação de Políticas Educacionais do Inep (BRASIL, 2015).

Os indicadores e microdados para a linha de base foram coletados no questionário do diretor de 2013, aplicados na Prova Brasil e na Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb),

apenas em escolas públicas. Esses questionários constituíam um conjunto de perguntas com um núcleo comum. Desde 2007, o SAEB passou a disponibilizar os microdados dos questionários contextuais aplicados, permitindo a análise dessas bases de dados de forma agrupada ou estratificada, considerando determinadas questões (BRASIL, 2015).

O questionário investigou o perfil dos diretores escolares, quanto à experiência profissional, características funcionais, da equipe escolar, políticas, ações e programas escolares, merenda escolar, problemas da escola e dificuldades de gestão, recursos financeiros, livros didáticos, violência na escola e ensino religioso. Em 2013 participaram da Prova Brasil/Aneb 54.746 escolas, o que representa 36,0% do total de 151.880 escolas públicas de educação básica (BRASIL, 2015).

Vidal e Vieira (2015 *apud* BRASIL, 2015), no documento linha de base para a meta 19 do PNE analisaram três³⁵, das oito estratégias para a meta, em quatro indicadores: Indicador 19A – Percentual de diretores de escolas públicas, que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar. Indicador 19B – Percentual de escolas públicas que contaram com a participação de profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político-pedagógicos e na constituição do conselho escolar. Indicador 19C – Percentual de escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados. 19D – Condições em que os diretores exercem o cargo. As autoras justificam a escolha pela condição possível de identificar bases de dados abrangentes e confiáveis, uma vez que não existiam dados para a análise dos outros indicadores (BRASIL, 2015).

Para o indicador 19A, foi indagada a forma adotada para a ocupação do cargo de direção na escola, constando de alternativas que apresentam apenas critérios técnicos (seleção e concurso), critérios de consulta pública (eleição), processo misto de seleção e eleição, seleção e indicação e critério de indicação, apenas. O resultado apresentou a adoção de variados processos para a ocupação do cargo de diretor escolar, prevalecendo a escolha por indicação (técnica, política ou de outro tipo). O processo misto de seleção e eleição para a ocupação do cargo de direção escolar só era adotado por 12,2% dos estabelecimentos de ensino em 2013.

³⁵ 19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; 19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; 19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.

O Indicador 19B questiona a composição do conselho escolar, a frequência com que se reúne e o desenvolvimento/elaboração do projeto pedagógico da escola. No que se refere ao projeto pedagógico da escola, não foi percebida a participação de pais e alunos na atividade, somente a participação da equipe escolar. Das escolas respondentes, 89,1% das escolas afirmaram contar com algum tipo de discussão com a equipe escolar acerca do desenvolvimento do projeto pedagógico.

Quanto aos conselhos escolares, foi analisada a frequência de reuniões. Das escolas que responderam possuir conselho escolar, 64,4% declararam se reunir três vezes ou mais por ano, 17,0% duas vezes e 5,8% apenas uma vez ou mais. Em 2013, das escolas respondentes, 10,6% de escolas públicas declararam não possuir conselho escolar e 2,3% não realizar reuniões.

O Indicador 19C indagou o percentual de escolas públicas com recebimento de recursos financeiros dos entes federados. Os dados mostram que o apoio financeiro por meio de programas federais chega a mais de 90% das escolas, seguidos dos programas de apoio financeiro dos governos estaduais (47,6%) e municipais (50,0%) e de empresas ou doadores individuais (14,2%).

O Indicador 19D questionou a autonomia da gestão escolar associada às condições em que os diretores exercem a função. Foi constatado que o apoio da comunidade está presente em 90% das escolas, o de instâncias superiores em 88,3% e interferências externas em 35,3%. Vidal e Vieira (2015 *apud* BRASIL, 2015, p. 314), destacam que “[...] a expressão “gestão democrática da educação” se caracteriza como um conceito polissêmico e multidimensional [...]”.

No ano de 2022, foi publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE). O documento demonstrou que no último biênio houve a diminuição no acesso à Educação Básica, reflexo da crise da pandemia da Covid-19³⁶. O grupo mais afetado foram crianças e jovens entre 6 e 14 anos fora da escola, em 2021, totalizando cerca de 1 milhão. Para além da necessidade de recuperação do acesso à educação para os principais personagens dessa história, o relatório é relevante para a melhora da qualidade da educação básica (BRASIL, 2022).

Em cumprimento às determinações legais, conforme §2º, do artigo 5º da Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014), o Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação -

³⁶ Sobre os impactos da pandemia vide (Bizelli; Vargas-Bizelli, 2021; Lago; Terra; Tem-Caten; Ribeiro, 2021; Silva; Bizelli, 2022).

PNE reuniu gráficos e tabelas, de acordo com regiões e unidades federativas, com a atualização a cada dois anos, de acordo com a finalização de cada ciclo de monitoramento. Os resultados apresentam indicadores calculados pelo Inep para acompanhar a evolução do plano.

Em atendimento à demanda de controle social, o Painel de Monitoramento integra o InepData, conjunto de painéis de BI (*Business Intelligence*) que facilita o acesso da sociedade às informações produzidas pelo Instituto, com o objetivo de ser base de informações para gestores educacionais das redes públicas e privadas, organizações da sociedade civil, pesquisadores, imprensa ou qualquer interessado (InepData).

5.1.1 Meta 19 - Discussão dos dados apresentados pelo Relatório

A publicação do relatório de Monitoramento das Metas do PNE ocorre a cada dois anos. O relatório traz os resultados atualizados dos indicadores das metas do PNE, bem como as tendências em cada indicador. O relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação é do ano de 2022, e para o cálculo dos indicadores foram utilizados dados do Censo de Educação Básica (2019-2021), com base em informações de gestão escolar que foram coletadas pelo IBGE mediante Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic. 2018) e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC, 2018).

Para melhor acompanhamento da Meta 19 foram definidos 6 indicadores:

Indicador 19A: Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar.

Indicador 19B: Percentual de existência de colegiados intraescolares (conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantis) nas escolas públicas Educação Básica.

Indicador 19C: Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Estadual de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nas Unidades Federativas.

Indicador 19D: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar pelas unidades federativas.

Indicador 19E: Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nos municípios.

Indicador 19F: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros de Conselho Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar pelos municípios. (BRASIL, 2022) (Grifos Nossos)

Os resultados evidenciados no relatório demonstram a proporção de Conselhos existentes nas instituições escolares das diferentes esferas administrativas Federais, Estaduais e Municipais, em todo o território da Federação. Entretanto, é importante ressaltar que tais dados não necessariamente refletem a efetiva participação e atuação desses colegiados. No escopo deste estudo, concentraremos nossa análise nos percentuais correspondentes à União e ao Estado de São Paulo.

O indicador 19A tem como foco o acompanhamento da gestão democrática para a seleção de diretores de escolas públicas, mediante critérios técnicos de mérito e desempenho, combinados com o processo de consulta à comunidade escolar. A meta estabelecida para este indicador é a plena adoção, em todo o país, de um processo seletivo qualificado e eleição que envolva a participação efetiva da comunidade escolar para a escolha dos gestores, atingindo a marca de 100%.

O Censo da Educação Básica considerou seis modalidades de acesso ao cargo de diretor nas escolas públicas para fins de monitoramento: 1) processo seletivo qualificado e eleição; 2) indicação/escolha pela gestão; 3) concurso público para o cargo de gestor escolar; 4) acesso exclusivamente por meio de processo seletivo qualificado; 5) acesso exclusivamente por meio de eleições com a participação da comunidade escolar; e 6) outras formas de acesso.

Mendonça (2000, 2001) realizou uma análise das categorias associadas à gestão democrática, dentre as quais se destacam os mecanismos de seleção de diretores:

A forma de escolha de dirigentes escolares talvez seja o tema que mais tem motivado pesquisadores na produção de reflexões teórico-conceituais e de investigações empíricas sobre gestão democrática da educação, especialmente a análise de processo de eleições e das experimentações vivenciadas em alguns sistemas de ensino. A importância desse elemento e gestão democrática é compreensível pela vinculação do processo eleitoral com a democracia e pelo espaço que esse mecanismo ocupou como bandeira de luta dos movimentos sociais. No início da década de 1980, a discussão foi polarizada pela questão da indicação de dirigentes escolares, de tal modo que a luta pela implantação de eleições de diretores fez com que a ampla temática da gestão democrática fosse, de certa maneira, reduzida a esse mecanismo. Os métodos centralizados de administração, o papel exercido pelos diretores de escola e os processos de indicação política de pessoas não identificadas com a unidade escolar exerceram influência decisiva na organização em torno da ideia de eleições como processo de provimento do cargo de diretor.

Os dados recebidos dos sistemas de ensino permitiram identificar quatro formas de provimento do cargo. O provimento por indicação, em que é livre a nomeação por autoridade do Estado, inclusive quando o nome do indicado é o resultado de pressões político-partidárias. O concurso engloba dos procedimentos que aplicam o concurso público de provas e títulos para escolha e nomeação dos primeiros colocados. Provimento por eleição é aquele em que o nome do escolhido para ocupar o cargo de diretor de escola é resultado de processo em que a manifestação da vontade dos segmentos da

comunidade escolar é manifestada pelo voto. Seleção e eleição são processos que adotam eleição de candidatos previamente selecionados em provas escritas (MENDONÇA, 2001, p. 88).

O Censo apresentou dados relativos ao ano de 2021, revelando que a eleição de diretores com base em critérios técnicos de mérito e desempenho ocorreu em 6% das escolas públicas do Brasil. No ano de 2019, esse percentual situou-se em 6,6%, evidenciando uma ligeira diminuição no indicador.

Segundo os registros fornecidos pelo Censo, é possível constatar que a prática de eleições para a seleção de diretores é adotada em muitos estados brasileiros. Embora essa modalidade proporcione à comunidade escolar a participação no processo de escolha do diretor, algumas questões problemáticas merecem destaque. Mendonça (2001, p. 89) afirma:

A eleição de diretores é o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação. [...] A eleição de diretores foi adotada por vários sistemas de ensino como iniciativa de democratização da gestão, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, em 1988. Os problemas e as limitações deste processo, apontados em vários estudos, abrangem fatores como excesso de personalismo na figura do candidato, falta de preparo de alguns deles, populismo e atitudes clientelistas típicos da velha política partidária, aprofundamento de conflitos entre os segmentos da comunidade escolar, comportamento de apropriação do cargo pelo candidato eleito, dentre outros. [...] Alguns mecanismos reguladores, como a exigência de planos de gestão debatidos em assembleias de eleitores, com adoção de penalidade que podem chegar à impugnação da candidatura em casos mais graves.

Entretanto, a modalidade de provimento que registra a maior ocorrência no contexto brasileiro, e que também é a mais problemática, é a indicação política para a gestão escolar. Esse cenário evidencia vestígios arraigados do clientelismo que permeou historicamente o país. A prática de nomear diretores por meio de indicações provenientes do Poder Executivo revelou-se a forma mais predominante na seleção de gestores e gestoras das escolas públicas em todo o território nacional, com uma incidência de 56,3% das escolas adotando essa abordagem (MENDONÇA, 2001, p. 88). Ademais, Mendonça faz um alerta a respeito dessa situação:

As escolas públicas brasileiras tradicionalmente tiveram seu provimento efetivado por nomeação do governador ou do prefeito, em geral a partir de indicações feitas pelos titulares das Secretarias de Educação ou das lideranças político-partidárias das respectivas regiões. A interferência política no ambiente escolar permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para seu crescimento. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público. Essa forma de provimento, que denominei indicação baseia-se na confiança pessoal e política dos padrinhos e não na

capacidade própria dos indicados, ficando distante da ordenação impessoal que caracteriza a administração pública burocrática.

Os dados percentuais evidenciam a ausência de um consenso uniforme quanto ao processo de seleção para a função de diretor escolar, uma vez que existem diversas modalidades de provimento. No estado de São Paulo, o provimento para o cargo de diretor escolar é feito por concurso público, ou seja, estabelece critérios de mérito e desempenho, mas não há eleição. Muitos municípios do estado de São Paulo adotam o mesmo critério e alguns outros processos seletivos. Assim, não há a participação da comunidade escolar para a escolha do diretor. O Censo revelou que em 2021, o provimento dos cargos de direção foi de 7,7% por processo seletivo e 7,4% por concurso público. No estado de São Paulo, em 2019, 3,1%, em 2020, 3,1% e em 2022, 3,4% dos diretores escolares foram escolhidos por critérios técnicos de mérito e desempenho. Mendonça (2001, p. 89), aponta:

No concurso público, a qualificação do candidato é medida por prova certificada por diploma. Esses fatores, aliados ao critério da impessoalidade na escolha de quem será nomeado, aproximam o diretor da figura do funcionário burocrático. Apesar do inegável avanço que possa significar a aplicação do concurso em relação aos procedimentos de indicação política, não é sem crítica que esse mecanismo se mantém no estado de São Paulo e em sua capital. Dentre essas críticas, destaco, pela sua pertinência, aquela que assinalam que a escola que recebe o diretor nomeado fica impedido de opinar sobre quem considera mais capacitado para dirigi-la e as que lembram que o concurso não consegue medir a capacidade prática dos candidatos ou a sua liderança para conduzir os processos político-pedagógicos que se passam no interior da escola. Uma vez que o concurso pode ser justificado como medida de democratização como superador do processo de indicação, teria, também, servido para retardar e dificultar a tomada de consciência dos educadores sobre a necessidade de eleições como mecanismo mais radical de democratização da escola.

Nesse mesmo sentido, Lima (2014, p. 1071) analisa:

De há muito que são debatidas as vantagens e os inconvenientes das três formas clássicas de escolha dos dirigentes escolares (eleição, concurso, nomeação, e ainda com possibilidade de recurso a uma combinação entre várias formas de designação). A eleição, estando em causa a escolha entre ideários ou distintos projetos político-pedagógicos para a escola é, do ponto de vista democrático, uma opção mais coerente, embora haja que atender a múltiplos fatores, com maior ou menor intensidade democrática, como os critérios de elegibilidade, a definição do eleitor, os processos eleitorais, a duração dos mandatos, as competências a exercer, sabendo-se que a simples eleição pode ser considerada de forma atomizada e independente do grau de participação. É, todavia, uma regra nuclear da democracia e, nas escolas, também um testemunho e uma prática com potencial impacto numa educação para e pela democracia, mesmo considerando que a competência técnica pode ser melhor garantida através do concurso e que a nomeação, em regimes democráticos, não é solução rara. Mas a eleição é democraticamente superior

e, de resto, mais favorável à possível combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas.

Não há um consenso sobre o provimento de cargo de diretores escolares. Há algumas formas melhores e outras piores, como a indicação. Em todas elas existem prós e contras, como exposto por Mendonça (2000, 2001). O assunto é amplamente estudado e debatido, inclusive judicializado³⁷, havendo entendimento diferente da recomendação da meta 19 do PNE/2014, com amparo no artigo 37, II³⁸ da Constituição Federal, não havendo lei que discipline de maneira diferente formas para provimento de cargos de diretores escolares.

O indicador 19B é referente à participação da comunidade escolar nos órgãos colegiados como associação de pais e mestres, conselhos escolares, grêmios estudantis e condições de funcionamento para esses colegiados. A meta é estabelecer 100% de colegiados intraescolares existentes nas escolas públicas brasileiras, de acordo com as estratégias 19.4 e 19.5.

De acordo com os dados do relatório, houve um crescimento de colegiados nas escolas brasileiras. No início da série histórica (2019), havia 37,6% de conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis em funcionamento nas escolas públicas brasileiras. Já em 2021 passou a ter 39% dos órgãos intraescolares em funcionamento. No estado de São Paulo, de 69,4%, em 2019, para 67,6% em 2021.

Os dados apresentam a proporção da existência de colegiados nos estados do Brasil. No caso específico do estado de São Paulo, observa-se uma redução na presença de conselhos entre os anos de 2019 e 2021; entretanto, é importante ressaltar que esse estado ainda apresenta uma proporção 28,6% superior à média nacional. Os números evidenciam a disseminação desses órgãos colegiados, porém não há menção explícita acerca do grau de participação efetiva nesses conselhos.

³⁷ ADI 2997. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. CEZAR PELUSO. Julgamento: 12/08/2009. Publicação: 12/03/2010. EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 308, inc. XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Normas regulamentares. Educação. Estabelecimentos de ensino público. Cargos de direção. Escolha dos dirigentes mediante eleições diretas, com participação da comunidade escolar. Inadmissibilidade. Cargos em comissão. Nomeações de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 2º, 37, II, 61, § 1º, II, "c", e 84, II e XXV, da CF. Alcance da gestão democrática prevista no art. 206, VI, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Voto vencido. É inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar.

³⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Quando estabelecida a Linha de Base para o novo PNE/2014, o indicador 19B procedeu ao cálculo da proporção de instituições de ensino públicas que efetivamente engajaram profissionais, pais e estudantes na elaboração dos projetos político-pedagógicos, bem como na composição dos conselhos escolares. A avaliação demonstrou maior profundidade no que tange à meta de envolvimento. Foram computados os percentuais de escolas que incorporaram a equipe docente no desenvolvimento do Projeto Político-Pedagógico (PPP), a frequência das assembleias do conselho escolar e a constituição deste último de acordo com os diferentes segmentos envolvidos.

O indicador 19C contemplou a contagem dos conselhos estaduais de educação, bem como dos conselhos de controle e acompanhamento social do Fundeb (CACs), conselhos de alimentação escolar (CAE) e fóruns permanentes de educação (FPE) presentes em cada uma das unidades federativas, conforme estipulado pelas estratégias 19.2 e 19.3. Conforme relatado, os órgãos colegiados extracurriculares estão operantes em todas as unidades da federação, considerando que a legislação federal estipula a vinculação dos recursos desses programas à instituição dos conselhos de políticas públicas na esfera educacional.

O Relatório omite a apresentação de gráficos ou tabelas destinados a clarificar os dados relativos a este indicador, no entanto, explicita o alcance da meta de 100% referente à existência dos Conselhos Estaduais, uma vez que a alocação de recursos federais encontra-se condicionada à sua existência. Além disso, o relatório focaliza a mera presença e não aborda a temática da participação efetiva.

O indicador 19D encontra-se alinhado com as diretrizes delineadas nas estratégias 19.5 e 19.2, calculando a proporção de provisão de infraestrutura e formação destinada aos membros dos conselhos estaduais de educação, conselhos de controle e acompanhamento social do Fundeb, bem como conselhos de alimentação escolar, por parte das unidades federativas. Este cálculo visa aprimorar e fortalecer tais conselhos, assim como outros órgãos colegiados educacionais, por meio da promoção de qualificação e capacitação.

