Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades
Faculdade de Educação da Baixada Fluminense

Marli Stuart Araujo

Os processos de condução da gestão escolar na 5ª Coordenadoria Regional de Educação à luz da perspectiva democrática

Duque de Caxias
2025

Marli Stuart Araujo

Os processos de condução da gestão escolar na 5ª Coordenadoria Regional de Educação à luz da perspectiva democrática

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Educação, Cultura e Comunicação em Periferias.

Orientadora: Prof.ª Dra. Luciane da Silva Nascimento

Duque de Caxias

2025

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/C

A658 Araujo, Marli Stuart
Tese Os processos de condução da gestão escolar na 5ª Coordenadoria Regional de Educação à luz da perspectiva democrática / Marli Stuart Araujo. - 2025.
145 f.

Orientadora: Luciane da Silva Nascimento.
Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

1. Educação - Teses. 2. Gestão escolar - Teses. 3. Democracia - Teses. I. Nascimento, Luciane da Silva. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação da Baixada Fluminense. III. Título.

CDU 37.07

Bibliotecária: Karla Belchior da Costa – CRB7/6126

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---------- ----------

Assinatura Data

Marli Stuart Araujo

Os processos de condução da gestão escolar na 5ª Coordenadoria Regional de Educação à luz da perspectiva democrática

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Educação, Cultura e Comunicação em Periferias.

Aprovada em: 25 de novembro de 2025.

Banca Examinadora:

_____

Prof.ª Dra. Luciane da Silva Nascimento (Orientadora)

Faculdade de Educação da Baixada Fluminense – UERJ

_____

Prof. Dr. Lincoln de Araújo Santos

Faculdade de Educação da Baixada Fluminense – UERJ

_____

Prof. Dr. Igor Andrade da Costa

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Duque de Caxias

2025

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus filhos, Maria Clara Stuart e Gabriel Stuart, e ao meu neto, Anthony Stuart. Eles são minha inspiração, força e motivação para jamais desistir.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, todo poderoso, meu mestre fiel onisciente, onipotente e onipresente, sem o qual não teria conseguido chegar até aqui.

À minha família: à minha mãe, Maria Stuart, uma eterna guerreira; ao meu pai, Carlos Araujo (*in memorian*), que, com certeza, estaria muito orgulhoso com essa conquista; ao meu irmão, Augusto Stuart; aos meus filhos, Maria Clara e Gabriel; ao meu afilhado, Isaque; e à minha irmã, Mariana da Costa, que sempre me apoiou em todas as situações e circunstâncias, sendo meu ombro amigo, minha escuta e o abraço que acolhe.

À minha equipe querida da Gerência de Educação da 5ª CRE e, em especial, a Mylena Peixoto, Andreia Casadonte, Conceição Matias e Ludmila Peixoto, pelo incentivo, pelo carinho e por nunca terem soltado a minha mão.

À minha querida orientadora, Prof.ª Dr.ª Amélia Escotto do Amaral (*in memorian*), que me apresentou à pesquisa, ao mundo acadêmico e à oportunidade de aprender que conhecimento, foco e disciplina precisam caminhar lado a lado, e que jamais estaremos prontos, pois a sede pelo conhecimento é o combustível que nos move cotidianamente.

À minha orientadora, Prof.ª Dr.ª Luciane Nascimento, um grande presente na minha vida, enviado por Deus, que me acolheu de uma forma extremamente sensível e carinhosa, e trouxe luz num momento em que o caminho parecia todo escuro. Uma grande inspiração e exemplo do tipo de profissional que quero ser.

À banca examinadora, com o Prof. Dr. Igor Andrade da Costa e o Prof. Dr. Linconl de Araújo Santos, que contribuíram para a finalização deste trabalho. Assim como à Prof.ª Dr.ª Karine Vichiett Morgan, que contribuiu para o desenvolvimento desta dissertação na fase de Qualificação.

A participação é a essência da democracia e a base de uma educação transformadora.

Carlos Nelson Coutinho

RESUMO

ARAUJO, Marli Stuart. **Os processos de condução da gestão escolar na 5ª Coordenadoria Regional de Educação à luz da perspectiva democrática**. 2025. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias) – Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2025.

Esta pesquisa investiga como são tratados os eixos de gestão escolar e as perspectivas da gestão democrática por meio da ação dos diretores no território da 5ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE) da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ), à luz de legislações educacionais, em seus contextos políticos e sociais. Tem como objetivo examinar essas legislações, o modo como os gestores escolares pensam a respeito da gestão democrática e como são realizados os processos de gestão nas Unidades Escolares, a partir de uma perspectiva democrática. Analisa, pois, a condução da gestão pedagógica, financeira, administrativa e institucional das Unidades Escolares por parte dos gestores, observando se eles articulam práticas democráticas ou mantêm em foco uma visão gerencialista de gestão educacional, baseada no modelo da Nova Gestão Pública (NGP). Foi produzida, para tanto, uma análise global dos processos de gestão nas escolas observadas e das percepções dos gestores acerca de gestão democrática na condução e nos estímulos à construção da autonomia e da participação na escola, assim como dos elementos para efetivação de uma gestão que fortaleça a democracia, a autonomia e a participação de todos nos processos decisórios. Em termos de metodologia, trata-se de pesquisa qualitativa com ênfase em estudo de caso e com uso de questionário e observação direta nas seguintes escolas: Escola Municipal Adlai Stevenson, Escola Municipal José Emygdio de Oliveira e Escola Municipal Pará. O estudo conclui que as realidades pesquisadas caminham mais alinhadas ao controle das concepções gerencialistas do que das orientações democráticas evidenciadas em algumas faces dos instrumentos legais e normativos. Na prática, observou-se a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre gestão escolar, visando apreendê-la na realidade objetiva, para a construção da gestão democrática, levando em consideração a distância entre o real e o ideal, no tocante à efetivação de uma educação emancipatória, fundada nos princípios democráticos e participativos.

Palavras-chave: Gestão escolar. Gestão democrática. Democracia. Gestão gerencialista. Periferia.

ABSTRACT

ARAUJO, Marli Stuart. **School management processes at the 5th Regional Education Coordination from a democratic perspective**. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias) – Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2025.

The research investigates how school management pillars and democratic management perspectives are addressed through the actions of principals within the territory of the 5th Regional Education Coordination (CRE) of the Rio de Janeiro Municipal Education Secretariat (SME-RJ), in light of educational legislation and its political and social contexts. The research aims to examine these laws, how school managers perceive democratic management, and how management processes are carried out within school units from a democratic perspective. It thus analyzes the pedagogical, financial, administrative, and institutional leadership of school units by managers, observing whether they articulate democratic practices or maintain a focus on a managerialist vision of educational management based on the New Public Management (NPM) model. To this end, a comprehensive analysis was conducted on the management processes in the observed schools and the managers' perceptions of democratic management in leading and stimulating the construction of autonomy and participation. It also explores the elements required to implement management that strengthens democracy, autonomy, and the participation of all stakeholders in decision-making processes. Regarding methodology, this is a qualitative research with an emphasis on case study, utilizing a questionnaire and direct observation at the following schools: Adlai Stevenson Municipal School, José Emygdio de Oliveira Municipal School, and Pará Municipal School. The assessment concludes that the researched realities are more closely aligned with the control of managerialist conceptions than with the democratic guidelines evidenced in certain aspects of legal and regulatory instruments. In practice, the need for further studies on school management was observed, aiming to grasp it within objective reality to construct democratic management while considering the gap between the real and the ideal concerning the implementation of an emancipatory education founded on democratic and participatory principles.