Os dados do relatório para esse indicador são do ano de 2018 e revelam que o percentual de existência de colegiados extraescolares com oferta de infraestrutura e formação, no Brasil, é de 79%. No estado de São Paulo foi 66,7%. A meta para esse indicador é alcançar 100% de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos conselhos estaduais de educação, conselhos de acompanhamento e controle social. Esse indicador informa a existência dos colegiados com oferta de infraestrutura e capacitação dos conselheiros estaduais em números abaixo da meta, porém expressivos.

O indicador 19E considera a existência de colegiados extraescolares (Conselho Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nos municípios. O relatório revela que em nível estadual, a existência dos colegiados extraescolares é completa, nos municípios de todo o país, 83,9% dos conselhos e fóruns permanentes de educação estão presentes. No estado de São Paulo a porcentagem é de 81,8%. A meta é alcançar 100% de colegiados extraescolares.

A presença desses conselhos municipais também desempenha um papel determinante na obtenção de recursos, razão pela qual a sua expressiva disseminação é evidente. No entanto, é importante ressaltar que o indicador, mais uma vez, concentra-se na mera existência dos conselhos.

O indicador 19F avalia a provisão de infraestrutura e formação aos membros dos conselhos municipais de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, e conselhos de alimentação escolar, por parte das administrações municipais. Essa prática é observada em 60,4% dos conselhos municipais em todo o país, enquanto no estado de São Paulo essa proporção é de 60,6%. A meta almejada é atingir uma cobertura total de 100% em termos de infraestrutura e capacitação para os membros destes órgãos municipais.

Para encerrar, o último indicador apresenta dados acerca da oferta de infraestrutura e capacitação aos conselheiros municipais. Nota-se uma redução na média nacional de 19% quando comparada à oferta correspondente aos conselheiros estaduais, enquanto no estado de São Paulo essa diminuição é de 6,6%.

Os indicadores 19A e 19B concentram-se na temática da participação no âmbito escolar, enquanto os demais indicadores abordam a análise de dados relativos aos colegiados extraescolares. Todavia, é relevante observar que todos esses indicadores se limitam a avaliar a mera existência dos conselhos, sem abordar efetivamente o grau de participação. Dentro deste relatório, todos os percentuais obtidos por meio dos indicadores ilustram a presença dos conselhos municipais e estaduais, bem como a oferta de infraestrutura e capacitação.

Entendemos que, para que se possa estabelecer uma métrica de participação, é necessário, primeiramente, que a existência do elemento em questão seja atestada. Contudo, a mera existência não garante necessariamente a concretização de uma participação efetiva. Os governos têm adotado estratégias de incentivo à formação e manutenção de órgãos colegiados como um meio de descentralização para fins de monitoramento e avaliação. Isso ocorre porque, na maioria das vezes, esses conselhos desempenham um papel de supervisão, sendo que, em

determinados cenários, a alocação de recursos está vinculada à presença destas instâncias coletivas.

O presente estudo se debruça sobre a temática da prática democrática no contexto escolar, onde se deparam com desafios ligados à gestão democrática. Contudo, o relatório referente ao 4º Ciclo de Monitoramento não ofereceu dados satisfatórios para evidenciar essas limitações. Apenas o indicador 19B trouxe à tona informações pertinentes à gestão democrática escolar, mais precisamente sobre os órgãos colegiados internos, porém, como ~~já~~-frizado, limitou-se à abordagem da mera existência.

Importante ressaltar que os indicadores estabelecidos para a avaliação da meta 19 e das estratégias neste PNE ficam aquém daqueles que deram início à avaliação e monitoramento. Os indicadores propostos e analisados na Linha de Base do PNE são mais relevantes e dispõem de mais subsídios para o monitoramento da gestão democrática escolar.

Vejam os quadro comparativo de indicadores:

Quadro 1 – Comparativo entre indicadores das Linhas de Base do PNE e do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento de Metas

Linhas de Base (Dados de 2013)	4º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE 2022 (Dados 2019, 2020, 2021)
19A. - Percentual de escolas segundo o processo de escolha para ocupação do cargo de direção escolar	19A - Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade
19B - Percentual de escolas que envolvem a equipe escolar na elaboração do projeto pedagógico	19B - Percentual de existência de colegiados intraescolares
19B - Percentual de escolas segundo a frequência de reuniões do conselho escolar	19C - Percentual de existência de colegiados extraescolares nas Unidades Federativas
19B - Percentual de escolas segundo a constituição do conselho escolar	19D - Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação de membros de Conselhos extraescolares pelas Unidades Federativas
19C - Percentual de escolas beneficiárias de programas de financiamento de entes federados e empresas ou doadores individuais	19E - Percentual de existência de colegiados extraescolares nos municípios
19D - Percentual de escolas segundo as condições existentes para o exercício do cargo	19F - Percentual de oferta e capacitação dos membros de conselhos extraescolares pelos municípios

Fonte: Questionário Prova Brasil/Aneb, e dados do Censo Escolar da Educação Básica/Inep (2019-2021). Elaborados pela Dired/Inep.

As categorias examinadas no documento de Linhas de Base do Plano Nacional de Educação encontram-se mais alinhadas aos princípios preconizados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996), notadamente o princípio da participação. Contrariamente, o relatório se restringe a apresentar meramente o percentual de "existência" de colegiados, o que, segundo a interpretação delineada por Lima (2014), pode ser percebido como uma representação superficial da participação.

Os indicadores delineados nas Linhas de Base representam os pilares fundamentais vinculados à gestão democrática nas instituições de ensino. Conforme destacado por Lima (2014), tais pilares englobam o processo eleitoral, a colegialidade e a participação nas decisões. Adicionalmente, segundo a análise de Mendonça (2001), estão incluídas categorias como a participação, o procedimento de seleção de diretores, a estruturação e o funcionamento dos órgãos colegiados, bem como os princípios de descentralização e autonomia.

Por outro lado, os indicadores apresentados no contexto do 4º Ciclo de Monitoramento afastam-se das métricas relacionadas à instituição escolar. Embora mantenham o processo de seleção, introduzem uma abordagem mista, incorporando critérios de mérito e desempenho, refletindo a lógica inerente à gestão pública contemporânea. Além disso, destaca-se a inclusão da participação da comunidade escolar por meio de um processo eleitoral que reforça os princípios da gestão democrática.

Os demais indicadores focalizam a presença dos colegiados, sendo que apenas um indicador é dedicado aos colegiados intraescolares, enquanto os restantes abordam os colegiados extraescolares, além da oferta de oportunidades de capacitação para a composição dos membros destes colegiados.

Lima (2014, p. 1068) adverte sobre a possibilidade de combinação ou rejeição de certos elementos associados à gestão democrática, com potencial para resultar desde formas de autogoverno até a eventual emergência de uma configuração pós-democrática de gestão.

Mendonça (2001, p. 84) examina o contexto de um Estado com forte influência de paradigmas patrimonialistas, que tendem a dificultar a implementação desses mecanismos que pressupõem a participação da sociedade na gestão democrática.

5.1.2 Conselho Escolar

Segundo Cury (2000, p. 47), a etimologia da palavra “vem do latim *consilium*, que por sua vez provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém após algumas ponderações refletidas, prudentes e de bom senso”. Estes instrumentos de democracia fazem parte da gestão democrática da educação.

Os conselhos escolares desempenham um papel de relevância no âmbito da instituição escolar, incumbidos de funções como a deliberação sobre normas internas e o funcionamento da escola, o monitoramento das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras, bem como a contribuição na formulação do Projeto Político-Pedagógico e a mobilização da

comunidade para a participação em iniciativas voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação.

A realização de eleições precede a formação dos colegiados para representar cada segmento escolar, o que engloba pais de alunos, alunos, professores, funcionários, membros da comunidade e diretores escolares. A definição das regras para essa composição recai sobre cada unidade escolar, sendo imprescindível que tais normas se pautem pela transparência e pela democracia. Dourado (1998, p. 79) ensina que “a gestão democrática é um processo de aprendizado e de luta que vislumbra nas especificidades da prática social e em sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de meios de efetiva participação de toda a comunidade escolar na gestão da escola”.

Dentre as responsabilidades atribuídas aos conselheiros, destaca-se, por exemplo, a tarefa de fiscalizar a alocação dos recursos direcionados à instituição escolar e promover discussões sobre o projeto pedagógico junto à direção e ao corpo docente. Esta atribuição encontra-se estabelecida no Artigo 14, I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996) (BRASIL, 1996). Isso ocorre uma vez que os conselhos escolares desempenham funções de natureza deliberativa, consultiva e mobilizadora, as quais são de suma importância para a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas. Esta gestão é viabilizada mediante a participação ativa dos diversos segmentos da comunidade escolar.

Mendonça (2001, p. 87), em sua análise quanto à participação, constatou que:

[...] ao contrário do que se idealiza sobre a convivência entre membros da comunidade escolar, os mecanismos adotados pelos sistemas não lograram pôr termo à guerra entre segmentos. Diretores, professores e funcionários com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação. A escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha. O professor comporta-se como dono do seu cargo, dos alunos e de suas classes. O diretor funciona como guardião dessa concepção, evitando interferência de servidores e de pais. As legislações têm funcionado como mecanismos reguladores dessa prevalência, uma vez que impõem critérios de proporcionalidade na participação aos segmentos organizados da comunidade escolar. Isso não impede, no entanto, que permaneçam existindo comportamentos e atitudes de dominação dos docentes sobre os demais membros, sob argumentos que, em geral, se baseiam em questões ligadas à competência pedagógica. Apesar de várias tentativas legais de correção das distorções que privilegiam os segmentos docente e administrativo, observam-se algumas legislações que chegam a legitimar restrição à participação dos pais e responsáveis.

Sobre a categoria de implantação e funcionamento de colegiados, Mendonça (2001 p. 91) aponta que:

Apesar de os colegiados serem constituídos por representações dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, há uma visão geral de que essas instâncias organizadas buscam o bem comum e não vantagens e benefícios para as facções representadas. A prática e as avaliações dos próprios sistemas têm demonstrado, no entanto, que, muitas vezes, os objetivos dos diferentes segmentos não se harmonizam, sendo necessário buscar a formação colegial da decisão por maioria, com o conseqüente compromisso de acatamento por parte dos membros vencidos. Essa situação está longe de configurar-se tranquila nas unidades escolares, revelando muitas vezes, a dominação que ainda exercem os docentes sobre os demais segmentos. Há indicações de que a participação de pais em instâncias organizadas externas à escola é capaz de dar outra qualidade ao funcionamento dos colegiados, o que pode indicar a necessidade de uma melhor articulação entre a escola e essas associações da comunidade onde se situam. A maneira cartorial como são constituídos alguns colegiados tem levado ao seu funcionamento inadequado. Apesar do poder formal que possuem essas instâncias no encaminhamento de diferentes situações de convivência escolar, muitas vezes ele não é exercido por falta de consciências dos conselheiros em relação a esse poder. De toda maneira, apesar das dificuldades decorrentes da implantação e funcionamento dos colegiados escolares, estes são mecanismos capazes de promover o despojamento da dominação de uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar.

Abranches (2003) ressalta que, apesar da evolução de novos modelos de gestão, o diretor mantém-se como a autoridade central da escola, e os órgãos colegiados fornecem suporte à implementação destas abordagens através de um sistema de administração coletiva. Esse sistema se traduz na participação nos processos decisórios, no acompanhamento, na execução e na avaliação das ações empreendidas nas unidades escolares, abrangendo tanto aspectos administrativos quanto financeiros e pedagógicos.

Nesse contexto, o diretor escolar assume o papel de profissional técnico encarregado de efetivar a participação democrática no âmbito da escola, viabilizando, assim, a atribuição de poder de decisão e influência na gestão. Isso é ilustrado pelas palavras de Lima (2014, p. 1072):

A participação na decisão emerge como uma dimensão central da gestão democrática das escolas, não apenas pelo fenômeno de participação ativa que são típicos dos processos de organização e mobilização democráticas, mas também porque a participação verdadeira exige muito mais do que o acesso à informação e o direito a ser informado, a publicidade democrática dos atos, as propostas e sugestões, as auscultações e outros processos eventualmente despojados de poder de decisão, que Maurício Tragtenberg (1989) designou de “participacionismo”. Pelo contrário, só poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas, rompendo com encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos, mas a que falta substantividade democrática. A governação democrática não se limita ao cumprimento das regras e dos processos democráticos, por mais relevantes que estes também sejam, nem reproduz necessariamente as regras procedimentais e outras, uma vez que pressupõe um quadro de autonomia, isto é, um regime em que é possível, ao menos

parcialmente e no respeito pelo quadro constitucional e jurídico público, constrói as próprias regras (auto+nomos), certamente em coautoria com outras instâncias governativas superiores, mas definitivamente de forma não inteiramente subordinada às regras dos outros (heteronomia), podendo mesmo chegar à práticas de atos administrativos definitivos e executórios. Nesse contexto, todas as formas de “pseudoparticipação” são criticáveis, tal como, entre outros, observou Carlos Nuñez (1999); participar é decidir, e codecidir, e implica o exercício legítimo da capacidade de “ingerência, como, por sua vez, assinalou Paulo Freire (1967, p.92). O poder de decidir, participando democraticamente e com os outros nos respectivos processos de tomada das decisões, representa o âmago da democracia e, conseqüentemente, sem participação na decisão não é possível conceber uma gestão democrática das escolas na perspectiva do seu autogoverno. É mesmo essa dimensão político-participativa decisória que confere sentido e substância às anteriores dimensões de eleição e de colegialidade democráticas.

Hora (2010) esclarece que a concepção de gestão democrática demanda uma compreensão aprofundada das distintas formas de participação. Nas escolas públicas, quando as práticas são direcionadas por princípios participativos, isso culmina na configuração da gestão escolar como um processo exercido coletivamente por todos os agentes integrantes da comunidade escolar.

O Portal do Ministério da Educação (MEC) informa que durante o período de 2005 a 2011, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) por intermédio da Secretaria de Educação Básica, sob a coordenação da Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino. Essa iniciativa se deu mediante a Portaria Ministerial n.º 2.896/2004, com o propósito de promover a implantação dos conselhos escolares. Para esse fim, foram desenvolvidos materiais didáticos específicos e disponibilizada formação continuada, tanto presencial quanto a distância, destinada a técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, bem como aos conselheiros escolares. O programa contou com um total de 11.973 matrículas e compreendeu uma das ações integrantes do "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação".

Os objetivos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) abrangiam a ampliação da participação das comunidades escolares e locais na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas. Além disso, o programa visava apoiar a implementação e o aprimoramento dos conselhos escolares, estabelecer políticas de implantação e fortalecimento desses conselhos em colaboração com os sistemas de ensino, promover capacitação conjuntamente com os sistemas de ensino para os conselheiros escolares, estimular a integração entre os conselhos escolares, fornecer respaldo aos conselhos escolares na elaboração coletiva de um projeto educacional em consonância com o processo de

democratização da sociedade e incentivar a cultura de monitoramento e avaliação no contexto das escolas, com vistas a garantir a qualidade da educação³⁹.

O programa contou com a participação de organismos nacionais – Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) – e internacionais – Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (Unesco), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) – em um grupo de trabalho constituído para discutir, analisar e propor medidas para sua implementação.

Para o programa foram produzidos 12 cadernos como material didático com diversas temáticas atinentes ao Conselho Escolar: Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania, Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola, Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade, Conselho Escolar e o Aproveitamento Significativo do Tempo Pedagógico, Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor, Conselho Escolar como Espaço de Formação Humana: círculo de cultura e qualidade da educação, Conselho Escolar e o financiamento da Educação no Brasil, Conselho Escolar e a valorização dos trabalhadores em educação, Conselho Escolar e a Educação do Campo, Conselho Escolar e a Relação entre a Escola e o Desenvolvimento com Igualdade Social, Conselho Escolar e Direitos Humanos, Conselho Escolar e sua organização em fórum, entre outros materiais.

O público-alvo do PNFCE foi de técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, nas modalidades presencial e à distância, com atuação na área de gestão escolar, e conselheiros escolares somente em EAD.

³⁹ Informações obtidas do Portal Eletrônico do MEC

Apesar dos investimentos realizados para fomentar a formação de conselhos ativos e participativos durante o período compreendido entre 2005 e 2011, constatou-se, em 2013, ao estabelecer as Linhas de Base para o novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que 89,4% das escolas declararam alguma forma de participação com a equipe escolar no tocante ao desenvolvimento pedagógico. Em contrapartida, 10,6% dos respondentes afirmaram a inexistência de conselhos em suas respectivas escolas. Em 2022, o indicador 19B procedeu ao cálculo da presença de colegiados intraescolares (conselho de escola, associação de pais e mestres e grêmios escolares), apresentando um percentual que difere do que foi constatado na pesquisa de 2013: no âmbito nacional, 39% das escolas declararam possuir colegiados intraescolares⁴⁰ em 2021.

No contexto da prática, é observado que as políticas muitas vezes são reinterpretadas, conduzindo a ações distintas das originalmente concebidas. O princípio consagrado na Constituição Federal que delinea a gestão democrática foi transformado em uma meta, com estratégias que por vezes se afastam da concepção inicial.

Ainda seguindo as novas interpretações no âmbito da gestão democrática, o Parecer CP/CNE n.º 04/2021 (BRASIL, 2021) (Matriz Comum de Competências do Diretor Escolar ou Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar) delinea que o diretor escolar deve administrar a unidade em conformidade com as diretrizes da gestão democrática consagradas na legislação nacional e nas normativas do sistema ou rede de ensino a que a escola está vinculada. Além disso, o diretor deve assegurar a participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político-Pedagógico e a inclusão da comunidade escolar e local no âmbito do Conselho Escolar. Nesse contexto, Mendonça (2000, p. 117) adverte:

No entanto, mesmo sob a liderança marcante de um dirigente, uma gestão participativa vai ocorrer na medida em que mecanismos forem criados para permiti-la. Na escola, são muitas as possibilidades de abertura à participação, incluindo os procedimentos de escolha democrática de dirigentes, a formação, implantação e funcionamento de colegiados consultivos e deliberativos. Estes últimos, em especial, são uma instância privilegiada da participação coletiva e, nesse sentido, possibilitadora da busca de interesses comuns que sejam capazes de integrar os diversos segmentos e superar as propostas individualistas ou corporativistas. Para que haja uma participação plena é necessário que exista uma descentralização na tomada de decisões, ultrapassando a sua dimensão meramente executiva. Nesse sentido, um dos instrumentos fortemente impulsionador da participação deliberativa é a

⁴⁰ Essa contradição chama a atenção, pois em 2013, falava-se apenas em Conselhos Escolares. Em 2021, abarcam-se outros colegiados (Conselhos Escolares, Associação de Pais e Mestres e Grêmios Estudantis). A diferença pode estar na interpretação dos respondentes.

construção do projeto político pedagógico da unidade escolar, já que, nele, são definidos os rumos gerais da escola, seus propósitos, suas metas.

Mendonça (2000, p. 109) chama a atenção quanto à garantia de participação dos diferentes segmentos:

Entretanto, esse papel privilegiado do professor no processo de democratização da escola não é consensual entre os que estudam a gestão democrática. Ao destacar a posição expressa por Guiomar Namó de Mello de que, numa sociedade dividida, o poder público para ser popular deve zelar pelos que têm maior dificuldade de organização, destacando o papel que os professores devem desempenhar de interlocutores privilegiados da democracia na escola.

Oliveira, Vieira e Augusto (2014, p. 549) recordam que a imposição de estabelecer de maneira colaborativa a administração escolar ocorre concomitantemente ao desafio enfrentado pelas escolas para atender às exigências das políticas de responsabilização pelo alcance dos índices superiores de desempenho escolar. Estas políticas associam os resultados obtidos a incentivos dirigidos tanto aos professores quanto às próprias instituições escolares. Como resultado, os “diretores atuam num campo de tensões entre a autonomia e o controle”.

5.1.3 A atuação dos diretores escolares – Revisão de Literatura

O diretor de escola é aquele quem tem a função de administrar a unidade escolar. Paro (2016, p. 88) entende a administração em seu sentido mais geral e abstrato de “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”, considerando como objeto da ação administrativa as práticas escolares realizadas com o propósito de buscar racionalmente o objetivo pedagógico da escola.

Paro (2016, p. 89) lembra que são múltiplas as atividades possíveis no interior da escola. O autor as classifica como atividades-meio e atividades-fim. As atividades-meio são aquelas que são prévias ao processo pedagógico que se concretiza na sala de aula. “Destacam-se as operações relativas à direção escolar, aos serviços de secretaria e às atividades complementares e de assistência ao escolar”.

As atividades-fim são aquelas que dizem respeito à apropriação do saber pelos alunos. Paro (2016, p. 92), diz que as atividades-fim incluem a atividade de ensino-aprendizagem, “desenvolvida dentro e fora da sala de aula; mas não é impróprio incluíram-se também os serviços de coordenação pedagógica e orientação educacional, na medida em que estes também lidam diretamente e com questões pedagógicas”.

Oliveira, Duarte e Clementino (2017) investigaram como as orientações da Nova Gestão Pública⁴¹, a inclusão de novas demandas sociais e a busca por metas de resultados têm chegado às escolas sob a ótica dos diretores de escola. Os autores elegeram a amostragem de cinco capitais do país de diferentes regiões⁴². Após a revisão de literatura, selecionaram como categorias-chave para a análise: condições de trabalho, relação de poder (presença de conflitos), percepções sobre gestão escolar, motivações para o exercício da gestão, concepção de educação (ensino), concepção de justiça social e de justiça escolar, compreensão e definição do termo qualidade em educação, preocupação com os resultados escolares, preocupação com o futuro dos alunos, estratégias para atingir os objetivos (metas).

Os autores destacam a influência exercida por organismos internacionais no crescimento das demandas pela eficácia educacional em diversos países, incluindo o Brasil. Essas influências têm reverberado na dinâmica escolar e no desempenho tanto dos professores quanto dos gestores. As tendências globais em *accountability*⁴³ ou *benchmarking*⁴⁴ são premissas de produtividade e de competitividade, por meio de instrumentos de avaliação, no que se refere à melhoria dos resultados escolares.

Oliveira, Duarte e Clementino (2017, p. 176) constataram que os diretores analisados atuavam dentro das delimitações impostas pelos recursos disponíveis e pelas condições objetivas que afetam as atividades educacionais. Essa realidade era particularmente evidente nas unidades escolares enfrentando desafios estruturais e sociais significativos. As queixas mais recorrentes incluíam:

insuficiência de funcionários para atender a demanda, impacto direto na relação com os professores e sua satisfação profissional, a centralidade do diretor no centro do conflito ante a comunidade escolar, que busca resposta às suas necessidades e diante do poder público, que não atende com eficiência às demandas e exige cumprimento das metas estabelecidas.

Os autores defendem que os conselhos deveriam atuar como entidades de apoio à gestão, porém, apesar de serem concebidos como espaços participativos, constata-se a ausência da

⁴¹ Desse modo, a NGP surge em contraposição à Administração Pública, buscando influenciar novos modos não só de organizar e gerir a coisa pública, mas também novos modos de governo, que ela interfere nos objetivos da ação pública (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 709).

⁴² Belo Horizonte, Goiânia, Curitiba, Recife e Belém.

⁴³ *Accountability* é um termo da língua inglesa que pode ser traduzido como prestação de contas com responsabilidade, o que remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras, ou a seus representados.

⁴⁴ *Benchmarking* consiste em indicadores de comparação de produtos, serviços e processos de trabalho que pertencem a organizações que evidenciam as melhores práticas sobre as distintas áreas de interesse, com o propósito de transferir o conhecimento e disseminar as chamadas “melhores práticas” e sua aplicação.

representação efetiva dos pais e do conhecimento aprofundado das reais necessidades das escolas. Ainda assim, os conselhos demonstram sua relevância enquanto mecanismos que conferem legitimidade às ações empreendidas na gestão escolar, particularmente no que se refere ao planejamento e aplicação de recursos.

Os diretores que foram sujeitos de estudo pelos autores revelaram uma “percepção paradoxal” acerca da autonomia. Eles declararam possuir um certo grau de autonomia na tomada de decisões, entretanto, ressaltaram que recebem diretrizes estabelecidas por órgãos competentes, o que delimita o âmbito de suas ações. Essa contradição reside na discrepância entre a prática que exercem e o papel que desempenham no contexto das relações sistêmicas, englobando a comunidade escolar e o aparato estatal. “Essa autonomia limitada guarda relação com a responsabilização e autorresponsabilização dos diretores que se sentem cobrados tanto pela gestão dos recursos, quanto pelos resultados acadêmicos dos alunos” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 718).

Ao que se refere às avaliações externas, afirmaram que mesmo com a resistências dos professores, há a inserção do conteúdo dos exames anteriores no planejamento pedagógico, visando o preparo dos alunos para os testes vindouros. Oliveira, Duarte e Clementino (2017, p. 719):

Outras estratégias incluem a realização de atividades para maior envolvimento dos alunos e comunidade escolar no processo de realização das avaliações, como atividades em grupo ou, até mesmo, uma “merenda diferenciada”. Constata-se que a grande estratégia é fazer com que os estudantes tenham um bom desempenho nos testes e, assim, as escolas possam atingir suas metas. Essa é a grande guilhotina que ameaça a cabeça das direções escolares

Os pesquisadores, durante as entrevistas com os diretores, observaram a preocupação com o desempenho dos alunos nas avaliações externas, relacionada às possibilidades de vinculação de repasses para a escola de acordo com o desempenho apresentado no IDEB, assim como as metas de qualidade atrelada a esse índice. Tal contexto tem levado ao direcionamento do foco para conteúdos específicos de português e matemática, que são mensurados nas avaliações. Outras estratégias também foram empregadas, tais como a implementação de reforço escolar visando ao aprimoramento do desempenho dos estudantes e à elevação do IDEB da instituição.

Os diretores, adicionalmente, compartilharam as dificuldades enfrentadas, incluindo a resistência por parte dos alunos, as limitações de infraestrutura, a escassa participação da família, a necessidade de oferecer atendimento especializado para crianças com deficiência. Esses fatores acabam por comprometer o alcance das metas estabelecidas para o IDEB da

escola. Além disso, foram destacadas dificuldades na realização das reuniões dentro do calendário escolar e na garantia da presença de toda a equipe de profissionais.

Os pesquisadores constataram que “a mediação de conflitos entre os profissionais e entre docentes e alunos, famílias também ocupa parte das atividades dos diretores e reflete certa concepção motivacional para lidar com os diferentes atores” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 723).

Cattonar (*apud* OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 724) observa que as mudanças no perfil da direção escolar, que transita de “um tipo técnico e burocrático para uma liderança política ou gerencial”, tem implicado em sobrecarga de trabalho desses profissionais, que visam corresponder às expectativas do corpo docente e discente e da administração. Por um lado, toma “a voz dos atores presentes no chão da escola, e de outro, a personificação do Estado” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 716).

Os autores concluem que o diretor se coloca como um articulador, um mediador de conflitos, sendo responsável pela gestão de recursos financeiros e materiais, e pelas relações sociais da escola. “Esses sujeitos se veem cotidianamente diante do dilema entre prestar contas sobre os resultados esperados em cada meta e a necessidade de responder aos reclamos urgentes dos que não conseguem integrar-se a essa lógica” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 724).

Apesar das adversidades enfrentadas, os diretores escolares pesquisados são motivados a exercer a função de gestão *com o desejo de fazer algo diferente pela melhoria da escola, a partir de suas insatisfações como docentes sobretudo no que tange às condições de trabalho e qualidade de ensino*. (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 716, 717 e 719).

Em um estudo realizado por Oliveira e Abrucio (2018), foram analisadas escolas públicas pertencentes às redes estadual e municipal do estado de São Paulo, durante o período de 2009 e 2010. O objetivo desse estudo foi compreender o impacto da gestão escolar sobre o desempenho dos alunos, bem como o papel do diretor como um burocrata de nível intermediário⁴⁵.

A pesquisa revelou diversos elementos relacionados à gestão que se destacaram como fatores diferenciais para os resultados mais favoráveis alcançados na Prova Brasil. Tais elementos compreendem a autonomia e a habilidade gerencial, a liderança exercida pelo diretor,

⁴⁵ Oliveira e Abrucio (2011) ensinam que a forma frequente de definir um burocrata de médio escalão ocorre pela identificação daqueles funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização, pela gerência intermediária da estrutura administrativa (diretores, gerentes, supervisores etc).

o ambiente escolar e a implementação de uma “lógica racional imersa”, baseada nas metas estabelecidas.

No que tange à autonomia e à capacidade de gestão, os pesquisadores notaram que, embora todos os diretores do estado de São Paulo sejam selecionados por meio de um processo meritocrático de concurso, ainda existem variações significativas na forma como administram suas escolas.

Oliveira e Abrucio (2018) avaliaram a formação inicial e a capacitação posterior dos diretores como critérios para o resultado das avaliações. Verificaram que os diretores com melhores formações angariam melhores resultados. Quanto ao tipo de liderança do diretor, os autores apontaram a existência da correspondência entre desempenho escolar e a liderança mais empreendedora e menos burocratizante. Oliveira e Abrucio (2018, p. 217):

A atitude empreendedora significa não ter comportamento “burocratizante”, isto é, que fique preso de maneira formal às atividades administrativas definidas pela secretaria, gastando mais tempo com “papelório” e conduzindo os processos de gestão, como reuniões e planejamento político pedagógico, como se fossem mera formalidade. Interessante notar que o comportamento “burocratizante” leva também a uma desresponsabilização do diretor, que ou descentraliza atividades sem acompanhar seu funcionamento, ou culpa “outros” – principalmente a secretaria – e deixa de enfrentar certos problemas.

Os autores apontam que, apesar dos limites ao empreendedorismo na gestão escolar, atitudes empreendedoras como atrair as famílias à vida escolar, promover processos de assimilação das avaliações externas ao plano pedagógico interno, atrair parcerias para ajudar as escolas ou seus alunos em horário extraescolar, entre outras atividades, somam no desempenho dos alunos. Observaram que a liderança positiva do diretor esteve ligada à capacidade do gestor ter uma visão sistêmica da escola. Oliveira e Abrucio (2018, p. 218):

Juntando as peças do argumento, é possível constatar que a capacidade de gestão favorece maior autonomia desse burocrata de nível médio, e ele a exercerá de forma mais clara se for capaz de construir uma liderança mais empreendedora, normalmente influenciada também por algum fator de pressão externa – ONGs ou os pais, por exemplo – ou interna, como a existência de professores mais ativos.

Quanto ao clima escolar e a ordem racional imersa, Oliveira e Abrucio (2018, p. 220), analisaram as seguintes características:

- Ênfase no trabalho em equipe, tanto no plano dos gestores como no âmbito dos professores e funcionários, definindo-se claramente formas de participação e responsabilização;

- Coesão e comprometimento da equipe gestora, e capacidade de conseguir esses resultados também no restante da comunidade interna à escola; e
- Comando e princípios organizacionais bem definidos.

Apontam ainda que, o envolvimento de toda a comunidade interna perde força quando se percebe que não existe coerência ou que há conflitos muito grandes entre o diretor e os outros gestores.

Uma escola organizada tem a tendência de apresentar desempenho melhor do que a desorganizada. Cabe notar que isso não deve ser feito por um “diretor autoritário”, mas de outras três maneiras: com o cumprimento efetivo das normas organizacionais, com o exemplo sendo dado primeiramente pelos membros do corpo diretivo; com os professores, os funcionários e os alunos percebendo que suas opiniões sobre as regras são levadas em conta; e quando a arbitragem em relação às ambiguidades e aos conflitos é sentida, pelo menos pela maioria, como justa. Oliveira e Abrucio (2018, p. 221):

Se, no tipo ideal weberiano, a racionalização deriva de normas formais e de toda uma estrutura de comando sistematizada, o que se percebeu nos casos aqui estudados é que a produção de um padrão racionalizador se vinculou mais a um modelo “racional imerso” na organização – isto é, a construção contínua da ordenação da escola, com grande papel do diretor.

Os autores observaram a habilidade dos diretores em utilizar avaliações externas como referência para a condução das atividades escolares, visando aos estímulos institucionais. Eles destacam que os gestores possuem maior capacidade para influenciar a dinâmica da escola do que a da sala de aula, a qual é afetada por fatores como a interação entre gestores e professores, bem como a qualificação e o comportamento docente. Portanto, os gestores apresentam maior facilidade na gestão organizacional do que na gestão pedagógica.

Os autores também alertam para o fato de que o modelo de gestão baseado em resultados oferece maior controle político por parte dos burocratas, implementadores e usuários dos serviços públicos, contudo, isso não assegura necessariamente a obtenção de bons resultados nas políticas implementadas. Oliveira e Abrucio (2018, p. 222):

Destaque-se ainda que a relação com a estrutura top-down fica mais forte quando há formas de contratualização que possam gerar benefícios e/ou formas de publicização no que concerne aos resultados da escola. Porém, se isso pode ser fator de controle de agenciamento, esse processo não garante, em si, que se mexa em como se produzem os resultados educacionais. Em outras palavras, pode-se pressionar e responsabilizar o diretor para correr atrás de metas, mas o modelo de contratualização pouco diz sobre os métodos que mudam os resultados das políticas – no caso, a melhoria da proficiência dos alunos.

Para os autores, os diretores escolares são burocratas de médio escalão, atores importantes para a compreensão da burocracia brasileira, principalmente com a expansão das políticas sociais descentralizadas, que se caracterizam mais claramente como um tipo burocrático diferente e estratégico para o comportamento do alto escalão e do *street level bureaucracy*⁴⁶.

As qualificações específicas do diretor e a descoberta dos fatores que podem fazer com que os gestores impactem o universo da sala de aula dominado pelos professores seriam variáveis mais relevantes para descobrir como modificar o desempenho cognitivo dos alunos. Em outras palavras, as qualificações dos burocratas (de formação, de liderança e outras características contextuais) são peça-chave para os resultados de uma organização. (OLIVEIRA, ABRUCIO, 2018, p.220)

Neste capítulo, pudemos examinar perspectivas relevantes, distintas e simultaneamente complementares em relação ao papel do gestor escolar como agente executor da política educacional.

5.2 A política reinterpretada: A Gestão democrática no Município de Jaú

Jaú é um município do estado de São Paulo, localizado na região central, à latitude 22° 17' 44" sul e à longitude 48° 33' 28" oeste, a 541 metros de altitude e a 296 km da capital do estado. De acordo com dados do IBGE de 2021, abrange uma área total de 687,103 km², e tem como municípios limítrofes as cidades de Bocaina, Dourado, Dois Córregos, Mineiros do Tietê, Barra Bonita, Macatuba, Pederneiras, Itapuú e Bariri.

A população estimada em 2021 era de 153.463 pessoas, com densidade demográfica de 191,09 habitantes por km². Os dados de escolarização e IDHM (índice de desenvolvimento humano municipal) são de 2010: neste período, a média de escolarização da faixa etária de 6 a 14 anos era de 97,8% e IDHM 0,778.

Em 2021, o município contava com 61 escolas municipais e 22 escolas estaduais. O IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (rede pública municipal) em 2021 teve a média de 6,4, quando a meta era 6,8, e o IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental (rede pública municipal e estadual) teve média de 5,4, quando a meta era de 5,9.

A rede municipal de educação é jurisdicionada à Diretoria de Ensino Regional de Jaú da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (Seduc), que acompanha as ações do ensino fundamental (Anos Iniciais e Finais) oferecido pelo município. Documentos referentes à

⁴⁶ Para Oliveira e Abrucio (2011), a burocracia do nível de rua corresponde à atuação dos funcionários públicos que lidam diretamente com os cidadãos, como os professores, médicos, guardas etc.

organização do ensino e aprendizagem (Matrizes curriculares, regimentos, plano de gestão, calendários, entre outros) são submetidos à homologação da esfera estadual.

5.2.1 Plano Municipal de Educação

Em respeito ao que prescreve os artigos⁴⁷ 9º a 11º da Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014), em 17 de novembro de 2015, a Câmara Municipal de Jahu aprovou e o prefeito sancionou e promulgou a Lei Municipal n.º 5.031 (JAHU, 2015), que ratificou a adoção do Plano Municipal de Educação de Jaú, cujo período de vigência é de dez anos. Este plano foi desenvolvido sob a coordenação da Secretaria de Educação, com a participação ativa da sociedade e em conformidade com o Plano Nacional de Educação e demais normativas educacionais.

O Plano Municipal de Educação (PME) abrange a concepção educacional do Município, delineando suas diretrizes, objetivos, metas e ações correspondentes. Foi estabelecida a responsabilidade do Município em alocar recursos nos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais, a fim de viabilizar a efetivação da referida Lei. A Secretaria de Educação assume a incumbência de monitorar a implementação das medidas associadas e complementares delineadas no PME por parte dos diversos setores e unidades administrativas.

O PME se apoia nos ensinamentos de Libâneo (2005) sobre o ideal democrático reconhecido em toda sociedade, que se manifesta por meio de leis, discursos e na execução das políticas públicas. Este ideal engloba princípios de participação, transparência e descentralização do poder e das tomadas de decisões, constituindo três pilares que devem alimentar o sistema administrativo e convergir para a efetivação da gestão democrática.