Keywords: School management. Democratic management. Democracy. Managerialist management. Periphery.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar – Brasil – 2019-2023 52

Tabela 1 - Percentual de diretores por tipo de acesso – Brasil – 2019-2023 52

Gráfico 2 - Percentual de existência de colegiados intraescolares (Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Grêmio Estudantil) – Brasil – 2019-2023 54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões da matriz de competências 70
Quadro 2 - Síntese das dez competências gerais do diretor escolar 76
Quadro 3 - Legislação sobre Grêmio Estudantil 87
Quadro 4 - Atribuições do diretor escolar 89
Quadro 5 - Atribuições do diretor adjunto 90
Quadro 6 - Número de sujeitos da Escola Municipal José Emygdio de Oliveira 100
Quadro 7 - Número de sujeitos da Escola Municipal Pará 102
Quadro 8 - Número de sujeitos da Escola Municipal Adlai Stevenson 103
Quadro 9 - Caracterizações dos gestores inquiridos 105

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) 99
Figura 2 - Imagem da Escola Municipal José Emygdio de Oliveira 100
Figura 3 - Imagem da Escola Municipal Pará 101
Figura 4 - Imagem da Escola Municipal Adlai Stevenson 102
Figura 5 - IDEB da Escola Municipal Adlai Stevenson 112
Figura 6 - IDEB da Escola Municipal José Emygdio 112
Figura 7 - IDEB da Escola Municipal Pará 112

LISTA DE SIGLAS

AAEE	Agente de Apoio à Educação Especial
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
APM	Associação de Pais e Mestres
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CCBB	Centro Cultural Banco do Brasil
CE	Conselho Escolar
CEC	Conselho Escola Comunidade
CFE	Conselho Federal de Educação
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EAD	Educação a Distância
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAFERJ	Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro
FAMERJ	Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda à Constituição

PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDES	Plano de Desenvolvimento Econômico e Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEE	Plano Especial de Educação
PFL	Partido da Frente Liberal
PGECC	Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PPP	Projeto Político Pedagógico
PQE	Plano Quadrienal de Educação
PRN	Partido da Reforma Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
RBEP	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SDP	Sistema Descentralizado de Pagamento
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMEN	Sistema Municipal de Ensino
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UE	Unidade Escolar
UEx	Unidade Executora
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
VAAR	Valor Aluno Ano Resultado

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	16
1	**CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA**	24
1.1	**Retomada histórica da gestão escolar no Brasil**	24
1.2	**A redemocratização do Brasil: contexto histórico e político**	38
1.3	**A educação pública do Rio de Janeiro no contexto da redemocratização** ...	40
1.4	**Gestão democrática na CRFB de 1988 e na LDB de 1996**	42
1.5	**Os Planos Nacionais de Educação (PNEs)**	45
1.6	**Conceito de democracia e democracia na escola: princípios de gestão democrática**	56
2	**GESTÃO ESCOLAR DA ESCOLA PÚBLICA**	63
2.1	**O diretor escolar e a gestão da escola pública**	63
2.2	**Gerencialismo na educação**	66
2.3	**Matriz de competências dos gestores e o princípio da Nova Gestão Pública**	70
2.4	**O Conselho Escolar e o Grêmio Estudantil como instrumento da gestão democrática na SME-RJ**	80
2.5	**Eleição de diretores e processo de certificação e consulta à comunidade escolar na SME-RJ**	88
3	**ESTUDO DE CASO NA 5ª CRE: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**	97
3.1	**Campo empírico da pesquisa**	98
3.2	**Caracterização das escolas investigadas**	99
3.3	**Instrumentos de recolha e análise de dados**	103
3.4	**Os participantes da pesquisa**	105
3.5	**Tratamento dos dados obtidos junto aos gestores e análise dos resultados**	106
3.5.1	Gestão política institucional	106
3.5.2	Gestão Pedagógica	112
3.5.3	Gestão administrativa	117
3.5.4	Gestão financeira	118

3.5.5 Eleição e atuação do Grêmio Estudantil e do CEC 121
CONSIDERAÇÕES FINAIS 124
REFERÊNCIAS 126
ANEXO – Questionário/Entrevista-Diretor 143

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, realizada durante o Curso de Mestrado Acadêmico em Educação, da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, e vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias (PGECC) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), está diretamente relacionada à minha trajetória profissional enquanto professora regente nas redes públicas municipais de educação da Baixada Fluminense, representadas pela Secretaria Municipal de Educação (SME) de Nilópolis, de 2003 a 2009, e pela SME de Nova Iguaçu, de 2009 a 2011.

Tendo passado, mais recentemente, pelos cargos de diretora adjunta, diretora geral e gerente de educação da 5º Coordenadoria Regional de Educação (CRE) – prefeitura municipal do Rio de Janeiro – de 2009 até a presente data, sou responsável por gerenciar a formação docente dos profissionais de educação, o acompanhamento e o monitoramento dos processos de gestão pedagógica nas 130 Unidades Escolares e em 1 unidade de extensão, divididas nos 19 bairros de abrangência da CRE.

Diante dessa atuação profissional, suscitou-me o desejo de investigar como são tratados os eixos de gestão escolar em sua perspectiva democrática no território da 5ª Coordenadoria Regional de Educação, visando trazer elementos concretos que servissem de instrumento para subsidiar debates e discussões com gestores da nossa CRE, a fim de alcançar a melhoria da qualidade de ensino nos espaços escolares, onde acontecem as aprendizagens.

Durante o tempo de atuação como regente nas prefeituras municipais de Nilópolis, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro, observei que todas as ações pedagógicas das Unidades Escolares eram atribuídas ao coordenador pedagógico, sendo este o principal articulador junto à equipe docente e aos alunos.

A direção geral e a adjunta estavam ligadas às questões burocráticas, administrativas e de infraestrutura das Unidades Escolares, participando apenas do conselho de classe bimestralmente, além de manterem um distanciamento nas relações interpessoais com a equipe das unidades, o que, por vezes, refletia na resistência do grupo no atendimento das solicitações inerentes à prática de projetos pedagógicos.

As direções eram centralizadoras, decidiam as ações sem participação e consulta aos sujeitos que compõem a comunidade escolar e aos membros do Conselho Escola Comunidade (CEC). Os recursos materiais eram parcos e não havia devolutiva para a comunidade acerca do recebimento dos recursos financeiros e suas respectivas aplicações na estrutura da escola e na compra de materiais pedagógicos.

Em 2016, fui convidada a assumir a direção adjunta na Escola Municipal 05.15.021 Mozart Lago. Sentia a necessidade de me aproximar dos professores e planejar com eles as ações pedagógicas, além de participar das reuniões de planejamento junto à coordenação pedagógica e de envolver todos os atores da comunidade escolar na tomada de decisão da gestão, fortalecendo sua autonomia e sua participação efetiva.

Desejava, também, um CEC atuante, de fato, nos processos decisórios, objetivando a melhoria da qualidade de ensino dessa Unidade Escolar (UE) e a socialização ampliada da gestão enquanto democratização do espaço escolar. Então, ao assumir a direção da unidade em 2018, após um processo seletivo para análise do plano de gestão e consulta à comunidade escolar, percebi que precisava traçar caminhos e fazer uma escuta sensível dessa comunidade para entender o porquê do baixo desempenho dos estudantes, da falta de motivação e engajamento da equipe docente na elaboração e na execução de projetos pedagógicos.

Passei a estar cada vez mais perto dos professores, alunos, responsáveis e funcionários, ouvindo atentamente as suas colocações e participando ativamente da elaboração do planejamento, das ações pedagógicas e do acompanhamento da gestão de sala de aula, além de garantir a participação de todos na gestão administrativa, dando-lhes voz e autonomia.

As reuniões com o CEC aconteciam quinzenalmente. Passamos a envolver toda a comunidade escolar – pais, professores, responsáveis e alunos – na implementação de projetos e oficinas. Elas eram ministradas dentro da escola por pais de alunos e funcionários. Espaços foram revitalizados, o refeitório abandonado se transformou em brinquedoteca, os alunos da Educação Infantil tiveram acesso, pela primeira vez, a um parquinho com brinquedos e grama sintética no espaço interno. A horta que estava abandonada há mais de vinte anos, cheia de pichações, foi revitalizada e, com o trabalho voluntário de pais e professores, os alunos começaram a plantar. Toda colheita era motivo de projetos de alimentação.

Recebemos, então, a primeira moção de aplausos pela Câmara de Vereadores devido ao trabalho com o meio ambiente. Os alunos passaram a ter mesas de xadrez e música na hora do recreio. Os professores passaram a desenvolver cada vez mais projetos e, logo no primeiro ano de gestão, em 2018, recebemos o Prêmio Professores do Brasil, com o Projeto “Lugar de mulher é onde ela quiser”, e fomos finalistas no Anima Mundi 2018, levando nossos alunos para assistir à exibição do próprio filme no Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB). Tivemos vídeos construídos por alunos e professores para o Brazil World Mosquito Program, exibidos na Austrália, com a cobertura da TV Escola.