Em conformidade com o PNE/2014, o PME/2015 estabelece metas e estratégias para a Gestão democrática. A meta é: “Possibilitar condições para a efetivação da gestão democrática da educação de nosso município, prevendo recursos e apoio técnico de Estado e da União, no âmbito das escolas públicas”. E estabelece 19 estratégias para o cumprimento e alcance:

⁴⁷ Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. / Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução./ Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

1. Mobilizar e promover a participação de pais, estudantes, professores, funcionários técnico administrativos, comunidade escolar, com vistas a garantir a funcionalidade dos conselhos escolares em 100% das escolas públicas assegurando a gestão escolar participativa e democrática;
2. Incentivar a implementação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares nas escolas privadas até o final do prazo de vigência deste plano;⁴⁸
3. Fomentar a expansão da oferta dos programas de apoio e formação aos conselheiros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, dos Conselhos de Alimentação Escolar, dos Conselhos Municipais e de outros representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;
4. Divulgar amplamente os procedimentos para a renovação dos membros de todos os segmentos dos Conselhos Municipais, conforme orientações do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e das legislações norteadoras vigentes;
5. Fomentar a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e comunidade escolar na formulação e acompanhamento dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, plano de gestão escolar e regimentos escolares;
6. Estimular em todas as escolas do Município de Jahu, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais e mestres, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas, fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;
7. Gerenciar o quadro de professores da rede pública municipal, de forma a garantir o atendimento a 100% (cem por cento) das unidades escolares por intermédio de concurso público, assegurando o cumprimento da carga horária, do calendário escolar e as especificações de cada etapa e modalidade de ensino;
8. Garantir a participação dos profissionais da educação no exercício do magistério, na indicação de materiais didáticos e paradidáticos em coerência com o Projeto Pedagógico da Escola;
9. Elaborar e desenvolver plano de formação para os servidores públicos da educação municipal, incluindo, entre outros, os profissionais necessários para atendimento às escolas de educação integral, prevendo cursos que contemplem os temas da diversidade, da desigualdade, dos direitos humanos, da sustentabilidade e da saúde para garantir a composição de uma equipe de servidores que elabore, implemente, acompanhe e oriente as escolas da rede no desenvolvimento de ações pedagógicas contemplando essas temáticas;
10. Assegurar aos profissionais mediadores da política de gestão escolar da Secretaria de Educação e Diretoria de Ensino, as condições necessárias à sua atualização profissional e implementação dos processos participativos e democráticos, na rede que atuam;
11. Capacitar, periodicamente, profissionais para o gerenciamento dos recursos educacionais repassados diretamente às escolas e aos cofres municipais, tornando-os mais autônomos, assegurando o cumprimento dos prazos de prestação de informações aos Tribunais de Contas e a outros órgãos de esferas estaduais e federais;

⁴⁸ O Plano Municipal de Educação, diferente do que prescreve o princípio, que restringe a gestão democrática ao ensino público, estende a gestão democrática ao ensino privado.

12. Assegurar as condições para a participação de gestores, das equipes pedagógicas, dos profissionais de serviço e apoio escolar da rede pública municipal em programas de formação voltados ao desenvolvimento do sistema educacional inclusivo;
13. Manter e aperfeiçoar a com a política de divulgação do Plano de Carreira, regras do estágio probatório e acesso aos boletins de avaliação de desempenho a todos os profissionais da educação do Município de Jahu;
14. Fomentar através de convênios, projetos e contratos, a melhoria da segurança das escolas públicas municipais, garantindo vigilância, inclusive nos finais de semana;
15. Promover a participação de todos os segmentos da comunidade escolar para estudar as condições de trabalho e prover políticas públicas voltadas ao bom desempenho profissional e à qualidade dos serviços educacionais prestados à comunidade;
16. Constituir Fóruns Permanentes de Educação, compostos por representantes de todos os segmentos envolvidos, escolhidos por seus pares, com o intuito de acompanhar a execução deste Plano Municipal de Educação;
17. Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;
18. Propiciar práticas e ações comunitárias nos espaços escolares favorecendo a participação, engajamento entre os vários segmentos da comunidade escolar.
19. Divulgar amplamente, inclusive via *internet*, todos os balancetes, relatórios, atas, pareceres e quaisquer outras manifestações e documentos emanados do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB ou em que este tenha tido qualquer espécie de participação.

As estratégias propostas pelo PME/2015 para a gestão democrática das escolas da rede pública municipal, embora guardem relação, são distintas daquelas propostas no PNE/2014, sendo adaptadas à realidade local. O acompanhamento das ações pode ser conferido no Jornal Oficial do município, disponível no sítio eletrônico da prefeitura, e que dá publicidade a todo tipo de contratação municipal e prestação de contas de todo Município, inclusive balancetes do Fundeb. Entretanto, não há um sistema estruturado para acompanhar sistematicamente as metas por meio de indicadores.

As estratégias que envolvem a participação intraescolar no ensino público são: a primeira estratégia do PME/2015 enfatiza a mobilização e promoção da participação de pais, estudantes, professores, funcionários técnico-administrativos e a comunidade escolar, com o objetivo de assegurar o funcionamento pleno dos conselhos escolares em todas as escolas públicas, visando a uma gestão escolar participativa e democrática. A quinta estratégia incentiva a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e a comunidade escolar na elaboração e acompanhamento dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, plano de gestão escolar e regimentos internos. A sexta estratégia tem como foco fomentar a constituição e fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais e mestres em todas as escolas do Município de Jaú. Garante-lhes espaços adequados e condições para funcionamento

nas escolas, promovendo sua interligação orgânica com os conselhos escolares, por meio de suas respectivas representações.

Essas estratégias mencionadas do PME/2015 guardam semelhança com as estratégias 19.4, 19.5 e 19.6 do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014. Estas são passíveis de serem monitoradas e avaliadas por meio do indicador 19B, presente no relatório do 4º Ciclo de Monitoramento.

5.2.2 Gestão Democrática e Participação – Dados do Censo Escolar e QEdu

Nesta seção, vamos analisar a gestão democrática no Município de Jaú, de acordo com os dados publicados na plataforma do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e na plataforma QEdu, a partir da resposta de diretores escolares no questionário do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Para facilitar a análise, adotamos as categorias ou elementos (MENDONÇA, 2000, 2001; LIMA, 2014) historicamente associados à gestão democrática: processo de escolha de diretores, colegialidade/constituição e funcionamento dos colegiados e participação, e descentralização e autonomia.

a) Processo de escolha de diretores

A Prefeitura Municipal de Jahu adota o concurso público como método de seleção para o provimento de cargos de diretor. No edital do mais recente concurso, realizado no ano de 2019 (JAHU, 2019), a fundamentação para a realização do certame encontra-se embasada no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), bem como na Lei n.º 5.157, datada de 1º de junho de 2017, que regulamenta os procedimentos dos concursos públicos no âmbito municipal.

Para concorrer ao cargo efetivo de diretor de escola, alguns requisitos são requeridos, são eles: Licenciatura Plena em Pedagogia, com habilitação em Administração Escolar ou Pós-Graduação na área de Gestão Escolar; e ter, no mínimo, 05 (cinco) anos de exercício efetivo no Magistério Público ou Privado, sendo comprovada a experiência mediante Carteira de Trabalho, Certidão ou Atestado fornecido por órgão público, pessoa jurídica ou física responsável, designando as atribuições relacionadas ao cargo.

Para o levantamento do perfil dos gestores escolares na rede municipal de Jaú, utilizou-se como subsídio as informações disponibilizadas pelo aplicativo InepData, elaborado de forma conjunta pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep (Deed/Inep) e pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC). Através desse painel interativo, são apresentadas de forma dinâmica as estatísticas concernentes aos gestores das instituições de Educação Básica, as quais foram colhidas a partir do Censo Escolar da Educação Básica referente ao ano de 2021.

Conforme os dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, a rede municipal de ensino de Jaú abrange um total de 48 diretores escolares, sendo que destes, 10 assumem a direção como resultado de transição de outro cargo. No somatório geral, a quantidade total de gestores com vínculo é de 59, abrangendo 47 indivíduos em atividade na função de diretor escolar e outros 12 desempenhando outras atribuições.

Desses diretores, de acordo com os dados coletados sobre a graduação acadêmica em 2021, 87,50% responderam possuir nível superior, sendo 86,05% do gênero feminino e 100% do masculino das escolas urbanas. Chama atenção a resposta referente à escolaridade: 88,1% declararam ter ensino superior completo e 11,9% ensino médio completo; 72,9% disseram ter licenciatura, e 27,1% não ter licenciatura; 11,9% declararam não possuir formação superior, 69,5% possuem pedagogia, 15,3% outro curso superior e 3,4% educação em outra formação.

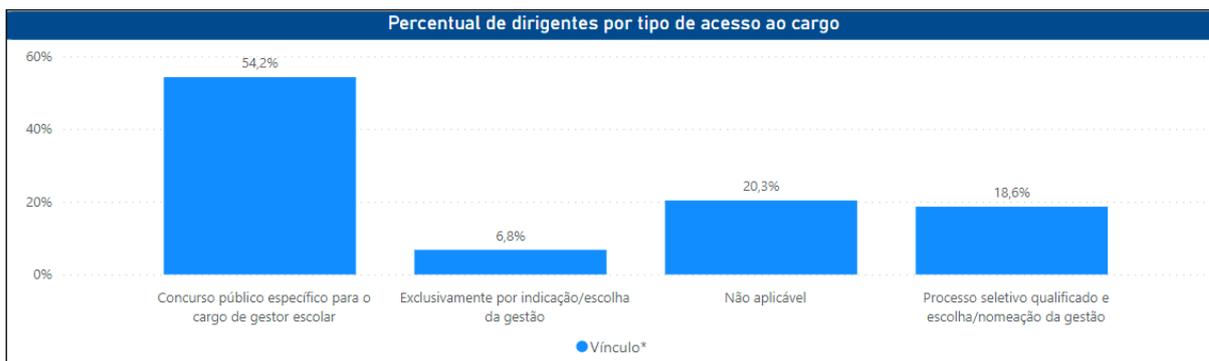
De acordo com os critérios estipulados para a admissão ao cargo de diretor de escola no Município de Jaú, torna-se imperativo a obtenção de um diploma em Pedagogia ou uma pós-graduação na área de Gestão Escolar. Os dados chamam a atenção por 11,9% dos diretores declararem ter apenas o ensino médio completo e não terem ensino superior. Induz-se que sejam profissionais que cursaram o antigo curso de magistério e ingressaram na carreira, e que tenham sido designados para funções de substituição de diretores efetivos, assumindo também outras atribuições, tais como a supervisão, por exemplo.

O mesmo pode ocorrer na porcentagem que respondeu não ter cursado pedagogia ou licenciatura, já que é possível considerar que estes docentes estejam temporariamente ocupando o cargo de diretor, ou então, tenham em sua formação a obtenção de uma pós-graduação em Gestão Escolar.

Em relação ao nível de escolaridade, constatou-se que 50,8% dos gestores escolares afirmaram possuir uma pós-graduação, enquanto 49,2% não detêm tal qualificação. É relevante observar que nenhum dos diretores alegou possuir um título de Doutorado, 3,4% possuem um grau de Mestrado e 47,5% têm uma especialização.

Sobre os cursos de formação continuada, 57,6% dos gestores declararam possuir alguma formação e 42,4% declararam não possuir qualquer formação continuada. Dos que revelaram ter formação, apenas 0,9% declarou ter formação em gestão escolar, 1,7% formação sobre cultura afro, 6,8% formação continuada em educação ambiental, 5,1% formação sobre gênero e diversidade, 16,9% em Educação Especial, e 1,7% dos gestores teve formação continuada em Educação do Campo. Curiosamente, nenhum dos gestores mencionou ter se submetido a cursos de formação continuada sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos Humanos ou Educação Indígena. Adicionalmente, 15,3% dos participantes referiram terem participado de cursos não contemplados pelo questionário.

Quanto ao tipo de acesso ao cargo, 54,2% dos dirigentes ingressaram por concurso público, 6,8% por indicação, 20,3% não se aplica e 18,6% em processo seletivo qualificado com escolha/nomeação da gestão:

Gráfico 1 – Características empregatícias dos diretores escolares municipais de Jaú/SP

Fonte: Inep/Data (2021)

O ingresso no cargo de diretor escolar no âmbito municipal ocorre predominantemente por meio de concurso público. Contudo, em situações excepcionais, quando o diretor em efetivo exercício é direcionado para desempenhar outra função e emerge a necessidade de suprir essa lacuna, procede-se à sua substituição, a qual se efetiva mediante indicação ou nomeação pela administração educacional. Esta última modalidade engloba um contingente de 25,4% dos participantes consultados, ao passo que 20,3% dos respondentes declararam não ter se enquadrado nas alternativas contempladas no questionário.

b) Colegialidade/constituição e funcionamento dos colegiados e participação

No que tange à implementação da gestão democrática ou participativa na esfera da rede municipal de ensino de Jaú, torna-se viável examinar as manifestações oferecidas pelos dirigentes escolares por ocasião da execução do Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB) em 2021. Esses dados são públicos, disponibilizados pela plataforma QEdU⁴⁹. Foram 15 perguntas, com 16 respondentes. Serão descritos os resultados das primeiras sete questões, que são pertinentes à participação intraescolar. As últimas 8 questões trataram da merenda escolar, que não é tratada no âmbito intraescolar, cabendo à participação do Conselho de Alimentação Escolar, como instituição extraescolar no âmbito da Secretaria Municipal.

A partir dos resultados, foi possível averiguar que 100% das escolas respondentes possuem Conselho Escolar constituído e ativo. A média de reuniões do conselho escolar é de 4,6 vezes. Os conselhos são constituídos em média por 8,8 professores, 5,8 alunos (apenas 14 respondentes), 5,5 pais ou responsáveis, 3,2 funcionários e 1,4 relativo a outros membros.

⁴⁹ QEdU é um projeto inédito idealizado pela Meritt e pela Fundação Lemann em 2012 para facilitar o acesso aos dados educacionais.

Outra questão discutida diz respeito à frequência de realização de reuniões destinadas à resolução de questões de natureza pedagógica. Os resultados obtidos demonstram que 19% indicaram a ocorrência ocasional, 50% relataram frequentes encontros e 31% afirmaram que tais reuniões ocorrem sempre. Para resolver assuntos administrativos e institucionais, 6% nunca se reuniu, 19% poucas vezes, 44 % muitas vezes e 31% sempre. Para discutir financiamento, foi declarado que 6% nunca se reuniu, 25% se reuniram poucas vezes, 50% muitas vezes e 19% sempre. Sobre relacionamento com a comunidade o percentual foi de 19% nunca se reuniu, 38% poucas vezes, 31% muitas vezes e 13% sempre. Todos os diretores concordaram que o conselho escolar tem função deliberativa.

No que se refere ao Conselho de Classe, observou-se uma média de 4,1 reuniões anuais. Por sua vez, a Associação de Pais e Mestres (APM) apresentou uma média de 7,3 reuniões anuais. A respeito da existência do Grêmio Estudantil, somente um diretor se manifestou, e o resultado indicou a ausência de grêmios na rede municipal, conforme os dados apresentados. Importante mencionar que nenhuma escola se encontra sob administração da Polícia Militar, nem adota orientação religiosa.

A Rede Municipal de Educação de Jaú encontra-se subordinada à Diretoria de Ensino Regional de Jaú da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Em situações em que não há regulamentação a nível federal ou municipal, são adotadas as diretrizes estaduais como referência. Como parte de seu sistema de ensino, a gestão democrática é pautada de acordo com o Artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96). Os conselhos escolares do município consideram a porcentagem de representantes de cada segmento para sua constituição, a forma de eleição dos membros, atribuições e matérias a serem deliberadas, o disposto no Art. 95 da Lei nº. 444, de 1986, do Estado de São Paulo:

Artigo 95 - O Conselho de Escola, de natureza deliberativa, eleito anualmente durante o primeiro mês letivo, presidido pelo Diretor da Escola, terá um total mínimo de 20 (vinte) e máximo de 40 (quarenta) componentes, fixado sempre proporcionalmente ao número de classes do estabelecimento de ensino.

§ 1º - A composição a que se refere o “*caput*” obedecerá a seguinte proporcionalidade:

I - 40% (quarenta por cento) de docentes;

II - 5% (cinco por cento) de especialistas de educação excetuando-se o Diretor de Escola;

III - 5% (cinco por cento) dos demais funcionários;

IV - 25 % (vinte e cinco por cento) de pais de alunos;

V - 25% (vinte e cinco por cento) de alunos;

§ 2º - Os componentes do Conselho de Escola serão escolhidos entre os seus pares, mediante processo eletivo.

§ 3º - Cada segmento representado no Conselho de Escola elegerá também 2 (dois) suplentes, que substituirão os membros efetivos em suas ausências e impedimentos.

§ 4º - Os representantes dos alunos terão sempre direito a voz e voto, salvo nos assuntos que, por força legal, sejam restritos ao que estiverem no gozo da capacidade civil.

§ 5º - São atribuições do Conselho de Escola:

I - Deliberar sobre:

- a) diretrizes e metas da unidade escolar;
- b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica;
- c) projetos de atendimento psico-pedagógicos e material ao aluno;
- d) programas especiais visando à integração escola-família-comunidade;
- e) criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola;
- f) prioridades para aplicação de recursos da Escola e das instituições auxiliares;
- g) a indicação, a ser feita pelo respectivo Diretor de Escola, do Assistente de Diretor de Escola, quando este for oriundo de outra unidade escolar;
- h) as penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar;

II - Elaborar o calendário e o regimento escolar, observadas as normas do Conselho Estadual de Educação e a legislação pertinente;

III - Apreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas.

§ 6º - Nenhum dos membros do Conselho de Escola poderá acumular votos, não sendo também permitidos os votos por procuração.

§ 7º - O Conselho de Escola deverá reunir-se, ordinariamente, 2 (duas) vezes por semestre e, extraordinariamente, por convocação do Diretor da Escola ou por proposta de, no mínimo, 1/3 (um terço) de seus membros.

§ 8º - As deliberações do Conselho constarão de ata, serão sempre tornadas públicas e adotadas por maioria simples, presentes a maioria absoluta de seus membros.

O estado de São Paulo, por meio da resolução SEDUC n.º 19, de 8-3-2022 (SÃO PAULO, 2022), dispôs ainda às escolas estaduais um estatuto padrão para o funcionamento dos conselhos escolares, com base no artigo 95 da Lei Complementar n.º 444, de 27 de dezembro de 1985 (SÃO PAULO, 1985), na Meta n.º 19 do Plano Estadual de Educação, aprovado pela Lei n.º 16.279, de 08 de julho de 2016 (SÃO PAULO, 2016), e o Parecer CEE 67/98 (SÃO PAULO, 1998) que dispõe sobre Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. Para o funcionamento dos demais colegiados, a Associação de Pais e Mestres e Grêmios Escolares no estado de São Paulo, também foram instituídos modelos padrões.

O Estatuto Padrão para o funcionamento das Associações de Pais e Mestres às escolas estaduais de São Paulo foi disposto no Decreto n.º 65.298, de 18 de novembro de 2020 (SÃO PAULO, 2020), condicionando a organização e regularização da pessoa jurídica ao recebimento de repasses financeiros. As escolas municipais de Jaú adotaram o mesmo Estatuto Padrão.

O funcionamento dos Grêmios Escolares das escolas estaduais ficou subordinado ao estatuto padrão, disposto pela Resolução SEDUC n.º 18, de 8-3-2022 (SÃO PAULO, 2022), com base na Lei n.º 7.398, de 4 de novembro de 1985 (SÃO PAULO, 1985). Essa Lei dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. A Lei n.º 15.667, de 12 de janeiro de 2015 (SÃO PAULO, 2015), dispõe sobre a criação, organização e atuação dos grêmios estudantis nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio públicos e privados, na Meta n.º 19 do Plano Estadual de Educação, aprovado pela Lei n.º 16.279, de 08 de julho de 2016 (SÃO PAULO, 2016) e no Parecer CEE 67/98 (SÃO PAULO, 1998) que dispõe sobre Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais.

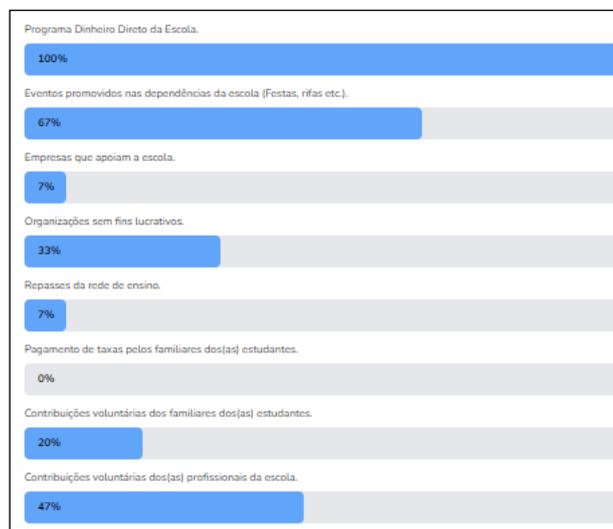
c) Descentralização e autonomia

No que se refere ao processo de autonomia e descentralização da gestão democrática, retoma-se a meta 19.7 estabelecida pelo PNE/2014, no que tange à promoção da autonomia pedagógica, administrativa e financeira. Contudo, como delineado previamente, constata-se que essa autonomia se encontra delimitada por parâmetros documentais padronizados.

Arretche (2012 *apud* CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 70), argumenta que nesse processo, e é preciso fazer uma distinção entre a autonomia decisória (*policy decision making*) e a autonomia para execução (*policymaking*). Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 66), oferecem orientações sobre as dimensões basilares que sustentam a nova estrutura institucional brasileira, abordando as mudanças políticas e sociais, o federalismo e a descentralização, a participação e as inovações em termos de controle social, a profissionalização da burocracia federal e as reformas na administração pública, impulsionadas pela Constituição Federal de 1988.

Os autores ressaltam que a autonomia se encontra no âmbito da implementação, dentro do *accountability* democrático, tanto em âmbito interno, pelo controle da comunidade escolar, quanto externo, pelas secretarias e tribunais de contas.

Quanto aos resultados em relação ao financiamento, obtidos pela resposta de diretores escolares no questionário do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de Jaú, 100% das escolas são mantidas com recursos do PDDE, 67% com apoio de recursos levantados em eventos (festas, rifas), 7% têm o apoio financeiro de empresas, 7% declararam receber repasses da rede de ensino, 20% recebem contribuição voluntária dos familiares e estudantes, 47% recebem contribuições dos professores da própria escola e nenhuma das escolas cobra qualquer taxa dos familiares ou estudantes.

Gráfico 2 – Fontes de financiamento para o funcionamento das escolas municipais de Jaú/SP

Fonte: QEdU – SAEB (2021)

De acordo com Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018), o texto constitucional promoveu um padrão cooperativo do federalismo, no qual os municípios tomaram relevância na implementação das políticas públicas no Estado brasileiro, sobretudo políticas para a garantia de direitos sociais, como a educação. Os autores apontam um movimento crescente, pós-Constituição de 1988, de recentralização ou estabelecimento de coordenação federativa, a partir do final dos anos 1990. Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 70):

Inaugura-se uma fase que a autora denomina de descentralização dirigida, com recursos repassados pelo governo federal. aos municípios, mas vinculados a políticas específicas e a processos de execução e monitoramento definidos em nível central.

Nesse sentido, verificamos que 100% das escolas dos respondentes funcionam com recursos recebidos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Sendo que, apenas 7% declararam receber repasses da rede de ensino. A insuficiência de recursos leva os diretores a recorrerem a outras formas de custeio, como festas, rifas, contribuição voluntária de profissionais da escola, pais e estudantes; também declararam receber apoio financeiro de empresas e Organizações sem fins lucrativos.

Sobre a preparação para avaliações externas, 88% dos respondentes disseram que preparam seus alunos e 3% não preparam, visto o atrelamento de recebimentos de recursos de acordo com o resultado das avaliações.

5.2.3 Atribuições do Diretor Escolar

Os diretores de escolas da rede municipal de ensino de Jaú são submetidos à Lei Complementar n.º 438/2012 (Estatuto do Magistério), que em seu Anexo III, traz as atribuições do Diretor Escolar no título VIII, são elas:

1. atuar na gestão das Unidades Escolares de Ensino Fundamental;
2. planejar, coordenar, elaborar, implementar e avaliar a proposta pedagógica da escola, o Regimento Escolar e os Planos Escolares;
3. administrar o pessoal e os recursos materiais e financeiros da escola, tendo em vista o atendimento de seus objetivos pedagógicos;
4. assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
5. cumprir e fazer cumprir as disposições contidas na Programação Escolar, inclusive com referências a prazos;
6. velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
7. prover meios para recuperação dos alunos de menor rendimento;
8. promover a articulação com as famílias e a comunidade, criando processo de integração da sociedade com a escola;
9. informar aos pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;
10. coordenar, no âmbito da escola, as atividades de planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional;
11. acompanhar o processo de desenvolvimento dos estudantes, em colaboração com os docentes e as famílias;
12. elaborar estudos, levantamentos qualitativos e quantitativos indispensáveis ao desenvolvimento do sistema ou rede de ensino ou da escola;
13. coletar, analisar e divulgar os resultados de desempenho dos alunos, visando à correção de desvios no Planejamento Pedagógico;
14. manter o fluxo de informações atualizado, zelando pelo cumprimento da legislação e normas educacionais e pelo padrão de qualidade do ensino;
15. elaborar, acompanhar e avaliar os planos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento do sistema e/ou rede de ensino e de escola, em relação a aspectos pedagógicos, administrativos, financeiros, de pessoal e de recursos materiais;
16. promover uma política educacional que implique no perfeito entrosamento entre os corpos docente, discente, técnico-pedagógico e administrativo;
17. aplicar notificação ao servidor da Unidade Escolar e informar ao dirigente máximo da Secretaria Municipal de Educação, da necessidade de apurar o descumprimento dos deveres funcionais, inclusive o não cumprimento regular da jornada obrigatória de trabalho e tomar a ciência do faltoso ou juntar aos autos declaração de duas ou mais testemunhas no caso da recusa do servidor de receber notificação;
18. controlar a frequência e supervisionar a distribuição da carga horária obrigatória dos servidores da escola;
19. acompanhar o desenvolvimento das tarefas da secretaria escolar e do pessoal de apoio;
20. comunicar a Secretaria Municipal de Educação a necessidade de professores ou existência de excedentes por áreas e disciplina;
- 21. assegurar a participação do Colegiado Escolar na elaboração e acompanhamento do plano de desenvolvimento da escola;**
22. zelar pelo patrimônio da escola, bem como pelo uso dos recursos disponíveis para a melhoria da qualidade do ensino como: bibliotecas, salas de leitura, televisão, laboratórios, informática e outros;
23. analisar, conferir e assinar o inventário anual dos bens patrimoniais e do estoque do material de consumo;
- 24. manter o**

registro atualizado das atividades colegiadas da escola nos livros ATA; 25. planejar, participar e/ou executar realizações das Horas de Trabalho Pedagógico Coletivo – HTPC; 26. responsabilizar-se pelos alunos que aguardam o transporte escolar, após o horário regular da saída, zelando pela segurança e bem-estar dos mesmos; 27. participar e colaborar com as atividades cívico-culturais e de planejamento do ensino programadas pela Secretaria Municipal de educação; 28. executar outras tarefas correlatas determinadas pelo superior imediato (JAHU, 2012).

De todas as atribuições supracitadas, nenhuma delas traz explicitamente o termo “gestão democrática”, muito embora a lei seja do ano 2012, posterior a LDBEN/1996 e durante os debates do CONAE para a elaboração do PNE/2014. As atribuições que podem ser elencadas como democráticas são a de n.º 8, que busca promover a articulação com as famílias e a comunidade, criando processo de integração da sociedade com a escola; e a de n.º 21, que assegurar a participação do Colegiado Escolar na elaboração e acompanhamento do plano de desenvolvimento da escola.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Mendonça (2000, 2001) constatou em sua pesquisa que a democratização do sistema educacional brasileiro percorreu múltiplas etapas evolutivas: inicialmente, delineou-se como o direito universal de acesso à educação; em seguida, assumiu a configuração do direito a um ensino de excelência; posteriormente, evoluiu para abranger a participação efetiva na governança das instituições de ensino e dos sistemas educativos, levando a uma compreensão excessivamente ampla do conceito de gestão democrática no âmbito do ensino público. O autor identificou uma tendência entre os gestores dos sistemas educacionais em relacionar quase todas as iniciativas de ampliação de direitos educacionais com mecanismos de gestão democrática.

A gestão democrática neste trabalho é delimitada ao princípio constitucional (Art. 206, VI, CF/1988) (BRASIL, 1988) e infraconstitucional (Art. 14, I e II, LDBEN/1996) (BRASIL, 1996). Nestes dispositivos, encontra-se expressamente assegurada a participação da comunidade escolar, e essa premissa é ainda corroborada pela Meta 19 do Plano Nacional de Educação (Meta 19, PNE/2014), que traz o diretor de escola como um ator/implementador dessa política, por isso a necessidade de discutir o seu papel (Recomendação – Competência A3 – Parecer CP/CNE n.º.04/2021) (BRASIL, 2021).

A tentativa de delimitação do tema ainda traz a amplitude da sua compreensão, muito embora não estejamos abordando o acesso, a permanência, a qualidade do ensino público, a justiça escolar, aos termos o imperativo para a participação, seja deliberativa, consultiva ou fiscalizatória. Tal discussão tangencia, ademais, a descentralização da responsabilidade pela garantia desses direitos por parte do Estado, conferindo às esferas locais, em particular aos diretores escolares, uma corresponsabilização na salvaguarda de uma educação pública de excelência. Isto é essencial para alcançar a meta estabelecida, a qual é frequentemente refletida nos resultados obtidos em avaliações externas.

A segmentação da análise em diferentes âmbitos (BALL; BOWE, 1992) a saber, contexto de influência, processo de elaboração textual e dinâmica política, desempenha um papel complementar na presente discussão, embora, ao longo da leitura, possa suscitar uma ilusão de redundância. Cada capítulo, por sua vez, reintroduz os tópicos pertinentes nas seções subsequentes. Consoante à orientação de Ball, os contextos se entrelaçam de maneira intrínseca, revelando uma interdependência mútua e uma relação de complementaridade.

Geralmente, as políticas têm início no contexto de influência, no qual cada grupo coloca seus interesses em disputa para alcançar seus objetivos. Governos, partidos políticos,

organizações internacionais, organizações civis, associações, sindicatos e movimentos populares lutam pela representação de seus dogmas.

Para um entendimento mais profundo da incorporação do princípio de “gestão democrática” no campo educacional, recorreu-se à análise do contexto em que o referido conceito foi inscrito na Constituição, juntamente com suas influências subjacentes.

Conforme ensinado por Dahl (2012) e Bobbio (2000), apesar do sistema democrático de representação ser a doutrina mais aceita, muitas vezes distancia povo e governo, devido à magnitude do Estado moderno. Por isso, é necessário identificar quem está autorizado a tomar decisões coletivas e como, por meio do estabelecimento de regras institucionais para que a decisão seja validada e acolhida por todos.

Entre os anos de 1964 e 1985, o Brasil esteve submetido a um regime ditatorial, com repressão de movimentos populares, sobretudo os de oposição, apartando a população da participação política, principalmente decisória. Contra a força repressora, a luta pela liberdade democrática ganhava relevância, concretizado pelo movimento das “Diretas Já”, que reivindicava a aprovação da Emenda Constitucional 05/1983 pelo Congresso Nacional para a permissão das eleições diretas, com voto popular, em 1985. O movimento não alcançou o objetivo principal da luta, mas foi decisivo para mudar os rumos da história do Brasil. Os clamores influenciaram a posse de um presidente civil, e a reunião de uma Assembleia Nacional Constituinte, aberta para escutas e propostas da sociedade civil.

Nesse clima de movimentação popular pela participação da vida política, é que se fez constar a gestão democrática na Constituição Federal, promulgada em 1988, que trouxe grandes avanços para a conquista de direitos sociais e direitos políticos, requerendo um novo arranjo institucional, até então inexistente. Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 66), chamam atenção ao rearranjo:

[...] analisamos cinco grandes fenômenos/dimensões fundamentais para o novo arcabouço institucional brasileiro, todos, de alguma forma, impulsionados pela Constituição Federal de 1988: i) as mudanças políticas e as sociais; ii) o federalismo e a descentralização; iii) a participação e as novas formas de controle social; iv) a profissionalização da burocracia federal; e v) as reformas na gestão pública.

Neste cenário, segue a necessidade de regulamentar os direitos sociais previstos na Lei Maior, influenciado por todos esses fenômenos. No âmbito educacional, começaram os debates para uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que a partir das contribuições da V Conferência Brasileira de Educação, teve o primeiro Projeto de Lei (n.º 1.258/88) apresentado pelo Deputado Federal Octávio Elísio. Após discussões em audiências públicas, foi apresentado

o projeto substitutivo (PL n.º 45/1991) pelo Deputado Federal Jorge Hage, com a contribuição de outros projetos parlamentares.

Em 1992, o Senador Darcy Ribeiro apresentou um novo projeto, que foi rejeitado pelos parlamentares, uma vez que já havia um programa em tramitação. Em 1993, o projeto em tramitação foi aprovado na Câmara e foi para o Senado sob o número PL 101/93, com a relatoria do Senador Cid Sabóia, que é aprovado na Comissão de Educação, mas não foi ao Plenário, e por articulação do MEC retornou às Comissões de Educação e de Justiça.

Após seis meses, foi apresentado um “novo” Projeto do Senador Darcy Ribeiro, contemplando os projetos do Planejamento Estratégico do MEC para 1995-1998, em atendimento às Diretrizes Internacionais para os países de terceiro mundo. O Projeto Darcy/MEC começou a tramitar com apoio da Presidência da Comissão de Educação, sendo o Substitutivo de Cid Sabóia arquivado, mas por pressões do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e outras entidades, o PL 101/93 voltou a tramitar, mas teve o próprio Darcy Ribeiro como relator.

No decorrer da tramitação, apresentou-se diversos pareceres até configurar um novo projeto de lei para atender as demandas do Poder Executivo, a fim de recuperar sua competência de formular e executar as Políticas Educacionais. Com esse contraditório processo vivido no Senado Federal, chegou à Câmara dos Deputados o novo Substitutivo Darcy Ribeiro e causou grande estranhamento aos educadores do Fórum e aos Deputados defensores da escola pública.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei n.º 9.394/1996 (BRASIL, 1996) tramitou no Congresso Nacional por oito anos, de 1988 a 1996. Passou pelos Itamar Franco, sendo promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso, ficando conhecida como “Lei Darcy Ribeiro” e coautoria do MEC, atendendo às demandas do Poder Executivo.

O contexto de influência para a formulação da LDEN/1996 era diferente dos anseios explicitados quando da promulgação da Constituição Federal. Nos anos de 1990, a educação foi foco de várias políticas governamentais. O Ministério de Administração Federal e Reforma do Aparelho do Estado (MARE), a fim de tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania, reduziu o papel do Estado a regulador, provedor ou promotor de serviços, com a responsabilidade de subsidiar, fazer o controle social e estimular a participação da sociedade, inclusive o sistema de educação.

Mainardes (2006) chama de patrocínio à imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais. A influência do Banco Mundial, como uma instância ideológica de promoção de um sistema mundial integrado com as linhas de mercado, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização das

Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), é reinterpretada pelo Estado-nação, em uma interação dialética entre global e local.

A elaboração e a tramitação da LDBEN/1996 estiveram alinhadas a interesses e acordos internacionais dos quais o Brasil era signatário – o Conferência de Jomtien (1990) e Conferência de Nova Delhi (1993) –, ratificando a educação como uma responsabilidade da sociedade de um modo geral.

Os modelos de gestão escolar instaurados no texto da LDBEN/1996 e no período pós-LDBEN provocaram diferentes concepções, leituras e entendimentos, tanto voltados às formas de educar quanto em relação às formas de gerir a educação.

Em continuidade às regulamentações educacionais constantes na Constituição Federal (Art. 214, CF/88), a movimentação para o Plano Nacional de Educação não foi mais retilínea. O PNE passou por diferentes edições e revisões, refletindo as transformações sociais, políticas e educacionais ao longo dos anos. Em 2001, foi aprovado pela Lei n.º 10.172/2001 o primeiro PNE pós - LDBEN, perseguindo as bases e diretrizes estabelecidas.

O PNE 2014-2024, Lei n.º 13.005/2014, sucedeu tardiamente o PNE 2001-2010, Lei n.º 10.172/2001. O documento base foi o Projeto de Lei n.º 8.035/2010, proposto pelo Ministério da Educação (MEC), a partir das demandas levantadas pela sociedade nas conferências ocorridas durante o processo de discussão e elaboração da proposta da CONAE/2010 – Conferência Nacional da Educação, convocada pelo MEC, que teve como tema “Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação”.