Fomos capa do Diário Oficial do Rio de Janeiro e alvo de algumas matérias. Participamos dos Programas de TV “Como será”, da Rede Globo e do Canal Futura, em que a

pauta era: inovações da gestão escolar. A melhora no resultado do desempenho logo no primeiro ano de gestão foi perceptível. As salas de aula ociosas terminaram.

Em 2021, fui convidada a assumir a gerência de educação e passei a conhecer um pouco mais do nosso território. Através das visitas a campo e das trocas com os gestores, observei que muitos sentiam dificuldade na realização da gestão pedagógica, em promover uma gestão efetivamente democrática e manter um diálogo aberto com o CEC.

Surgiu, assim, a necessidade da candidatura ao Mestrado da PPGECC para entender, por meio da pesquisa científica, as interfaces epistemológicas desse fenômeno e trazer elementos para subsidiar as formações de gestores, nos eixos de gestão escolar em uma perspectiva democrática, objetivando compreender os seus impactos na promoção da autonomia, na participação efetiva de todos os sujeitos escolares e na qualidade socialmente referenciada do ensino das Unidades Escolares.

Os desafios que hoje se apresentam no campo educacional nos fazem acreditar no quanto é preciso transformar a escola em um espaço verdadeiramente democrático. Esse espaço só poderá ser considerado transformador se encararmos tamanha missão com o envolvimento de todos os educadores e estudantes, da equipe técnico-pedagógica, dos funcionários e gestores, e das famílias, tornando a prática diária algo que mobilize a atuação dos indivíduos em prol de ações que resultem em práticas participativas na escola pública. Desse modo, é preciso que a escola e seus sujeitos procurem mecanismos que levem essa prática a ser, de fato, democrática.

Para que a gestão pedagógica possa se caracterizar pelo aspecto democrático é necessário que seus gestores busquem as principais ferramentas para essa grande tarefa. Algumas características que potencializam essas ferramentas precisam abordar elementos como participação efetiva, coletividade, transparência, representatividade, entre outros elementos democráticos, para melhorar a qualidade socialmente referenciada da educação oferecida na escola.

A criação de ambientes propícios para essa finalidade, como o Conselho Escolar (CE), deve ter a grandiosa atenção das pessoas responsáveis em mobilizar toda a comunidade em torno da proposta, pois a participação e o envolvimento de todos é de suma importância para o sucesso desse trabalho. Segundo Abranches (2003, p. 51):

> Atualmente, vários pesquisadores das áreas sociais e humanas encontram-se preocupados com o relacionamento entre a escola e a comunidade. Os conceitos de democracia, qualidade de ensino, ética, cidadania, justiça social e qualidade total fazem parte de discussões nas quais se tem, como principal objeto de trabalho, a qualidade da educação. Tendo como referência Silva (1996) e Hora (2004), pode-se dizer que a parceria entre a escola e a comunidade tem trazido e pode originar muitas conquistas que antes se apresentavam impossíveis, no sistema educacional, como: o

> desafio de superar o conservadorismo de vários grupos e a resistência às novas propostas educacionais; acabar com a apatia e o desânimo que domina o ambiente escolar, consequências da crise social e política que atinge professores, alunos e funcionários; e instaurar graus de autonomia satisfatórios para a escola.

Sendo assim, os conselhos escolares assumem uma centralidade ímpar como instância capaz de socializar, de forma ampliada, a participação no interior da escola pública, visando à construção democrática dos processos de gestão. A ação do conselho deve responder às importantes demandas dessa escola e ter como objetivo a garantia de uma escola preocupada com novas formas de construir conhecimento, que saiba democratizar a máquina pública, tenha decisões transparentes e claras para o conhecimento de todos os sujeitos envolvidos e defenda a diversidade como aspecto primordial para as bases de uma gestão escolar democrática.

O Conselho Escolar é regulamentado pelo artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996). Mais recentemente, foi sancionada pelo então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023 (Brasil, 2023a), que reforça a obrigatoriedade da criação e do funcionamento de conselhos escolares e dos fóruns de conselhos escolares nos diferentes entes federativos. O artigo 14 da LDB diz o seguinte:

> Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)
> I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
> II - participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes. (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)
> § 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias: (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)
> I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)
> II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)
> III – estudantes; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)
> IV – pais ou responsáveis; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)
> V – membros da comunidade local. (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023) (Brasil, 1996).

A UE deve, pois, criar regras transparentes e democráticas de escolha por eleição dos membros dos conselhos, que se caracterizam por sua função deliberativa, garantindo a gestão democrática na escola. “São, enfim, uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, na qual se busca incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã” (Brasil, 2004a).

Os espaços públicos de ensino da 5ª Coordenadoria Regional de Educação exigem da

equipe gestora uma atuação que fortaleça os princípios da gestão democrática. Mas como esses gestores percebem o exercício da gestão democrática? Como articulam os processos de gestão pedagógica, financeira, institucional e administrativa na Unidade Escolar? Seriam gestores democráticos ou gerencialistas?

O interesse por essa pesquisa se justifica pela necessidade de encontrar caminhos para uma gestão escolar que promova a participação de todos os atores da UE no desenvolvimento do processo educacional e que seja comprometida com práticas verdadeiramente democráticas. A intenção é que os conhecimentos adquiridos após a pesquisa tragam informações e dados à gerência de educação da 5ª Coordenadoria Regional de Educação para discussão do tema junto aos gestores escolares. O objeto de pesquisa é a atuação dos gestores nos processos de gestão escolar em três escolas da 5ª CRE.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar as legislações em seus contextos políticos e sociais, a percepção dos gestores escolares sobre gestão democrática e a condução dos processos de gestão escolar nas Unidades Escolares, à luz da perspectiva democrática.

Já os objetivos específicos são: 1) investigar como os gestores conduzem a gestão pedagógica, financeira, administrativa e institucional das Unidades Escolares; e 2) verificar se o gestor escolar seria um articulador de práticas democráticas ou um gestor focado em uma visão gerencialista, pautada no modelo da Nova Gestão Pública (NGP).

A metodologia adotada no estudo investigativo foi a pesquisa qualitativa com ênfase no estudo de caso, utilizando, para tanto, inquéritos por meio da aplicação de questionário e observação direta nas escolas, como lócus privilegiado da investigação, e tendo como ambiente natural três Unidades Escolares pertencentes à 5ª CRE da SME do Rio de Janeiro, a saber: Escola Municipal Adlai Stevenson, Escola Municipal José Emygdio de Oliveira e Escola Municipal Pará.

As Unidades Escolares foram selecionadas a partir do seguinte critério: a complexidade da gestão por causa da oferta de segmentos diferentes. Isso porque a Escola Municipal Adlai Stevenson atende alunos do Ensino Fundamental I (do 1º ao 5º ano); a Escola Municipal Pará oferta atendimento no Fundamental II (do 6º ao 9º ano); e a Escola Municipal José Emygdio oferta o Fundamental I e II. As três escolas estão localizadas em bairros diferentes e atendem alunos moradores de comunidades carentes de uma região periférica.

Evidenciamos, nesta pesquisa, como os gestores compreendem os processos de construção de uma gestão democrática e como fortalecem os princípios da autonomia e da participação na escola. Dessa forma, consideramos a importância de uma gestão que fortaleça a democracia, a autonomia pedagógica e a participação de todos nos processos decisórios.

Vivemos um período em nosso país, iniciado na década de 1980 do século XX, regido pelo retorno e pelo fortalecimento da democracia, em que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988 (Brasil, 1988) é apontada como o maior instrumento mandatário para as instituições atuarem sobre os caminhos democráticos.

Construir uma gestão democrática implica luta pela garantia da autonomia da Unidade Escolar, participação efetiva nos processos de tomada de decisão, incluindo a implementação de processos colegiados nas escolas e o financiamento pelo Poder Público. E esse tipo de gestão é entendido como participação efetiva dos vários segmentos que compõem a comunidade escolar – pais, estudantes, professores e funcionários da instituição –, com o objetivo de construir e avaliar os projetos pedagógicos, administrar os recursos da escola e participar de todos os processos decisórios. Maia e Costa afirmam que:

> Ao falarmos de participação efetiva, queremos dizer todos, desde as crianças da educação infantil, pais, professores, alunos, funcionários, equipe pedagógica, direção, representantes da comunidade, ex-educandos e ex-educadores, enfim, todos os que compõem a comunidade escolar e se preocupam com ela e com a busca constante de melhoria de seu papel social (Maia; Costa, 2013, p. 61).