Em 2011, foi aprovada uma Comissão Especial para proferir parecer sobre o projeto (PL 8.053/2010), e constituída por cinquenta deputados de diversos partidos políticos, e teve como relator o deputado Ângelo Vanhoni (PT-Paraná). A proposta era composta por duas partes, o texto legislativo do plano e o anexo, com as 20 metas e 170 estratégias do plano. No texto aprovado na Câmara, a meta 20 determinava que fosse investido pelo menos 10% do PIB para o “financiamento público da educação pública”. Após inúmeros embates, a meta foi alterada no Senado, e essa mudança significa que os recursos públicos poderiam ser destinados, também, para ensino privado, em prejuízo da melhoria e ampliação da qualidade da educação pública.

Proposto em 2020 pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), o Parecer CNE/CP n.º 04/2021 recomenda a matriz de competências para o diretor escolar, que vai de encontro a marcos regulatórios recentes, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), Resoluções CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017 e CNE/CP n.º 4, de 17 de dezembro de 2018. Ademais, incluem-se as resoluções do CNE que estabeleceram parâmetros para a formação inicial de professores, a Resolução CNE/CP n.º 2 de 20 de

dezembro de 2019, e para a formação continuada de docentes, a Resolução CNE/CP n.º 1 de 27 de outubro de 2020.

Segundo o Boletim n.º 64 do Instituto Unibanco, o projeto concebido foi submetido a um processo de discussão junto a diretores escolares das redes municipais e estaduais, assim como representantes das Secretarias Municipais de Educação, Secretarias Estaduais de Educação, membros do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Posteriormente, a Secretaria de Educação Básica encaminhou o resultado desse processo ao CNE, o qual propôs a realização de consultas públicas em relação ao documento em questão.

O relatório do Parecer n.º 04/2021 (BRASIL, 2021) foi aprovado pelo Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, cuja composição majoritária engloba conselheiros com vínculos à iniciativa privada, assim como a institutos e organizações voltadas ao campo educacional. Esse relatório, por sua vez, encontra inspiração em documentos provenientes de organizações internacionais que tratam de tópicos relacionados à liderança escolar, bem como à otimização dos resultados acadêmicos dos estudantes e ao aperfeiçoamento dos processos pertinentes à preparação, seleção, indução, formação e avaliação de diretores.

Essas agendas de políticas públicas educacionais, com foco no diretor de escola, propõe um novo gerente da educação. Para Ball e Mainardes (2011), o novo gerencialismo envolve o aumento de padrões e desempenho, que são medidos por avaliações de resultado e articulação com o vocabulário empresarial, com palavras como excelência, qualidade, eficiência, sem questionar ou criticar esses objetivos e limites.

Cunha (2007, p. 828) observa o caráter meandroso do desenvolvimento da educação brasileira, que de um lado expressa uma crise de hegemonia e, do outro, o travamento de uma qualidade que não se refere só a educação, mas a toda sociedade.

No contexto da produção de texto, Ball e Bowe (1992) afirmam que a política efetivamente considera a formulação das regras fundamentais para as diretrizes de utilização (contexto prático). Todos os seus “espaços”, “pausas” e contradições constituem recursos para as diretrizes de utilização. Os textos de cunho político representam simbolicamente os interesses do Estado, ainda que frequentemente disfarçados para aparentarem ser de interesse público, conforme leciona Mainardes (2018), seja por meio de textos legislativos ou discursos oficiais.

Foucault (2014), ao discutir os enunciados, chama a atenção para a escassez discursiva, que pode ocorrer a partir da perspectiva da sua exterioridade, interioridade e das condições de viabilidade. Quanto às rarefações das condições de possibilidades, são aquelas que devem ser

obedecidas para que o discurso possa emergir. Nesse caso, analisamos o discurso da gestão democrática. Os campos circunscritos como campo de possibilidades são os textos que se apresentam em momentos distintos, o Art. 203, VI, CF/88, o Art. 14, I, II, LDBEN/96, a Meta 19 e suas estratégias, a atribuição A3 proposta ao diretor de escola e suas atribuições.

A metodologia genealógica do poder busca elucidar sua existência e as metamorfoses que o atravessam, posicionando o discurso como um elemento das relações de poder, sublinhando a singularidade dos eventos e suas descontinuidades. Os saberes emergem de um jogo de forças de poder, atendendo a urgências históricas específicas e interligando-se com o exercício do poder.

Quando se fala em gestão democrática a ideia de participação é intrínseca. Vimos que o texto enquanto princípio para o ensino e demais legislações pertinentes tem origem a partir do processo de construção e de redemocratização do Estado brasileiro. Essa gestão na educação pública propugna pela participação na administração da escola, embasada em critérios de transparência, colaboração no funcionamento dos aspectos administrativos, financeiros, políticos, culturais, sociais, artísticos e pedagógicos da instituição de ensino, visando aprimorar a qualidade educacional por meio do engajamento das partes envolvidas.

O princípio da participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola, expresso no inciso I, Artigo 14, conduz à reflexão sobre a proposta educacional da escola, dentro dos princípios legais, com o estabelecimento de responsabilidades pessoais e coletivas para atingir os objetivos, a partir da participação coletiva e democrática e com a elaboração de novos discursos e enunciados. O inciso II traz como princípio a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A participação dos profissionais da educação e da comunidade é fundamental para a garantia da gestão democrática, configurando-se em um exercício de aprendizagem do “jogo democrático”. Com isso, é possível repensar as estruturas de poder que permeiam as relações sociais, o conhecimento dos objetivos e problemas da escola e a consequente tomada de decisão, dentro de relativa autonomia.

A proposta da meta 19 é de assegurar que seja efetivada a gestão democrática da educação no prazo de 2 anos, e para isso, vincula-se os critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública da comunidade escolar, frisando novamente que é somente no âmbito das escolas públicas. Para que a meta seja alcançada, a lei prevê recursos e apoio técnico da União. Quanto aos critérios técnicos de mérito e desempenho, exige-se uma nova postura do diretor escolar, moldada às formas do novo gerencialismo público.

Para se alcançar a Meta 19, são elencadas 8 estratégias, sendo 6 dessas para ação intraescolar, e 3 delas com a presença expressa do diretor/gestor escolar:

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

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

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

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

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

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014, grifo nosso).

O diretor de escola é colocado como um ator importante para o alcance da meta, tanto na abertura das escolas para a promoção de espaços participativos, quanto na forma de acesso e permanência no cargo ou função. A Base Nacional Comum de Competências dos Diretores compreende uma Matriz de 10 (dez) Competências Gerais e de 17 (dezesete) Competências Específicas do Diretor Escolar, além de uma Matriz de 95 (noventa e cinco) atribuições, de caráter flexível, fundamentadas nas quatro dimensões atribuídas ao gestor escolar: Político-Institucional, Pedagógica, Administrativo-Financeira, e Pessoal e Relacional.

Nesse momento, é possível perceber a dinâmica da política educacional da gestão democrática, que parte do princípio de participação para elaboração do projeto pedagógico pelos profissionais da educação e a participação da comunidade (professores, funcionários, alunos, pais de alunos) em conselhos ou equivalentes. À meta é condicionada à critérios técnicos de mérito e desempenho do diretor escolar e ao repasse de recursos financeiros, conforme critérios para recebimento do Valor aluno/ano por resultado (VAAR), nos termos prescritos pela Lei n.º 14.113/2020.

Segundo Mainardes (2018), Ball e Bowe (1992), as políticas não são rígidas, nem lineares, conforme aponta Cunha (2000). Essas políticas sofrem influências para serem concebidas, ao serem escritas, são reinterpretadas, recebendo novas influências, leituras, os enunciados ganham palavras e sentidos, há a escrita de novos textos, que, ao serem levados para o contexto da prática, são novamente reinterpretados pela atuação dos sujeitos.

O contexto da prática refere-se à atuação dos profissionais no processo de implementação das políticas: os profissionais que operam no nível da prática reinterpretam as políticas e as submetem a processos de recontextualização e recriação, abrangendo uma diversidade de intenções e conflitos que influenciam o cenário político.

Transcorridos os dois anos estipulados pela meta, conforme revelado no relatório de monitoramento, não foram identificados avanços significativos ao comparar os indicadores com as linhas de referência. Sob esta perspectiva, as políticas são reformuladas por influências, que são incorporadas em textos e reinterpretadas na prática, constituindo assim um ciclo.

Para efetivar a atuação política, é imperativo contar com um conjunto de condições objetivas e interpretações subjetivas, devendo-se considerar as dimensões contextuais envolvidas, tais como os contextos situacionais (exemplo: localização, histórico escolar e matrículas), as culturas profissionais (exemplo: valores, compromissos e experiências dos professores, bem como a 'gestão da política' nas escolas), os contextos materiais (exemplo: recursos humanos, orçamentários, edificações, tecnologia e infraestrutura) e os contextos externos (exemplo: grau e qualidade do apoio por parte das autoridades locais; pressões e expectativas oriundas de um contexto político mais abrangente, como avaliações do Ofsted, classificações em tabelas, requisitos legais e obrigações) (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2022, p. 50).

Para análise do contexto da prática da política, são avaliados os dados revelados pelas plataformas tecnológicas educacionais, dados estatísticos oficiais, emitidos pelo INEP sobre a “implementação” da meta 19, a partir do Relatório do 4º Ciclo de metas do PNE| 2022, comparados ao documento de Linhas de Base do PNE.

Foi constatado que as categorias do documento de Linhas de Bases do Plano Nacional de Educação estão mais próximas dos princípios recomendados pela LDBEN/1996. Já o relatório traz apenas o percentual da “existência” de colegiados, provocando a leitura, de acordo com Lima (2014), de uma encenação participativa. Os indicadores das Linhas de Base são os elementos básicos associados à gestão democrática nas escolas. Para Lima (2014), a eleição, a colegialidade e a participação nas decisões, e para Mendonça (2001), as categorias de

participação, processo de indicação de diretores, constituição e funcionamento de colegiados, descentralização e autonomia.

Os indicadores do relatório referente ao 4º Ciclo de Monitoramento, por sua vez, conferem importância ao processo de seleção, com uma inclinação em direção à qualidade dentro de um sistema híbrido, no qual se adotam critérios de mérito e desempenho, alinhados à lógica da nova gestão pública. Além disso, ressalta-se a participação da comunidade escolar por meio de um processo eleitoral que denote a essência da gestão democrática.

Dessa forma, a meta distancia-se do princípio, ao considerar as dimensões contextuais da atuação política, ensinadas por Ball, para a atuação da gestão democrática, no contexto da prática, no qual há a tradução e a reinterpretação do texto político. Por outro lado, Mendonça (2001, p. 84) adverte sobre o patrocínio de um Estado fortemente marcado por ordenamentos patrimonialistas que dificultam a implantação desses mecanismos, e que pressupõem a participação da sociedade para a gestão democrática.

A criação e manutenção dos colegiados tem sido estimulada pelos governos como uma forma de descentralização para monitoramento e avaliação, pois estes conselhos na maior parte das vezes possuem a função fiscalizadora, e em alguns casos o recebimento de recursos é vinculada à existência desses coletivos. No entanto, Mendonça (2001, p. 92) adverte:

Dentre as diferentes dimensões da descentralização adotadas nos sistemas – pedagógica, administrativa e financeira – esta última é a forma prevalente. No entanto, a precariedade de recursos faz com que a descentralização financeira transforme-se em administração da escassez, funcionando como fator agravante o fato de que a escola, tida pelo sistema como autônoma, vê-se obrigada a decidir sobre a sua própria privação, isentando o Estado desse desconfortável ônus. Com a falta de infra-estrutura para conscientizar a descentralização, instala-se um quadro de abandono no qual a escola é instada a diligenciar no sentido de superar por si mesma suas penúrias materiais. Observo, por isso, que a ideia disseminada de parceria entre a escola pública e setores da comunidade como forma de descentralização e autonomia, ao restringir-se a ações de captação de recursos para provimento das necessidades básicas da instituição escolar, pode aprofundar o fosso que separa escolas de um mesmo sistema, acirrando o perverso afastamento do Estado do financiamento da educação. É natural que, nesse esquema, comunidades melhor aquinhoadas economicamente possibilitem condições materiais especiais às escolas de seus filhos, enquanto aquela que mais precisam da escola pública como instrumento de equalização de oportunidades tenham menos condição de sustentá-la.

Os conselhos escolares desempenham um papel de grande relevância no âmbito escolar, incumbindo-se das responsabilidades de deliberar acerca das normas internas e do funcionamento da escola, monitorar a execução das ações pedagógicas, administrativas e

financeiras da instituição, participar na concepção do Projeto Político-Pedagógico e mobilizar a comunidade em prol do aprimoramento da qualidade educacional.

Os colegiados devem ser formados mediante processos de eleição que abarquem os diversos segmentos escolares, compreendendo representantes dos pais de alunos, representantes dos próprios alunos, docentes, funcionários, membros da comunidade e diretores da escola. Cada unidade escolar deve estabelecer diretrizes transparentes e democráticas para a sua constituição.

Mendonça (2000) observa sobre o idealismo da convivência entre membros, com prevalência da participação de professores, sendo restrita a participação de pais e responsáveis. Outra constatação do autor é a existência de uma percepção de que os distintos segmentos buscam o bem coletivo, e não vantagens e benefícios específicos para suas respectivas representações. Contudo, os objetivos muitas vezes não se harmonizam, culminando na adoção da decisão da maioria. Mendonça aponta que a maneira cartorial como são constituídos alguns colegiados tem levado à ineficácia de seu funcionamento, embora sejam mecanismos para a superação. Por outro lado, Mendonça (2001, p. 92-94), sobre a autonomia requerida aos colegiados, observa:

As referências à autonomia escolar nas legislações e normas dos sistemas de ensino são feitas de maneira vaga. De modo geral, enunciam a autonomia como um valor, mas não estabelecem mecanismos concretos para sua conquista efetiva. [...] O próprio Regimento Escolar, expressão jurídica por excelência da unidade escolar, é um exemplo de sua falta de autonomia, já que, na maioria dos casos, tem forma única estabelecida pelas administrações centrais e aprovada pelos órgãos normativos dos sistemas, em flagrante desrespeito às características pedagógicas e culturais específica de cada escola, na sua relação com as comunidades locais.

O projeto político pedagógico é apontado como expressão coletiva do esforço da comunidade escolar na busca de sua identidade e, nesse sentido, como uma das principais expressões da autonomia escola. A sua elaboração participativa pode, mesmo, propiciar uma experiência mais consequente de outros mecanismos de gestão democrática, como a escolha dos dirigentes e a definição das funções dos colegiados escolares na medida em que passam a constituir-se referência da ação orgânica de todos os membros da comunidade escolar na busca de objetivos comuns. Apesar disso, e mesmo sendo a elaboração de projetos pedagógicos pelos colegiados uma das atribuições mais consideradas pelas legislações dos sistemas de ensino, não há registros de que as administrações centrais tenham realizado adaptações radicais, no sentido de considerar a escola como centro e razão de ser da existência de sua burocracia.

[...] Ao contrário, o que se pode verificar pela análise das normas fixadas pelos sistemas de ensino em relação à autonomia escolar é que os documentos são muito parcimoniosos no estabelecimento de mecanismos concretos que caracterizam a faculdade de a escola governar-se por si própria, mas profusos em estabelecer limites que barram a sua autonomia.

O ideal da gestão democrática, seja como princípio, ou enquanto meta, tem o diretor de escolar como um importante ator para a concretização da política pública. O diretor escolar figura como sujeito ativo e passivo para o alcance das metas, como mostram indicadores da meta 19.

Para discutir o posicionamento do diretor contamos com a Revisão de literatura de Oliveira, Duarte e Clementino (2017) e Oliveira e Abrucio (2011), que trazem à discussão o papel do diretor sob diferentes óticas, com algumas distinções, mas também aproximações:

Quadro 2 – Revisão da literatura – Diretor de Escola

	Oliveira, Duarte, Clementino, 2017	Oliveira, Abrucio, 2018
Público pesquisado	Diretores escolares das capitais: Belo Horizonte, Goiânia, Curitiba, Recife e Belém	Diretores escolares do Estado de São Paulo – Estaduais e Municipais
Foco do estudo	O papel do diretor escolar na Nova Gestão Pública	O papel do diretor escolar como Burocrata de Médio Escalão
Categorias de Análise	Condições de trabalho, relação de poder, concepção de educação, concepção de justiça social e escolar, compreensão e definição do termo qualidade em educação, preocupação com resultados escolares, preocupação com o futuro dos alunos, estratégias para atingir os objetivos (metas)	Autonomia e Capacidade de Gestão, Liderança do Diretor, Clima escolar e a ordem “racional imersa”, a lógica das metas.
Fatores para resultado do IDEB	Desfavoráveis: resistência dos alunos, pouca infraestrutura, falta de participação das famílias, alunos com deficiência, dificuldade de contar com a presença de toda a equipe de profissionais.	Favoráveis: Incentivos institucionais, principal variável para alterar o comportamento dos gestores. Formação (qualificação profissional do gestor), liderança e características contextuais são peças-chave para os resultados da escola.
Gestão Democrática⁵⁰	Conselhos com pouca representação dos pais. Maior participação dos professores. Importante para a legitimação das decisões (principalmente prestação de contas)	Capacidade de gestão, liderança mais empreendedora, influenciada por fatores externos (ONGs, pais) ou internos (professores mais ativos)
Conclusão	O diretor de escola se coloca como um mediador de conflitos, transita de um tipo técnico burocrático para uma liderança política gerencial.	O diretor de escola é um burocrata de médio escalão, na linha de frente da prestação do serviço educacional, fazendo a ponte entre a alta burocracia e os implementadores.

Fonte: Elaborado pela autora

Oliveira, Duarte e Clementino (2017) entrevistam diretores de algumas capitais, a fim de investigar suas condições de trabalho, relação de poder, concepção de educação, concepção de justiça social e escolar, compreensão e definição do termo qualidade em educação,

⁵⁰ Os autores não falam explicitamente em gestão democrática, mas chamam a atenção quanto às formas de participação verificadas nos contextos analisados.

preocupação com resultados escolares, preocupação com o futuro dos alunos, estratégias para atingir os objetivos (metas). Os autores concluem que os diretores vivenciam muitos dilemas dentro de seu trabalho, com atribuições requeridas por uma nova gestão pública, na qual sofrem entre administrar os poucos recursos financeiros e mediar conflitos.

Oliveira e Abrucio (2018) têm como recorte, escolas públicas do estado de São Paulo, municipais e estaduais, para investigar a atuação do diretor para o alcance de metas, suas categorias de análise são Autonomia e Capacidade de Gestão, Liderança do Diretor, Clima escolar e a ordem “racional imersa”. Em uma perspectiva neoliberal, os autores associam as melhores formações às melhores notas de alunos, e colocam como fator de melhor rendimento o bom clima escolar, que depende de uma boa liderança e capacidade de gestão. Situa o diretor escolar como um burocrata de médio escalão que está na linha de frente da prestação do serviço educacional, sob anseios dos professores, e sob mando do alto escalão para a implementação de políticas.

Na revisão de literatura, não é explicitada a gestão democrática, no entanto, podemos depreender das leituras que para os gestores pesquisados (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017) são confirmados os apontamentos de Mendonça (2000), principalmente o da existência de maior presença dos professores no conselho, e pouca participação de pais, a importância desses órgãos, principalmente para a legitimação das decisões e para a aprovação das prestações de contas.

Oliveira e Abrucio (2018) atribuem a eficácia dos colegiados à habilidade de gestão e liderança, influenciada por fatores externos como organizações não governamentais e pais engajados, além de docentes mais ativos, o que delinea a postura do diretor escolar como menos burocrática e mais empreendedora.

O recorte realizado para focalizar o alcance das metas nas escolas pertencentes à rede pública municipal do município de Jaú baseia-se em informações emitidas pelo INEP, baseadas em dados coletados pelo Censo, e utiliza a plataforma QEDu, a partir de informações extraídas do SAEB de 2021. Esse enfoque estimula a análise da reinterpretação dos textos ao confrontar as metas de gestão democrática delineadas pelo Plano Nacional de Educação/2014-2024 com aquelas estabelecidas pelo Plano Municipal de Educação/2015-2025:

Quadro 3 – Meta 19

Plano Nacional de Educação – 2014-2024 (Brasil, 2014)	Plano Municipal de Educação – 2015-2025 (Jaú, 2015)
Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Possibilitar condições para a efetivação da gestão democrática da educação de nosso município, prevendo recursos e apoio técnico de Estado e da União, no âmbito das escolas pública.

Fonte: Elaborado pela autora

O Plano Nacional de Educação estabelece uma meta intrinsecamente ligada a critérios técnicos de mérito e desempenho, assim como à consulta pública no âmbito das escolas públicas. Esse plano prevê a alocação de recursos e o suporte por parte da União, garantindo um período de dois anos para a sua realização.

O Plano Municipal de Educação, por sua vez, interpreta a referida meta com foco nas viabilidades para a concretização da gestão democrática da educação no âmbito municipal. Este plano prevê a alocação de recursos e o apoio técnico tanto do Estado quanto da União, dirigindo-se às escolas públicas. Notavelmente, não estipula um prazo distinto dos dez anos correspondentes à duração global do plano para a consecução desse objetivo.

Segundo os ensinamentos de Ball, Maguire e Braun (2022), a atuação política deve considerar um conjunto de condições objetivas e subjetivas, levando em conta os recursos em relação às problemáticas específicas. Tais condições devem ser analisadas de forma contextual, considerando o ambiente circundante, bem como sua história e matrícula.

As abordagens para alcançar essa meta também divergem significativamente. Buscamos traçar uma correlação entre as oito estratégias do PNE/2014 e as dezenove estratégias do PME/2015:

Quadro 4 – Correspondência de Estratégias para alcance da meta 19

Plano Nacional de Educação – 2014-2024 (Brasil, 2014)	Plano Municipal de Educação – 2015-2025 (Jaú, 2015)
19.1) Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;	Sem correspondência

<p>19.4) Estimular, em <u>todas as redes</u> de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e funcionamento nas escolas e adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações.</p>	<p>2. Incentivar a implementação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares nas <u>escolas privadas</u> até o final do prazo de vigência deste plano;</p>
<p>19.2) Ampliar os <u>programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as)</u> dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p>	<p>3. Fomentar a expansão da oferta dos <u>programas de apoio e formação aos conselheiros</u> dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, dos Conselhos de Alimentação Escolar, dos Conselhos Municipais e de outros representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;</p>
<p>Sem correspondência</p>	<p>4. Divulgar amplamente os procedimentos para a renovação dos membros de todos os segmentos dos Conselhos Municipais, conforme orientações do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e das legislações norteadoras vigentes;</p>
<p>19.6) Estimular a <u>participação</u> e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;</p>	<p>1. <u>Mobilizar e promover a participação</u> de pais, estudantes, professores, funcionários técnicos administrativos, comunidade escolar, com vistas a garantir a funcionalidade dos conselhos escolares em 100% das escolas públicas, assegurando a gestão escolar participativa e democrática; 5. <u>Fomentar a participação</u> e a consulta de profissionais da educação, alunos e comunidade escolar na formulação e acompanhamento dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, plano de gestão escolar e regimentos escolares</p>
<p>19.4) Estimular, em <u>todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais</u>, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;</p>	<p>6. Estimular <u>em todas as escolas do Município de Jaú, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais e mestres</u>, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas, fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;</p>
<p>Sem correspondência</p>	<p>7. Gerenciar o quadro de professores da rede pública municipal, de forma a garantir o atendimento a 100% (cem por cento) das unidades escolares por intermédio de concurso público, assegurando o cumprimento da carga horária, do calendário escolar e as especificações de cada etapa e modalidade de ensino;</p>
<p>Sem correspondência</p>	<p>8. Garantir a participação dos profissionais da educação no exercício do magistério, na indicação de materiais didáticos e paradidáticos em coerência com o Projeto Pedagógico da Escola</p>
<p>Sem correspondência</p>	<p>9. Elaborar e desenvolver plano de formação para os servidores públicos da educação municipal, incluindo, entre outros, os profissionais necessários para atendimento às escolas de educação integral, prevendo cursos que contemplem os temas da diversidade, da desigualdade, dos direitos humanos, da sustentabilidade e da saúde para garantir a composição de uma equipe de servidores que elabore, implemente,</p>

	acompanhe e oriente as escolas da rede no desenvolvimento de ações pedagógicas contemplando essas temáticas;
19.8) Desenvolver <u>programas de formação</u> de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão;	10. Assegurar aos profissionais mediadores da política de gestão escolar da Secretaria de Educação e Diretoria de Ensino, as condições necessárias à sua <u>atualização profissional</u> e implementação dos processos participativos e democráticos, na rede que atuam;
19.2) Ampliar os <u>programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as)</u> dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;	11. <u>Capacitar, periodicamente, profissionais</u> para o gerenciamento dos recursos educacionais repassados diretamente às escolas e aos cofres municipais, tornando-os mais autônomos, assegurando o cumprimento dos prazos de prestação de informações aos Tribunais de Contas e a outros órgãos de esferas estaduais e federais;
19.8) Desenvolver <u>programas de formação</u> de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão;	12. Assegurar as condições para a participação de gestores, das equipes pedagógicas, dos profissionais de serviço e apoio escolar da rede pública municipal em <u>programas de formação</u> voltados ao desenvolvimento do sistema educacional inclusivo;
Sem correspondência	13. Manter e aperfeiçoar a política de divulgação do Plano de Carreira, regras do estágio probatório e acesso aos boletins de avaliação de desempenho a todos os profissionais da educação do Município de Jaú.
Sem correspondência	14. Fomentar através de convênios, projetos e contratos, a melhoria da segurança das escolas públicas municipais, garantindo vigilância, inclusive nos finais de semana.
19.3) Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem <u>Fóruns Permanentes</u> de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;	16. Constituir <u>Fóruns Permanentes</u> de Educação, compostos por representantes de todos os segmentos envolvidos, escolhidos por seus pares, com o intuito de acompanhar a execução deste Plano Municipal de Educação;
19.7) <u>Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;</u>	17. <u>Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;</u>
19.5) <u>Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares</u> e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;	15. Promover a participação de todos os segmentos da comunidade escolar para estudar as condições de trabalho e prover políticas públicas voltadas ao bom desempenho profissional e à qualidade dos serviços educacionais prestados à comunidade; 18. <u>Propiciar práticas e ações comunitárias nos espaços escolares favorecendo a participação, engajamento entre os vários segmentos da comunidade escolar.</u>
19.5) Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e <u>fiscalização na gestão escolar e educacional</u> , inclusive por meio de programas de formação de conselheiros,	19. Divulgar amplamente, inclusive via internet, todos os balancetes, relatórios, atas, pareceres e quaisquer outras manifestações e documentos emanados do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do

assegurando-se condições de funcionamento autônomo;	FUNDEB ou em que este tenha tido qualquer espécie de participação.
---	--

Fonte: Elaborado pela autora

Algumas estratégias do PME correspondem textualmente ao PNE, enquanto em outras, o município delineou suas particularidades. Destaca-se a estratégia de número 2 do PME, que enfoca o fortalecimento dos conselhos escolares em instituições de ensino privadas. Esta abordagem se distancia consideravelmente do teor presente em sua meta fundamental, assim como nos demais trechos referentes à gestão democrática, os quais explicitamente se referem ao ensino público.

O município de Jahu interpretou a estratégia 19.4 do PNE/2013 que diz “estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais [...]”, traduzindo-a em suas estratégias de n.º 2, estendendo-os à rede privada, e à estratégia de n.º 8, à “todas as escolas do município de Jaú”. Outro plano que se ressalta é a proposta de convênios para a garantia da segurança pública, que dá a entender a possibilidade de transferência de responsabilidade da segurança escolar.

Os procedimentos que não encontram equivalência nas diretrizes do PNE estão concentradas na capacitação dos profissionais da educação e na promoção de transparência na prestação de contas e avaliação profissional.

Para analisar a prática de gestão democrática no âmbito do Município de Jahu, foram empregados dados publicados na plataforma do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e na plataforma QEdu. Estes dados basearam-se nas respostas fornecidas por diretores escolares no questionário do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e foram submetidos a categorizações de acordo com os elementos associados à gestão democrática (Mendonça, 2000, 2001; Lima, 2014): o processo de seleção de diretores, a constituição e funcionamento dos colegiados, participação, descentralização e autonomia.

Quanto ao processo de escolha ou acesso ao cargo, o Município de Jahu opta pela realização de concursos públicos para o provimento das vagas: 54,2% dos dirigentes foram admitidos mediante concurso público, enquanto 6,8% foram designados exclusivamente por indicação. No caso de 20,3%, a situação não é aplicável, e 18,6% foram selecionados por meio de processos seletivos qualificados, com escolha e nomeação efetuadas pela administração. Estes resultados suscitam, portanto, a necessidade de investigações mais aprofundadas.

Embora não esteja categorizada a formação, uma das indagações do questionário foi sobre o grau de escolaridade: 50,8% dos dirigentes escolares responderam que possuem pós-

graduação e 49,2% que não possuem. Nenhum diretor possui doutorado, 3,4% dos diretores possuem mestrado e 47,5% possuem especialização. No que diz respeito à colegialidade, estrutura e funcionamento dos colegiados, foi constatado que a totalidade das instituições de ensino avaliadas apresenta um Conselho Escolar devidamente estabelecido e atuante. A média de reuniões do referido conselho é de 4,6 encontros. Tais conselhos, em média, são compostos por 8,8 docentes, 5,8 discentes (sendo apenas 14 respondentes), 5,5 pais ou responsáveis, 3,2 membros da equipe administrativa e 1,4 indivíduos pertencentes a outros segmentos.

No tocante ao relacionamento com a comunidade, a distribuição percentual foi a seguinte: 19% nunca realizaram reuniões, 38% fizeram-nas poucas vezes, 31% realizaram-nas frequentemente e 13% efetuaram-nas sempre. Todos os gestores escolares concordaram unanimemente que o Conselho Escolar desempenha um papel de natureza deliberativa.

Outro ponto de análise diz respeito à frequência das reuniões destinadas à resolução de questões pedagógicas: os resultados percentuais apontaram para 19% realizando-as ocasionalmente, 50% frequentemente e 31% realizando-as sempre. Quanto à resolução de assuntos de caráter administrativo e institucional, verificou-se que 6% nunca realizaram tais reuniões, 19% fizeram-nas poucas vezes, 44% fizeram-nas frequentemente e 31% efetuaram-nas sempre.

Quanto à descentralização e autonomia, foi indagado sobre o financiamento: os diretores declararam que 6% nunca se reuniu, 25% se reuniram poucas vezes, 50% muitas vezes e 19% sempre. No que se refere ao financiamento, 100% das escolas são mantidas com recursos do PDDE, 67% com apoio de recursos levantados em eventos (festas, rifas), 7% têm o apoio financeiro de empresas, 7% declararam receber repasses da rede de ensino, 20% recebem contribuição voluntária dos familiares e estudantes, 47% recebem contribuições dos professores da própria escola e nenhuma das escolas cobra qualquer taxa dos familiares ou estudantes.

Esses dados revestem-se de significativa importância no contexto da avaliação da gestão democrática. Não obstante, observa-se a existência de algumas coincidências e dissensões em relação às diretrizes estabelecidas pelo PME além de algumas concordâncias com os referenciais básicos delineados no PNE/2014. Os elementos coletados por meio do questionário emanam de uma amostra derivada da Prova Brasil e oferecem indícios que se prestam a serem submetidos a verificações, tais como a maneira pela qual a concretização da gestão democrática se desenvolve.

Quanto às categorias analisadas, salienta-se que a provisão de acesso aos cargos está alinhada com a meta de critérios técnicos pautados no mérito e desempenho, enquanto a formação dos diretores escolares objetiva conferir-lhes as habilidades necessárias para uma

eficaz administração. Quanto à colegialidade e a participação, a aproximação é com a linha de base do PNE/2014, um pouco mais próxima do princípio estabelecido na LDBEN, que é a abertura à participação dos professores para elaboração do projeto pedagógico e da comunidade escolar em conselhos ou equivalentes.

Na categoria concernente à descentralização e autonomia, depreende-se que as instituições educacionais dependem dos recursos provenientes do governo federal, notadamente do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, mas há abertura para investimento de recursos de outras fontes não públicas, descaracterizando o investimento público na educação jauense, bem como aqueles previstos para a implementação da gestão democrática. Esta categoria se aproxima dos anseios presentes na nova gestão pública.

O diretor de escola continua como o grande responsável para a atuação ou implementação da gestão democrática. No município de Jaú, a Lei Complementar n.º 438/2012, em seu anexo, traz 27 atribuições ao gestor escolar, sendo nove delas aproximadas à gestão democrática. O Parecer CP/CNE n.º 04/2021 traz 117 atribuições ao diretor de escola, sendo 10 delas específicas à gestão democrática; vejamos o quadro comparativo:

Quadro 5 – Aproximações: Atribuições do Diretor Escolar – Gestão democrática

Atribuições da Lei Complementar Municipal n.º 438/12	Competências do Diretor Parecer CNE/CP n.º 04/21 – Competência A3
<p>8. Promover a articulação com as famílias e a comunidade, criando processo de integração da sociedade com a escola;</p> <p>9. Informar aos pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;</p> <p>10. Coordenar, no âmbito da escola, as atividades de planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional;</p> <p>11. Acompanhar o processo de desenvolvimento dos estudantes, em colaboração com os docentes e as famílias;</p> <p>12. Elaborar estudos, levantamentos qualitativos e quantitativos indispensáveis ao desenvolvimento do sistema ou rede de ensino, ou da escola;</p> <p>14. Manter o fluxo de informações atualizado, zelando pelo cumprimento da legislação e normas educacionais e pelo padrão de qualidade do ensino;</p> <p>16. Promover uma política educacional que implique no perfeito entrosamento entre os corpos docente, discente, técnico-pedagógico e administrativo;</p> <p>21. Assegurar a participação do Colegiado Escolar na elaboração e acompanhamento do plano de desenvolvimento da escola;</p> <p>24. Manter o registro atualizado das atividades colegiadas da escola nos livros ATA</p>	<p>1. Constituir espaços coletivos de participação, tomada de decisões, planejamento e avaliação.</p> <p>2. Ampliar a participação dos sujeitos da escola (incluindo-se colegiados da escola e organização estudantil), incentivando, valorizando e dando visibilidade à participação nos espaços institucionais, enquanto canais de informação, diálogo e troca abertos a toda a comunidade escolar.</p> <p>3. Garantir pleno acesso às informações sobre as atividades, ocorrências e desafios da escola para as pessoas que trabalham, estudam ou têm seus filhos matriculados na escola.</p> <p>4. Ter a democracia como eixo fundamental da ação da escola, tanto em seus princípios, quanto metodologicamente, inclusive no que toca a questão do ensino-aprendizagem e da garantia do direito a educação de qualidade social.</p> <p>5. Estabelecer mecanismos de elaboração, consulta e validação do Projeto Político-Pedagógico da escola, junto à comunidade escolar.</p> <p>6. Promover estratégias para a participação dos profissionais da educação na elaboração e atualização do Projeto Político-Pedagógico da escola, bem como a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares.</p> <p>7. Assegurar o respeito aos direitos, opiniões e crenças entre a equipe de gestão, os estudantes, seus</p>

	<p>familiares e os profissionais da educação que atuam na escola.</p> <p>8. Garantir a publicidade nas prestações de contas e disponibilizar informações, tomando a iniciativa de tornar públicos os documentos de interesse coletivo, ainda que não solicitados.</p> <p>9. Prestar aos pais ou responsáveis informações sobre a gestão da escola e sobre a aprendizagem e o desenvolvimento dos estudantes.</p> <p>10. Realizar avaliação institucional, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora

Em ambos os documentos, o diretor de escola exerce a dimensão político institucional, prioritariamente. Subsidiariamente, exerce a função administrativa, para organização dos espaços, reuniões, lavratura de atas e livros, além da dimensão pedagógica, ao acompanhar o desenvolvimento dos alunos, e financeira, visto que deve administrar os recursos.

Em meio a essas atribuições previstas, há algumas limitações de ordem política, como a presença do patrimonialismo, no qual interesses privados se confundem com o público (MENDONÇA, 2000, 2001). A tentativa é a de superação desse patrimonialismo por uma burocracia, para o bom funcionamento do serviço público, porém de baixa efetividade, seguida de um novo institucionalismo mais participativo e eficaz, uma governança democrática (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Dentre as limitações enfrentadas, destaca-se a pesquisa realizada por Oliveira, Duarte e Clementino (2017) que elucida as demandas enfrentadas pelo diretor escolar no ambiente escolar concreto. A mediação de conflitos, por exemplo, emerge como uma das atividades mais exigentes em termos de tempo para o diretor, no âmbito da micropolítica escolar. Nesse cenário, questões controversas e interesses individuais ou de grupos frequentemente se sobrepõem ao propósito fundamental de prestação de serviço público e à missão do Estado.

Oliveira e Abrucio (2011) trazem o diretor de escola como um burocrata de médio escalão, que cumpre e repassa ordens do alto escalão aos que chamam de burocratas de rua, no caso, os professores, que são os profissionais que prestam o serviço educacional com maior proximidade. Nesse interim, qual a posição do diretor escolar entre o princípio e a meta da gestão democrática?

O diretor de escola para promover a gestão democrática se encontra no idealismo de cumprir o princípio, com a participação de profissionais da educação para as propostas pedagógicas e a comunidade envolvida para o bem comum da instituição, além de cuidar das demandas cotidianas, nas quais precisa administrar conflitos e falta de recursos (PARO, 2011), e ainda convencer o professorado a concorrer para o alcance de metas cobradas pelo Estado.