Segundo Wittman e Klippel (2012) e Maia e Costa (2013), a democratização e a participação efetiva pressupõem envolvimento de todos, ou seja, a escola precisa ser democrática, de fato, com uma administração participativa que abarque, em seu processo de tomada de decisão, todos os atores da comunidade escolar de forma direta ou indireta. Democracia na escola refere-se à utilização de mecanismos na gestão escolar, como o CE, a Associação de Pais e Mestres (APM), o Grêmio Estudantil e, eventualmente, as eleições de dirigentes (Paro, 2009).

Segundo Hora (1994, p. 53), "A participação é um direito e um dever de todos que integram uma sociedade democrática", isto significa que a participação e a democracia estão extremamente associadas. A gestão democrática e participativa tem sua importância como método de participação humana e de formação para a cidadania com o intuito de construir uma sociedade mais justa e igualitária. A autora ainda afirma que:

> A gestão democrática na educação inclui, necessariamente, a participação da comunidade no processo educacional, sem o que seria muito mais um arranjo interno dos componentes da escola que atenderiam a interesses que certamente não estariam consentâneos com as expectativas comunitárias (Hora, 1994, p. 120).

Segundo Paro (2016), a verdadeira democracia caracteriza-se pela participação ativa dos cidadãos na vida pública da sociedade na qual estão inseridos, sendo importante que cada um se considere não apenas como usufruidor dos direitos estabelecidos, mas também como criador

de novos direitos.

Alguns mecanismos podem contribuir para a melhoria da qualidade na educação. Utilizar-se das características próprias das práticas democráticas, tão valorizadas e fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa, é condição básica para valorizar a ação de uma gestão democrática comprometida com esse objetivo. Para isso, é preciso exercitar ações que possam levar a essas práticas, pois, segundo, Anita Helena Schlesener (2006, p. 184), "[...] a gestão democrática é um processo contínuo, gerador de uma nova experiência de gestão política que nasce da consciência crítica elaborada na ação e no debate".

Esses mecanismos estão presentes na organização, no desenvolvimento do CE e da APM, da ação de um Grêmio Estudantil, do pleno funcionamento do conselho de classe, entre outras ações que têm na prática participativa a sua principal marca, dotando os dirigentes escolares de um potencial democrático. Essa prática é capaz de habilitá-los na condução que facilite a materialidade de uma gestão democrática que envolva alunos, professores, funcionários e pais no dia a dia escolar. Então, a gestão do projeto pedagógico é tarefa coletiva dos docentes, tornando a participação de todos uma marca importante do processo democrático.

Para fundamentar essa ação, buscamos na normatização presente na LDB alguns elementos que esclarecem pontos e embasam as futuras ações que devem ter como princípio o caráter democrático na condução do trabalho pedagógico. E é justamente quando se trata dos princípios e fins da educação nacional que podemos observar que a legislação aponta para práticas que garantam ações pautadas pelo valor democrático, conforme o artigo 3º (Brasil, 1996).

Trata-se, pois, de assegurar que a Educação Básica tenha como princípios a igualdade, a liberdade, o pluralismo de ideias, o respeito às diferenças, a valorização dos saberes, a gestão democrática e, sobretudo, o vínculo com as práticas sociais, principalmente aquelas pautadas pela solidariedade e pelo bem-estar da comunidade; e de agir de maneira coerente com um novo modelo que tem nas práticas democráticas o compromisso com a melhoria da qualidade na educação (Brasil, 1996).

Outro aspecto que aponta para a construção de uma escola comprometida em ser um espaço democrático, e que está presente na legislação normatizada através da LDB, é a orientação aos governos das diferentes esferas, suas respectivas redes e seus sistemas de ensino para que programem ações visando, principalmente, à melhoria das condições de trabalho dos educadores e à construção de propostas pedagógicas comprometidas com a realidade daquela localidade (Brasil, 1996).

Tudo isso a fim de que possam, também, organizar e administrar funcionários, recursos

materiais e financeiros destinados para aquela escola, mobilizar a participação de toda a comunidade escolar e, sobretudo, lançar mecanismos coletivos de participação. Todas essas propostas são tarefas estabelecidas nos artigos de 12 a 15 da LDB, que propõem os critérios para a organização da educação em todo o território nacional (Brasil, 1996).

Com essa orientação ampla e geral, destinada às escolas brasileiras, surgiu a necessidade de aprimorar o que está determinado nos textos legais que regulam as práticas educacionais. Nesse sentido, o próprio Poder Público define normatizações complementares e propostas de trabalho que visam orientar e fomentar as ações necessárias ao cumprimento da legislação no que se refere à gestão escolar, conforme destaca a Lei de Diretrizes e Bases ao explicitar os princípios e fins da educação nacional (título II, artigo 3º, inciso VIII) e ao especificar a sua organização (título IV, artigo 14), recomendando uma gestão democrática (Brasil, 1996).

No que diz respeito às práticas coletivas para o aprimoramento da gestão pedagógica na escola, o que melhor traduz o princípio da participação é o desenvolvimento do CE. Esse instrumento pode contribuir muito para que as práticas pedagógicas possam dar um salto de qualidade no trabalho desenvolvido pela escola e ainda contribuir para avançar no exercício democrático necessário para a construção de uma sociedade mais justa e solidária. Contudo, a sua existência não garante tal propriedade. É preciso pôr em prática toda a potencialidade de que é capaz, para que sua atuação seja realmente relevante no interior da escola.

Podemos dizer, ainda, que: “Entre as atividades dos conselheiros estão, por exemplo, definir e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à escola e discutir o projeto pedagógico com a direção e os professores” (Brasil, 2018). Sendo assim, o caráter coletivo que deve estar presente na prática da gestão democrática precisa garantir o espaço de participação de toda a comunidade escolar.

Essa comunidade deve procurar sempre estar ciente do que se estabelece como conteúdo a ser trabalhado e dos problemas que desafiam o pleno desenvolvimento das ações pedagógicas e administrativas da UE, conhecendo o que é previamente estabelecido como prioridade na escola (regras, calendários, recursos disponíveis e gastos necessários, entre outras informações) e deve, ainda, contribuir de maneira construtiva e reflexiva para a prática escolar.

Porém, é preciso atenção para não criar maiores problemas nesse terreno já acidentado. As conquistas não se constroem rapidamente, sem antes passarmos por etapas necessárias para o amadurecimento democrático essencial para a atuação de uma gestão escolar participativa, pois “A democracia, para se constituir como cultura, cobra um tributo de tempo que demanda paciência e insistência” (Souza, 2006, p. 287).

1 CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

1.1 Retomada histórica da gestão escolar no Brasil

A década de 1980 foi marcada pela retomada do processo de redemocratização da sociedade brasileira, introduzindo, no cenário político e educacional, uma nova perspectiva de organização escolar fundamentada nos pressupostos da descentralização e da autonomia das escolas. O termo "gestão escolar" adquiriu visibilidade e destaque nas agendas políticas de governo, passando a ser discutido em âmbito nacional, com o intuito de buscar novos modelos de gestão e, dessa forma, sugerir a ruptura com a proposta centralizadora e burocrática das políticas educacionais brasileiras vigentes até então.

Estudos evidenciam que essas transformações políticas e administrativas resultaram em implicações diretas nas formas de concepção da gestão escolar e no trabalho dos diretores, apontando para a necessidade de reflexão acerca da gestão educacional no Brasil, a partir das dimensões políticas e econômicas (Krawczyk, 1999; Wittmann, 2000; Gracindo, 2009).

Destarte, as constantes transformações de natureza política, cultural, tecnológica e social vivenciadas pela sociedade, bem como as demandas existentes nas Unidades Escolares oriundas dessas mudanças, fizeram com que, ao longo dos anos, os modelos de gestão fossem organizados e reorganizados.