O diretor de escola seria um burocrata de médio escalão, um preposto do Estado, que está mais conformado às metas que aos princípios. Um cumpridor de atribuições, um líder para os interesses do Estado, um gerente para a melhoria dos índices educacionais em um contexto de desigualdades sociais no qual precisa ser um técnico meritório, para liderar a equipe escolar para a “performatividade” em que os alunos aprendam, as crianças obtenham boas notas nas avaliações, e as famílias reconheçam a importância da participação e do bom desempenho de seus filhos.

O que se pode concluir sobre a gestão democrática é que, assim como ensina Mendonça (2000), a democracia tem “espasmos”: ora há momentos de participação efetiva, ora há seu sufocamento, por predeterminações que vestem o manto democrático, mas padronizam, não permitem o embate, a discussão, pois as deliberações estão postas, os estatutos, os currículos, as avaliações estão todos padronizados.

A gestão democrática está fadada à “encenação participativa”. Para usar a expressão proposta por Ball (2005), o “ventriloquismo”, que se coloca às subjetividades:

Durante a instalação dessas tecnologias nas organizações de serviço público, o uso de uma linguagem nova para descrever papéis e relacionamentos é importante: as organizações educacionais reformadas estão agora “povoadas” de recursos humanos que precisam ser gerenciados; a aprendizagem é rerepresentada como o resultado de uma política de custo-benefício; o êxito é um conjunto de “metas de produtividade” etc. (BALL, 2005, p. 546)

O diretor escolar encontra-se distanciado dos princípios fundamentais da gestão democrática, os quais preconizam a participação coletiva e a busca por consensos, visando à eventual obtenção de autonomia nas decisões voltadas ao bem-estar da instituição educacional. No entanto, nos tempos atuais, observa-se que o papel do diretor escolar tem sido progressivamente moldado para se alinhar às metas estabelecidas, configurando-o como um executor das políticas (*policy making*). Nessa perspectiva, o diretor assume o papel de líder competente, capaz de orquestrar toda a comunidade escolar, a fim de atingir os objetivos delineados pelos governos, frequentemente ditados por entidades internacionais, muitas vezes negligenciando as particularidades dos contextos locais.

Quanto às respostas e atribuições dos diretores escolares de Jaú, depreende-se que, de maneira geral, também se encontram subordinados à prática de uma democracia direcionada e a uma autonomia limitada. Essa circunstância decorre da adaptação da política de gestão democrática segundo os imperativos estabelecidos pelo governo federal e estadual.

Nesse contexto, no qual a educação de qualidade é relacionada à obtenção de uma boa nota no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), a gestão democrática se

apresenta como um desafio à escola pública e um dilema ao diretor de escola, que precisa equilibrar-se entre os anseios da comunidade escolar, cobranças estatais e a justiça social em suas unidades de atuação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da Gestão Democrática é de natureza inesgotável, como assinala Mendonça (2000, 2001), uma vez que praticamente todos os aspectos relacionados ao acesso à educação são permeados pelo conceito de gestão democrática. O presente trabalho busca proporcionar uma análise reflexiva sobre a evolução dessa política educacional, justificando, assim, a escolha de uma abordagem segmentada em contextos, abrangendo a concepção do princípio e a sua materialização sob variadas influências ao longo de distintos momentos históricos, marcados pela intersecção de interesses e agendas ligadas a organizações internacionais.

Outra esfera considerada é a da produção textual, onde as leis e normas são codificadas em enunciados nem sempre límpidos e inequívocos, sendo posteriormente decodificadas no âmbito da prática. Ball e Bowe (1992) orientam que a ação é informada pela interpretação dos textos, que são lidos, reinterpretados e adaptados em conformidade com contextos situados, profissionais, materiais e externos, fator que conduz à evolução da política.

Com apoio nessa teoria, é possível afirmar que o princípio “gestão democrática no ensino público, na forma da lei” sofreu múltiplas interpretações em diferentes contextos, englobando influências, textos e práticas, em um processo de simbiose. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o alicerce primordial desse debate, em um contexto de mobilizações pela participação política e pelo acesso aos direitos sociais.

A LDBEN/1996 buscou dar base e diretrizes ao princípio, delegando aos sistemas de ensino a definição das normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as particularidades. Os princípios derivados dessa concepção compreendem a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como a inclusão das comunidades escolar e local nos conselhos escolares ou instâncias equivalentes.

O Plano Nacional de Educação (Lei n.º 13.005/2014) (BRASIL, 2014) transformou o princípio da gestão democrática em uma meta concreta, ao estabelecer a garantia de condições para a efetivação desse princípio na educação. Tal efetivação está vinculada à aplicação de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como à realização de consultas públicas à comunidade escolar nas escolas públicas.

O Plano Municipal de Educação de Jaú (Lei n.º 5.031/2015) (JAHU, 2015) dispôs como meta “possibilitar condições para a efetivação da gestão democrática da educação de nosso município, prevendo recursos e apoio técnico de Estado e da União, no âmbito das escolas públicas”.

Na esfera da prática, a análise se concentrou nos dados fornecidos pelos indicadores de plataformas digitais, revelando que, em nível federal, a meta não foi alcançada no período de dois anos conforme previsto. Vale salientar que o decênio em questão está prestes a se encerrar. Quanto às declarações proferidas pelos diretores do município de Jahu, merece destaque um conjunto de dados obtidos, nos quais critérios de ocupação do cargo revelam contradições em relação ao que estabelece a lei, conforme atestado em algumas respostas. A respeito deste ponto, um aprofundamento da investigação se faz necessário, o que pode ser conduzido em futuros estudos

Para a concretização dos princípios e metas traçados, o papel desempenhado pelo diretor escolar desempenha uma função crucial. A ele é confiada uma série de atribuições que abrangem várias dimensões, incluindo a abertura da gestão da escola à participação efetiva da comunidade escolar. Contudo, esta tarefa esbarra em diversos desafios, como a persistência de traços do patrimonialismo nas relações, que muitas vezes subjugam o interesse coletivo da escola a interesses pessoais e particulares. Por outro lado, o diretor se encontra enredado em uma burocracia que por vezes apresenta ineficiências e que, em certas situações, apenas simula processos democráticos. Além disso, uma preocupação latente é a contínua busca por alcançar resultados satisfatórios nas avaliações externas, que servem para demonstrar sua capacidade de liderança e de gestão, inserindo-se nesse contexto a crescente tendência de privatização do ensino público.

Retomando a inquietação inicial acerca dos desafios que confrontam a gestão democrática, muitas vezes caracterizada por uma participação meramente aparente, a análise abordada culmina em uma consideração afirmativa: a gestão democrática se configura como uma política educacional em constante fluxo, oscilando entre o anseio pela inclusão do público e a propensão pelos interesses neoliberais inerentes aos governos e suas alianças. Nesse intrincado cenário, o diretor escolar é convidado a encenar como protagonista, vestindo seu papel de líder gerencialista, no entanto, na prática, encena como mediador de conflitos e interesses entre os membros da comunidade escolar, da instituição escolar e do Estado, na busca da oferta de uma educação pública, gratuita e de qualidade, considerando, ainda, o alcance de indicadores numéricos para validar sua habilidade na gestão.

O diretor de escola se equilibra no constante fluxo da gestão democrática, que oscila entre os anseios da participação pública e consciente e a propensão pelos interesses neoliberais de governos e suas alianças nacionais, internacionais, institucionais, imerso em uma sociedade com traços patrimonialistas tradicionais, com práticas burocráticas ineficientes, com simulação de processos democráticos (encenação participativa) e a preocupação com resultados em

avaliações externas, para aferir sua capacidade de gestão e liderança, a sua meritocracia, em atendimento às diretrizes gerencialistas.

É nesse palco, de inúmeros desafios, que o diretor de escola se posiciona como um mediador, ante a uma democracia direcionada e uma autonomia limitada, dentro das regras do jogo do que é possível fazer na gestão democrática.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, M. **Colegiado escolar**: espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003.
- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2007.
- ANPAE. Posicionamento da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) sobre o documento Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar. **ANPAE**, n.d. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/website/noticias/529-matriznacional-de-competencias-do-diretor-escolar>. Acesso em: 14 jan. 2023.
- APRESENTAÇÃO: LDB - O processo de tramitação. **Educ. Rev**, Curitiba, n. 11, p. 103-106, dez. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/7s3KB8mDpSKrScTMm8hVRJk/>. Acesso em: 18 jan. 2023.
- ARAÚJO, R. B. M. **A nova gestão pública, a regulação da educação e a gestão democrática no contexto dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia da Bahia**. 2014. 214 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a pesquisa em Política Educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 24, p. 1-18, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/2750/275043450049/html/index.html>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- BALL, S. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/sHk4rDpr4CQ7gb3XhR4mDwL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- BALL, S. **Educação Global s.a.**: as novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução: Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.
- BALL, J. S.; BOWE, R. Subject departments and the ‘implementation’ of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, v. 24, n. 2, p. 97-115, 2006. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0022027920240201>. Acesso em: 10 out. 2023.
- BALL, S.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**. Tradução: Janete Bridon. 2. ed. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2021.
- BALL, J. S.; MAINARDES, J. (org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.
- BIZELLI, J. L. Educação para a cidadania. *In*: DAVID, C. M. (org.). **Desafios contemporâneos da educação**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em:

<https://static.scielo.org/scielobooks/zt9xy/pdf/david-9788579836220.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2000.

BOLLMANN, M. G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/58W3L3qtT7cxffMpbtybf4L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BOTELHO, G.; SILVA, L. G. A. Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor: o trabalho do diretor escolar em análise. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 16, e83899, mar. 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/83899>. Acesso em: 14 dez. 2022.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education and changing schools**. Cases studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Painel de estatística dos gestores escolares da educação básica. **INEPDATA**, n.d. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWQ1YjJiZmEtM2Q0NC00OGEwLTkxYTQtMTVhOGFkZmFjZjllIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWw4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9&pageName=ReportSection534422960eba34d201d8>. Acesso em: 29 jan. 2023.

BRASIL. Catálogo de escolas. **INEPDATA**, n.d. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/catalogo-de-escolas>
<https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard>. Acesso em: 29 jan. 2023.

BRASIL. Portal das Cidades. Jaú. **IBGE**, n.d. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/jau/panorama>. Acesso em: 29 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. **Portaria Ministerial n.2.896/2004**. Resolve criar, no âmbito da Secretaria de Educação Básica - SEB, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2004. Disponível em:

http://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/PORTARIAMINISTERIALMEC2896_2004.pdf. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 8035/2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/490116>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Conselho Escolar: Processos, Mobilização, Formação e Tecnologia**. Brasília, DF: MEC, 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=43181-livro-ufc-conselho-escolar-pdf-1&category_slug=junho-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Aprova a nova lei do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB). Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução CNE/CP N. 2, de 22 de dezembro de 2017**. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN22017.pdf?query=curriculo. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução CNE/CP n. 4, de 17 de dezembro de 2018**. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. Brasília, DF: CNE/MEC, 2018. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN42018.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução CNE/CP N. 1, de 27 de outubro de 2020**. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada). Brasília, DF: CNE/MEC, 2020. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN12020.pdf?query=Educacao%20Ambiental. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **Resolução CNE/CP N. 2, de 20 de dezembro de 2019.** Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Brasília, DF: MEC, 2019. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN22019.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **Parecer CNE/CP n. 04/2021.** Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (BNC-Diretor Escolar). Brasília, DF: MEC, 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2021-pdf/191151-pcp004-21/file>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BIZELLI, J. L., VARGAS-BIZELLI, T. Respuesta de las universidades brasileñas a la pandemia: la experiencia del sistema paulista de educación superior. *In*: SEBASTIAN-HEREDERO, E., BONILLA-ESQUIVEL J. L.; GÁRATE-RIVERA, A. (Org.). **Educación Superior en tiempos de pandemia: ideas y escenarios en el contexto de la contingencia.** 1ed. Mexicali, Baja California: Editorial Cety's Universida, 2021, v. 1, p. 68-82.

BRZENZINSKI, I. Apresentação, LDBEN/1996 contemporânea: contradições, tensões e conflitos. *In*: BRZENZINSKI, I. **LDBEN/1996 contemporânea: contradições, tensões e conflitos.** São Paulo: Cortez, 2014.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília, DF: IPEA; ENAP, 2018.

CUNHA, A. L. O desenvolvimento meandros da educação brasileira entre o estado e o mercado. **Educ. Soc.** Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/tcv35NPhMLYGgFjxyhHVRkD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CURY, C. R. J. **Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas.** São Paulo. Cortez, 2000.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: experiências e desafios. **Revista brasileira de política e gestão da educação**, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/25486>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. *In*: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.** 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil *In*: FERREIRA, M. S. C (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências e novos desafios.** São Paulo: Cortez, 1998.

DOURADO, L. F. Estado, Educação e Democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, e0224639, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vsCq3LjxSXYrmZDgFWwk7tG/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

DOURADO, L. F. Avaliação do Palno Nacional 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, v. 31, p. 677-705, set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/q8MtGNtrL8zS3sGpnrYkwf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2023.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso: aula inaugural no College de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970**. 24. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022a.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. 13ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022b.

FREIRE, P. **Pedagogia da Esperança**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HORA, D. L. **Gestão democrática na escola**. 15. ed. Campinas, SP: Editora Papyrus, 2010.

JAHU. **Lei complementar n. 438, de 4 de abril de 2012**. Dispõe sobre o Estatuto, Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Município de Jahu e dá outras Providências. Jahu, SP: Prefeitura Municipal, 2012. Disponível em: https://www.jau.sp.gov.br/uploads/imprensa_oficial/2017/10/30/144751/jornal_oficial_524b.pdf. Acesso em 12 ago. 2022.

JAHU. **Lei n. 5.031, de 17 de novembro de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação. Jahu, SP: Prefeito Municipal, 2015. Disponível em: http://leis.jau.sp.gov.br/Leis/2015/84998456705075520556_5031.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

JAHU. **Lei n. 5.157, de 1º de junho de 2017**. Dispõe sobre a regulamentação de concurso público na Prefeitura do Município de Jahu e dá outras providências correlatas. Jahu, SP: Prefeitura Municipal de Jahu, 2017.

JAHU. **Edital de Concurso Público n. 02/2019**. Jahu, SP: Secretaria de Governo, 2019. Disponível em: https://www.jau.sp.gov.br/uploads/concursos/22/arquivos/1-_2019-02_-_Edital_de_Abertura_das_Inscri%C3%A7%C3%B5es.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

LAGO, N. C.; TERRA, S. X.; CATEN, C. S. ten; RIBEIRO, J. L. D. (2021). Ensino remoto emergencial: investigação dos fatores de aprendizado na educação superior. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 16, n. 2, p. 391–406, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/14439>. Acesso em: 10 ago. 2022.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. rev. ampl. Goiânia: Livros MF, 2008.

LIMA, L. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1038, out./dez. 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/smG9JRgD8PjyNyMyZMRXf7H/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2022.

LIMA, L. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/er/a/YCPpdwGWZshhVyhjwpzHZtp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2022.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 12, n. 16, ago. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/59217>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MAINARDES, J.; GANDIN, L. A. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M. L. P. **Estudos epistemológicos no campo de pesquisa em política educacional**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/KCJrrfcWgxsnhp8ZVN4R4Jt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MARTINS, R. **Gestão democrática como dispositivo gerencialista**. 2020. 192 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2020.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. 2000. 323 f. Tese (doutorado) – Universidade de Campinas, Faculdade de Educação, 2000. Disponível em:

https://educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit2/a_regra_e_o_jogo_democracia_e_patrimonialismo_na_educacao.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

MENDONÇA, E. F. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 22, n. 75, p. 84-108, 2001. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/dxChfBYZjdfgPRc3v3wYZXS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2022.

OLIVEIRA, R. P. A. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. (org).

Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015a.

OLIVEIRA, D. A. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. *In*: OLIVEIRA, D. A. (org). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015b.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAAE**, v. 33, n. 3, p. 707-726, set./dez. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/79303>. Acesso em: 10 jan. 2023.

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F.; AUGUSTO, M. H. 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://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4367>. Acesso em: 10 jan. 2023.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, L. F. **Burocracia de médio escalão e diretores de escola**: um novo olhar sobre o conceito. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas. Brasília, DF: IPEA; ENAP, 2018.

PARO, V. H. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, V. H. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema Nacional, plano nacional e gestão democrática da educação democrática no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16342/0>. Acesso em: 12 ago. 2023.

Princípio. *In*: MICHAELIS, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2023.

QEdU. **Jaú**: Questionário SAEB - Diretores. n.d. http://cdn.novo.qedu.org.br/questionarios-saeb/diretores/3525300-jau?dependencia_id=3 Acesso em: 04 fev. 2023.

SÃO PAULO. **Lei Complementar n. 444, de 27 de dezembro de 1985**. Atualizada pelo Decreto nº 66.808, de 02 de julho de 2022. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. São Paulo: Governo do Estado, 1985. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1985/lei.complementar-444-27.12.1985.html>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SÃO PAULO. **Decreto n. 65.298, de 18 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres (APM). São Paulo: Governo de Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65298-18.11.2020.html>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SÃO PAULO. **Resolução Seduc n. 18, de 8 de março de 2022**. Dispões sobre o modelo do Estatuto Padrão do Conselho de Escola. São Paulo, SP: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo: 2022a. Disponível em: <https://deguaratingueta.educacao.sp.gov.br/resolucao->

seduc-no-18-de-8-3-2022-dispoe-sobre-o-modelo-do-estatuto-padrao-do-gremio-estudantil. Acesso em: 10 ago. 2023.

SÃO PAULO. **Resolução Seduc n. 19, de 8 de março de 2022**. Dispõe sobre o Estatuto - Padrão do Grêmio Estudantil. São Paulo: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo: 2022b. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=202203080019>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SÃO PAULO. **Lei n. 16.278, de 08 de julho de 2016**. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2016. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16278-07.07.2016.html>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SÃO PAULO. **Parecer CEE N. 67/98, de 18 de março de 1998**. Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. São Paulo, SP: Conselho Estadual de Educação (Conselho Pleno): 1998. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/parcee67_98.htm. Acesso em: 12 ago. 2023.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Políticas Educacionais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, F. S. **Eficácia escolar, liderança e aprendizagem nas escolas estaduais brasileiras: uma análise multivariada em painel**. Tese (doutorado CDAPG) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2020.

VEIGA-NETO, A. Teoria e Métodos em Michel Foucault (im)possibilidades. **Cadernos de Educação**, Pelotas, v. 34, p. 83-94, set./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/caduc/article/view/1635/1518>. Acesso em: 10 jan. 2023.