No que tange aos processos de organização das escolas, o termo "administração escolar" foi utilizado por muitas décadas e seguia os princípios da escola clássica da administração, com destaque para a racionalização da organização e da execução do trabalho, e a ênfase na estrutura organizacional, alinhada aos interesses capitalistas, sendo o poder centralizado na figura do administrador ou diretor escolar.

Segundo Tavares (2004) e Carvalho (2016), foi a partir de 1980 que a administração escolar passou a ser denominada gestão escolar, acontecendo, portanto, a mudança de paradigma no cenário educacional brasileiro (Simielli, 2022). E os autores anteriores a esse período pensaram o campo da administração escolar a partir das obras de Frederick Winslow Taylor, Henry Fayol e Max Weber (Sander, 2007b).

Junquilho, Almeida e Silva (2012) ratificam que os "pioneiros da teorização" no campo da administração escolar tiveram sua inspiração na administração clássica. E foi na década de 1980 que a efervescência dos debates entre acadêmicos e profissionais de educação, bem como

o anseio popular por democracia (Sander, 2007b), levou ao questionamento a respeito do foco empresarial da gestão escolar, que rendia privilégio à dimensão técnica em prejuízo da dimensão social (Paro, 2016).

Foi nesse período de redemocratização do país que a dimensão política foi inserida nos debates do campo da administração escolar, que passou a ser denominada gestão escolar (Poubel; Junquilho, 2019; Simielli, 2022). Emergiu, em sua literatura, a associação de dois termos: "gestão" e "democracia", trazendo ao seio das discussões uma nova perspectiva, a de gestão democrática, em que o poder é descentralizado e a tomada de decisões é compartilhada, a fim de transmitir valores e atitudes coerentes com uma formação cidadã a todos os alunos, diferenciando-se, assim, da gestão e da organização de empresas e indústrias.

Para falarmos sobre o modelo da gestão nas escolas brasileiras e compreendermos essa mudança de paradigma, no que concerne ao surgimento da gestão democrática no cenário brasileiro, é necessário revisitar os processos históricos e políticos de modelos de gestão que antecederam esse período e conduziram esse processo.

Partimos, então, dos primeiros escritos de administração no Brasil aos escritos sobre gestão escolar no período da redemocratização, incluindo o cenário de 1988, que nos remete à promulgação da CRFB (Brasil, 1988), e o de 1996, que aponta para a atual LDB (Brasil, 1996), marcos históricos da democracia e da participação na educação brasileira.

Os primeiros registros teóricos no Brasil remontam à década de 1930. Até então, inexistia um sistema de ensino estruturado para a população, situação decorrente do descaso dos governantes da época, o que acabou dificultando a formação de um corpo teórico voltado à administração educacional. As publicações existentes até o período da Primeira República caracterizavam-se, sobretudo, como "[...] memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista" (Sander, 2007a, p. 21).

A partir da década de 1930, inaugurou-se "[...] um novo capítulo no campo da administração da educação" (Sander, 2007b, p. 425). E o meio educacional acadêmico passou a ser fortemente influenciado pelos ideais progressistas, em oposição ao modelo tradicional de ensino, que já não atendia às demandas de desenvolvimento nacional daquele período, marcado pela intensificação do processo de industrialização. Esse cenário educacional consolidou-se, sobretudo, em decorrência da influência do movimento pedagógico da Escola Nova, com destaque para a vertente norte-americana liderada por John Dewey.

Sob a influência da orientação taylorista/fordista, após a crise de 1929, o modelo pautado na racionalização científica, burocrática e empresarial tornou-se referência para a formação do administrador escolar. Nesse cenário internacional, os principais intelectuais

brasileiros vinculados à defesa da Escola Nova passaram a enfatizar a necessidade de uma maior cientificidade no campo educacional, bem como da ampliação do acesso à educação. Esta passou a ser concebida de forma otimista, sendo-lhe atribuída a função de instrumento de redenção social.

Segundo Cury (1978), o avanço do modo de produção capitalista, ao impulsionar o desenvolvimento urbano-industrial, instaurou um contexto de tensões e expectativas em torno do bem-estar social e do progresso nacional. Nesse quadro, apenas uma educação de caráter prático – voltada à formação da força de trabalho – seria capaz de superar o chamado "atraso" e a "ignorância".

Ao entusiasmo inicial pela expansão da educação sucedeu-se, então, um otimismo pedagógico, que se materializou nas propostas de reforma das instituições escolares existentes. E a simples difusão do ensino já não era considerada suficiente, sendo imprescindível a adoção dos princípios escolanovistas. Segundo o autor,

> A escola seria mais eficiente, seu espírito científico qualificaria o ensino, a psicologização do processo educacional capacitaria o aluno segundo suas virtualidades, a administração escolar racionalizaria o processo educacional. Enfim começa a se fazer presente no Brasil a ideia da Reconstrução social pela Reconstrução educacional (Cury, 1978, p. 19).

Na mesma época, surgiu o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, que tinha como foco a defesa dos princípios da Escola Nova. Entre diversos pontos abordados, o documento destacava a falta de "[...] espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar" (O Manifesto, 1984), como a principal causa da "desorganização do aparelho escolar". Esse reconhecimento evidencia o contexto histórico em que se estabeleciam as bases para os primeiros estudos sobre administração escolar, muitos dos quais elaborados pelos próprios educadores que participaram do manifesto.

Seguindo os princípios da escola clássica da administração, a administração escolar inclinou-se para a formação de um sistema de ensino nacional. Dentre esses princípios, destacam-se a racionalização da organização, a execução do trabalho e a ênfase na estrutura organizacional. A reorganização da área do campo educacional, alinhada aos interesses capitalistas, também permeou a organização racional da estrutura administrativa que se expressou na figura do administrador escolar.

O diretor escolar, ou administrador, tornou-se elemento imprescindível para prestar auxílio na organização da escola e, portanto, seria necessária uma formação para atender às necessidades do contexto escolar. No que tange às publicações a esse respeito, ressaltamos o trabalho de José Querino Ribeiro, sobretudo nos textos *Fayolismo na Administração das*

escolas Públicas (Ribeiro, 1938) e *Ensaio de uma teoria da administração escolar* (Ribeiro, 1986), ambos resultantes de sua tese, defendida por ocasião do ingresso como professor na Cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada, na Universidade de São Paulo (Drabach, 2009).

Outra obra oriunda dessa mesma trajetória é o livro *Introdução à Administração Escolar*, de Antônio Carneiro Leão (1945), fruto de seus estudos e de sua atuação como professor da Cadeira de Administração Escolar na Universidade do Distrito Federal e, posteriormente, na Universidade do Brasil.

Além disso, parte significativa da produção intelectual do período decorreu da participação de educadores vinculados ao movimento escolanovista nas reformas educacionais então empreendidas. É o caso de *Educação para a democracia: introdução à administração educacional*, de Anísio Teixeira (1997), obra que reúne, em grande medida, o relatório de sua gestão à frente da Secretaria de Educação e Cultura do Distrito Federal, entre 1931 e 1935.

Da mesma forma, *Organização e administração escolar: curso básico*, publicada por Lourenço Filho, também resulta dessa trajetória. No prefácio da segunda edição da obra, Leonor Maria Tanuri destaca que a extensa experiência de Lourenço Filho em funções administrativas foi sistematizada e consolidada, contribuindo para a formulação das bases teóricas da área de organização e administração escolar (Lourenço Filho, 2007).

Leão (1945) expõe suas concepções e práticas relativas à administração escolar e oferece ao público leitor uma espécie de manual voltado à organização de cursos para a formação de administradores escolares. Tal iniciativa configurou o primeiro esforço de sistematização do conhecimento nessa área publicado no Brasil, conforme destaca Souza (2006).

Com a ampliação da oferta educacional a partir do início do século XX e, por consequência, com o aumento da complexidade do processo administrativo no campo da educação, a direção educacional passou a ser considerada, segundo Leão, uma das tarefas mais desafiadoras. Tornou-se, então, necessária a formulação de um modelo de administração mais moderno. Nesse contexto, “A administração da educação começa a inspirar-se na organização inteligente das companhias, das empresas, das associações industriais ou comerciais bem aparelhadas” (Leão, 1945, p. 154).

Em consonância com os ideais de cientificização do campo educacional predominantes em seu tempo, Leão rejeitava a concepção de administração como resultado de uma conquista meramente empírica, derivada da prática cotidiana da função. Em contrapartida, defendia a

criação de cursos preparatórios destinados à formação de administradores escolares, de modo a capacitá-los técnica e cientificamente, por meio de estudos realizados em "[...] contato íntimo com a realidade" (Leão, 1945, p. 161).

Ele explicita um modelo de organização estruturado a partir da hierarquização das funções, o que se justifica pela fundamentação teórica de sua proposta – o fayolismo. Nessa concepção administrativa, os diretores têm posição de destaque. O diretor da educação assume papel central (designado no organograma como superintendente), por concentrar a autoridade e a responsabilidade pela condução do sistema, e é ele quem "[...] dirige o trabalho modelador de outras vidas, ajuda a progredir, mental e moralmente a comunidade inteira. É o líder, condutor educacional de sua gente, o árbitro nos assuntos de educação" (Leão, 1945, p. 158).

Para desempenhar essa função, o diretor (que deve ser uma pessoa culta e experiente), precisa assumir diversas responsabilidades, entre elas: elaborar o orçamento dos serviços sob sua supervisão; analisar e definir a política educacional, considerando as condições sociais atuais e as projeções para o futuro; selecionar a equipe técnico-administrativa (assistentes, diretores de área, gestores escolares e inspetores); definir os locais de instalação das escolas; colaborar na elaboração e na avaliação de currículos e programas; além de escolher e distribuir os materiais necessários.

Mais do que dominar técnicas administrativas, o Diretor deve compreender o contexto social e educacional de sua época, apropriando-se de fundamentos da Psicologia, da Filosofia e da Sociologia da Educação. Esse conhecimento é essencial para que possa formular estratégias de gestão coerentes e efetivar, na prática, seus princípios e objetivos educacionais. Em síntese, o diretor que "[...] renova, deve ser educador, no mais amplo sentido do termo" (Leão, 1945, p. 159).

Entre os profissionais técnicos incumbidos de concretizar essa política educacional, destaca-se o diretor escolar. Conforme a perspectiva de Leão (1945), esse profissional deve ser um educador que detenha conhecimento tanto da política educacional quanto dos saberes técnico-administrativos. Por estar subordinado ao diretor da educação, espera-se que atue de forma alinhada às diretrizes estabelecidas, demonstrando lealdade e compartilhando os mesmos princípios e orientações.

De acordo com Souza (2006), a concepção do diretor escolar como representante e defensor da política educacional em âmbito mais amplo relaciona-se à ideia hegemônica vigente naquele período, segundo a qual o gestor atuava como agente responsável por assegurar a implementação das diretrizes educacionais estabelecidas. Ou seja, "[...] dirigente escolar é, acima de tudo, representante oficial do Estado, através de seu papel de chefe de uma repartição

oficial, que é a escola pública, e como tal, teria o dever de se comprometer com os rumos políticos da administração governamental" (Souza, 2006, p. 15).

Leão defende que a função do diretor não deve se restringir ao âmbito administrativo (como ocorre com o diretor de educação), mas deve abranger também responsabilidades de natureza pedagógica.

> Ele não deixa de ser educador, mas sua ação amplia-se. É então o coordenador de todas as peças da máquina que dirige, o líder de seus companheiros de trabalho, o galvanizador de uma comunhão de esforços e de ações em prol da obra educacional da comunidade (Leão, 1945, p. 167).

Entretanto, ao serem definidos os objetivos da administração escolar, podemos observar a predominância de seu caráter administrativo, em detrimento do caráter pedagógico que também integra sua função:

> 1º) Estabelecer uma finalidade precisa ao professor.
> 2º) Traçar condições seguras e justas para admissão, promoção e graduação dos programas.
> 3º) Tornar possível a construção de objetivos definidos.
> 4º) Assegurar melhor classificação de alunos.
> 5º) Assegurar melhor coordenação entre os professores.
> 6º) Estabelecer um uso mais econômico de tempo do professor e do aluno.
> 7º) Buscar condições para realizar uma educação mais econômica e mais eficiente (Leão, 1945, p. 225).

Diante desse paradoxo, Souza (2006) sustenta a hipótese de que, para Leão (1945), tanto o fundamento quanto a finalidade da função do diretor escolar são de natureza pedagógica. Todavia, o percurso para alcançar esse propósito ocorre no âmbito administrativo. Assim, podemos afirmar que, na perspectiva de Leão, a dimensão pedagógica da função do diretor – seja da educação ou da escola – concretiza-se, justamente, por meio da implementação de ações administrativas destinadas a assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento das práticas pedagógicas.

Em uma escola de porte maior, o diretor não consegue, sozinho, orientar e administrar todas as ações desenvolvidas, conforme defende Leão (1945). Por isso, necessita do apoio de "peritos especializados", denominados inspetores-orientadores. Segundo o autor, a adoção desse termo justifica-se pela limitação etimológica de cada palavra quando utilizada isoladamente; juntas, elas expressam de forma mais precisa a verdadeira função atribuída a esse profissional.

Essa função envolve, além da observação das atividades de alunos e professores, o acompanhamento, a orientação e a articulação das práticas pedagógicas no contexto escolar. Além disso, consiste também no seguinte: "[...] estudo de uns e outros, a análise, julgamento

dos métodos e dos processos aplicados, a apreciação dos resultados conseguidos, com o fim de orientar e conduzir a obra escolar no sentido de uma construção futura" (Leão, 1945, p. 241).

Nesse cenário de divisão do trabalho, compete ao professor a atividade de "[...] técnico cuja função é preparar o ambiente e os meios dentro dos quais e pelos quais a educação se processa naturalmente" (Leão, 1945, p. 227). Assim, "A administração não é nem um privilégio exclusivo nem uma sobrecarga pessoal do chefe ou dos dirigentes; é uma função repartida, como as demais funções especiais, entre a cabeça e os membros do corpo social" (Leão, 1945, p. 10). Ou seja, a "cabeça" diz respeito ao diretor de educação, responsável por formular e planejar a política educacional, observando suas diretrizes e orientações gerais; enquanto os "membros" correspondem àqueles que executam e concretizam essa política na prática.

Conforme já destacado, essa divisão técnica do trabalho entre funções intelectuais e práticas fundamenta-se nos pressupostos da abordagem clássica da administração, isto é, nos princípios elaborados para o desenvolvimento da produção capitalista. Tal preceito, quando aplicado à administração escolar, tornou-se, décadas mais tarde, alvo de importantes críticas. Ainda assim, não podemos ignorar a relevância dessas formulações pioneiras, uma vez que elas constituíram as bases iniciais sobre as quais o conhecimento em administração escolar pôde começar a se desenvolver.

Outra obra a se considerar é o citado *Ensaio de uma teoria da administração escolar* (Ribeiro, 1986), que vem a ser, conforme Souza (2006, p. 17), "[...] a primeira bem-sucedida tentativa no país de apresentação de um ensaio que busca ao mesmo tempo sugerir formas de organização e administração da escola e teorizar sobre esses aspectos".

O livro trata da temática da Administração Escolar, estruturando a análise em três partes: Fundamentos da Administração Escolar, Conteúdos da Administração Escolar e Processos da Administração Escolar. Ribeiro (1986) discute as transformações sociais e a crescente complexidade do papel da escola, ressaltando a relevância da administração escolar e desenvolvendo uma reflexão teórica sobre suas principais fontes de inspiração. Depois, ao examinar os conteúdos da administração escolar, o autor adota uma abordagem voltada à conceituação de seus elementos constitutivos. Por fim, apresenta diretrizes para os processos da administração escolar, articulando-os aos fundamentos teóricos discutidos.

Ribeiro (1986) recorre à Teoria da Administração Científica, formulada por Frederick Winslow Taylor, e à Teoria Clássica, desenvolvida por Henri Fayol, como fundamentos para sustentar sua proposta de administração escolar. Ainda que critique a divisão do trabalho excessiva e desumanizadora presente nas ideias de Taylor, bem como a ênfase exacerbada na unidade de comando defendida por Fayol, Ribeiro reconhece o valor dessas construções

teóricas. Tal posicionamento sugere, entretanto, uma ausência de análise mais aprofundada acerca das implicações sociais decorrentes dessa concepção administrativa.

Mediante as elaborações de Taylor e Fayol, Ribeiro resume suas principais contribuições quanto à administração:

> - A administração é um problema natural inerente a qualquer tipo de grupo humano em ação.
> - A administração é uma atividade produtiva.
> - A administração é um conjunto de processos articulados dos quais a administração é parte.
> - Administração pode ser tratada por método científico.
> - Administração interessa a todos os elementos do grupo, embora em proporção diferente (Ribeiro, 1986, p. 64).

Incluindo, também, estas:

> a) A *Administração Escolar* é uma das aplicações da Administração Geral; ambas têm aspectos, tipos, processos, meios e objetivos semelhantes.
> b) A *Administração Escolar* deve levar em consideração os estudos que se fazem nos outros campos da Administração e, por sua vez, pode oferecer contribuições próprias utilizáveis pelos demais (Ribeiro, 1986, p. 95, grifos do autor).

Adotar esses fundamentos científicos na teoria e na prática da administração escolar representava, naquele contexto histórico, uma espécie de "antídoto" às formas tradicionais e conservadoras de conceber e organizar a escola (Souza, 2006). Vemos que Ribeiro (1986) concorda com os princípios da administração científica e que, diante dos fundamentos expressos na primeira parte de seu livro, o autor dá início à segunda parte introduzindo os objetivos da administração escolar, quais sejam: unidade e economia.

No tocante ao primeiro, o autor retoma uma das razões da necessidade da administração escolar: a complexificação da escola e seu decorrente risco à unidade de seu trabalho. Diante disso, a administração escolar teria a tarefa de reunir esforços para garantir a unidade do trabalho desenvolvido na escola, permitindo a concretização da sua filosofia de educação.

Quanto ao segundo, refere-se à realização do trabalho escolar com o "[...] melhor rendimento com o mínimo de dispêndio" (Ribeiro, 1986, p. 98), bem como à satisfação no trabalho, e isto está relacionado não apenas a elementos financeiros, mas também ao tempo, à didática e ao emprego de pessoal.

Dessa forma, o autor reconhece que a divisão do trabalho pode ajudar, mas que, à administração escolar, "[...] cabe velar por que essa divisão não chegue a determinar, irremediavelmente, a perda de unidade" (Ribeiro, 1986, p. 99). Em resumo, "[...] temos que, harmonia e equilíbrio pela unidade, e rendimento e satisfação pela economia, são os dois objetivos da Administração Escolar" (Ribeiro, 1986, p. 99).

Na terceira parte da obra, Ribeiro (1986) analisa os processos da administração escolar. Eles se desenvolvem em três momentos sequenciais: antes das atividades específicas e complementares da escola, com o planejamento e a organização; durante sua realização, por meio do comando e do acompanhamento da execução; e ao término de cada etapa, com a avaliação dos resultados e a elaboração de um relatório crítico.

No que tange ao planejamento, o autor mostra que esse processo da administração escolar está destinado a, "[...] partindo de uma ideia, examinar as condições de sua viabilidade e a determinação de preceitos que deverão servir de base e modelo para sua concretização" (Ribeiro, 1986, p. 130). E a organização irá disponibilizar as condições necessárias para viabilizar esse planejamento, o que envolve definir as funções, estruturar os setores, disciplinar as relações e gerir os recursos humanos e materiais.

No que se refere à divisão de funções no contexto escolar, Ribeiro observa que as técnicas utilizadas pelas teorias da administração geral podem ser aplicadas igualmente à administração escolar, produzindo "[...] os mesmos resultados de se conseguir a melhor execução das tarefas" (Ribeiro, 1986, p. 136).

Entretanto, a especialização de funções na escola distingue-se daquela que está presente nas empresas, uma vez que não se limita à execução de uma tarefa única. Isso ocorre porque, conforme o autor ressalta, "[...] o tratamento dado a um parafuso é profundamente diverso daquele que deve ter um aluno!" (Ribeiro, 1986, p. 134).

Todavia, no que diz respeito à estruturação, existe, conforme Ribeiro, um princípio fundamental: a autoridade. O autor conceitua esse termo, que, para ele, é indispensável à estrutura hierárquica da organização, como "[...] o direito de mandar e de se fazer obedecer" (Ribeiro, 1986, p. 137). O diretor é, pois, uma autoridade no ambiente escolar: "[...] manda em virtude de uma lei que lhe dá esse direito e, também, porque mandar é uma das competências inerentes ao seu cargo" (Ribeiro, 1986, p. 137).

Os últimos processos da administração escolar tratados por Ribeiro referem-se ao momento de conclusão das atividades escolares, seja ao final de um dia, de um mês, de um ano ou de um curso. Esse momento envolve a sutil tarefa de mensurar, avaliar os resultados das ações desenvolvidas, bem como analisar a "[...] adequação e o rendimento dos processos e instrumentos de trabalho, relativamente aos objetivos e à política estabelecidos no empreendimento, à luz do qual foi planejado, organizado e assistido durante a execução" (Ribeiro, 1986, p. 169).

Lourenço Filho (2007) apresentou suas experiências e reflexões sobre a administração escolar organizando seu livro em duas partes: a primeira abrange os princípios de organização

e administração escolar, é o lugar de suas reflexões e das bases conceituais em que se fundamenta; e a segunda traz os elementos legais para a educação naquele período, abarcando a Lei de Diretrizes e Bases do ano de 1961 – Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Brasil, 1961) e outros dispositivos legais. Para conhecer termos ciência das elaborações teóricas pioneiras do campo da administração escolar, ficamos com a primeira parte da obra.

A exemplo de Leão (1945) e Ribeiro (1986), Lourenço Filho (2007) aponta a necessidade de transformações na administração escolar diante do crescimento da demanda por escolarização, decorrente do processo de industrialização do país. Nesse contexto, a instrução passou a ser adotada como critério para a seleção de trabalhadores, ao mesmo tempo que se intensificaram mudanças sociais e culturais impulsionadas pela expansão do sistema capitalista:

> Logo, porém, mais severo juízo em relação à qualidade do ensino, ou de sua maior correspondência com as necessidades reais do trabalho, vem a existir. Isso passa a ter influência no trabalho direto dos mestres, o qual, para que melhor se ordene, vem a exigir novos moldes de estruturação e gestão dos serviços escolares. [...] Os princípios de estruturação e normas de funcionamento terão de inspirar-se em novas ideias, com revisão de muitas das até agora seguidas (Lourenço Filho, 2007, p. 20-29).

Diante da relevância que a administração escolar assumiu nesse contexto, tornou-se indispensável eliminar a improvisação das práticas administrativas, priorizando um desenvolvimento pautado na racionalidade – isto é, em bases científicas –, o que exigia o devido conhecimento sobre:

> [...] o *processo administrativo*, em seu desenvolvimento cíclico, tanto quanto o *comportamento administrativo*, isto é, as formas gerais de ação que hoje se espera dos organizadores e administradores em qualquer espécie de atividades; e, enfim, a aplicação de inferências, daí retiradas, às situações reais que o ensino já apresente (Lourenço Filho, 2007, p. 29, grifos do autor).

Na afirmação de Lourenço Filho, observa-se a introdução de um elemento inovador às ideias até então presentes no campo teórico da administração escolar: o comportamento administrativo. Conforme mencionado anteriormente, os estudos em psicologia constituíram parte significativa de sua atuação como docente, influenciando diretamente sua concepção acerca dos processos administrativos. Dessa forma, ele incorpora à prática da administração escolar a noção de comportamento administrativo, conceito que será detalhado posteriormente.

Cabe destacar, primeiramente, a concepção do autor acerca dos termos "organização" e "administração", que compõem o título da obra. Ainda que, em diversos contextos, possam ser empregados como sinônimos, o autor enfatiza que, sob a perspectiva de uma ação metódica, de um desenvolvimento racional, toda atividade complexa que envolva múltiplos agentes exige a adequada distribuição de tarefas, por exemplo:

> Umas pessoas poderão receber o encargo de definir os *objetivos* [...] outras, o de reunir e coordenar *elementos*, a fim de que efeitos graduais sejam obtidos; ainda outras, o de executar determinadas *operações*, em certa sequência, coordenadas por alguém; e outras, ao cabo de tudo, o de *conferir a produção*, nos termos da concepção inicial do projeto e do programa de atividades que se tenha adotado (Lourenço Filho, 2007, p. 38, grifos do autor).

Nessa situação, evidencia-se a questão da formulação de uma estrutura que envolva a divisão do trabalho, "[...] levando, assim, aquela ideia de ação metódica a desdobrar-se em noções derivadas de Organização e Administração" (Lourenço Filho, 2007, p. 38). Logo, organizar está relacionado a "[...] bem organizar elementos (coisas e pessoas) dentro de condições operativas (modos de fazer), que conduzam a fins determinados" (Lourenço Filho, 2007, p. 46).

O autor nos diz, ainda, que administrar "[...] é regular tudo isso, demarcando esferas de responsabilidade e níveis de autoridade nas pessoas congregadas, a fim de que não se perca a coesão do trabalho e sua eficiência geral" (Lourenço Filho, 2007, p. 47). Outro nome para essas noções é "processo administrativo".

Diante dessa perspectiva, o autor enfatiza que organização e administração não devem ser vistas como objetivos finais em si mesmas. "Devem ser entendidas sempre, [...] como um meio, o de tornar as instituições mais eficientes, e que assim, justifiquem os esforços que reclamam para seu satisfatório funcionamento" (Lourenço Filho, 2007, p. 46). Esse princípio fundamenta a criação de "[...] doutrinas e teorias de Organização e Administração, válidas como modelos gerais, para quaisquer empreendimentos, sem exceção dos de natureza escolar" (Lourenço Filho, 2007, p. 46).

Entre os elementos do comportamento administrativo do diretor, encontram-se atividades que se alinham àquelas já destacadas por Ribeiro (1986) e Leão (1945): "[...] planejar e programar, dirigir e coordenar, comunicar e inspecionar, controlar e pesquisar" (Lourenço Filho, 2007, p. 88), pois ambos se baseiam nas propostas de Henry Fayol. A diferença na abordagem de Lourenço Filho está no contexto escolar: como se trata de serviços educacionais e não de produtos industriais, as atividades administrativas devem considerar as relações humanas, que constituem a "matéria-prima" do processo de ensino.

Assim, é necessário articular essas relações de modo a harmonizá-las, incentivando os participantes do processo educativo a atuarem de forma solidária e engajada no trabalho planejado, fazendo com que se sintam responsáveis pelo processo, mesmo sem terem participado de sua concepção.

Os textos de Anísio Teixeira acerca da administração escolar decorrem de sua atuação prática à frente de órgãos educacionais, sobretudo no período em que liderou reformas no

sistema de ensino do Distrito Federal, na condição de secretário da educação. O autor não produziu uma obra exclusiva dedicada a esse tema; suas reflexões encontram-se dispersas em artigos e capítulos de livros.

Para a nossa análise, serão considerados o capítulo "A escola elementar, sua organização e administração", integrante do livro *Educação para a democracia: introdução à administração educacional* (Teixeira, 1997); o artigo *Que é administração escolar?* (Teixeira, 1961), publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP); e o artigo intitulado *Natureza e função da administração escolar* (Teixeira, 1964), divulgado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) em edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar.

Anísio Teixeira compartilha do mesmo entendimento dos demais autores acerca da necessidade de mudanças na estrutura escolar, mostrando que as transformações ocorridas na sociedade passaram a situar a escola no centro das demandas sociais e individuais. O que estava voltado para uma pequena elite deveria estender-se para todos. Isso porque não se trata apenas de escolas para todos, mas de que todos aprendam (Teixeira, 1997). Uma mudança que também iria se refletir na administração escolar.

> Como consequência, transformam-se métodos e processos de ensino, transformação que se reflete nos métodos de administração escolar. A administração deve conseguir uma organização de eficiência uniforme da escola, para todos os alunos – *organização e eficiência em massa* (Teixeira, 1997, p. 166, grifo do autor).

Vemos que Anísio Teixeira tinha preocupação com a qualidade do ensino frente à expansão dos sistemas escolares, o que o levava a enfatizar a relevância da administração escolar. Nas escolas de pequeno porte, frequentemente compostas por um único professor experiente, a função administrativa encontrava-se integrada à própria prática docente: o professor organizava a classe, ministrava o conteúdo e orientava os alunos.

Contudo, com a crescente complexidade dos sistemas de ensino e a necessidade de formar o corpo docente a partir de camadas intelectuais mais modestas, a administração escolar passou a demandar novos métodos e formas de organização. Segundo o autor:

> Como tenho que educar tôda a população, terei de escolher os professôres em tôdas as camadas sociais e intelectuais e, a despeito de todo o esfôrço de prepará-los, trazê-los para a escola ainda sem o preparo necessário para que dispensem êles administração. Esta se terá de fazer altamente desenvolvida, a fim de ajudá-los a realizar aquilo que faziam se fôssem excepcionalmente competentes. [...] Quanto mais imperfeito fôr o magistério mais preciso de melhorar as condições de Administração (Teixeira, 1961, p. 86).

Diante disso, as funções de administrar, ensinar e guiar, que, anteriormente, estavam

intrinsecamente ligadas ao ato educativo, passaram a constituir as funções da administração escolar. São elas: administrador escolar, supervisor de ensino ou "mestre dos mestres" e orientador ou "guia dos alunos". Sendo essas funções parte do trabalho educativo, Teixeira deixa claro que "[...] somente o educador ou o professor pode fazer administração escolar" (1964, p. 14). Isso após uma experiência de trabalho e uma especialização em estudos pós-graduados, a fim de manter a união de tais funções com o processo educativo.

Teixeira diferencia-se dos outros autores abordados quando diz que a administração escolar tem sua natureza de "[...] subordinação e não de comando da obra da educação, que, efetivamente, se realiza entre o professor e o aluno" (Teixeira, 1964, p. 17). Essa reflexão o leva a descartar a aplicação das teorias de administração utilizadas nas fábricas no contexto educacional, devido aos distintos objetivos que cada um desses processos busca alcançar:

> Embora alguma coisa possa ser aprendida pelo administrador escolar de tôda a complexa ciência do administrador de emprêsa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração são de certo modo até opostos. Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na emprêsa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado. Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas aceitáveis. São, assim, as duas administrações polarmente opostas (Teixeira, 1964, p. 15).

Apesar de ser contemporâneo, se comparado aos outros autores aqui mencionados, Anísio Teixeira inaugurou um pensamento que rompeu com a defesa dos princípios da administração geral aplicados à educação. Embora as ideias contrárias tenham permanecido predominantes até o final da década de 1970, apontamentos dessa mesma natureza foram retomados na década seguinte, sendo considerados como elementos para uma tentativa de transformação no campo da administração escolar.

Com o golpe empresarial-militar de 1964, o regime instaurado interrompeu e desarticulou os avanços então existentes no campo educacional e político, e também lançou ao esquecimento – ainda que de forma temporária – intelectuais de notável relevância, a exemplo de Paulo Freire e Anísio Teixeira. Ambos foram perseguidos, exilados e silenciados, sendo deliberadamente apagados da memória histórica do povo brasileiro.

Cumpre ressaltar que o Brasil foi submetido, em meados da década de 1960, a um golpe militar que desencadeou intensa repressão, restringiu as liberdades civis, cerceou a voz da população e instituiu um regime marcado pelo silêncio forçado e, em muitos casos, pela violência e pela morte (Romanelli, 1987; Chauí; Nogueira, 2007).

Com o enfraquecimento do regime ditatorial – que, segundo Chauí e Nogueira (2007), teve seu processo de declínio iniciado na década de 1970 e se consolidou apenas em meados

dos anos 1980 –, houve a retomada do pensamento democrático e o fortalecimento do anseio da população por participação nos rumos do país, inclusive no âmbito educacional.

A queda da ditadura possibilitou maior engajamento da sociedade civil, instaurando um novo contexto nacional, que incorporou a gestão democrática à escola como princípio legal, regulamentado pela legislação em nível nacional. Desse modo, o modelo de gestão escolar passou a favorecer a participação da comunidade e ampliou as formas de provimento dos cargos de direção escolar.

Marcadas por calorosa discussão, as décadas de 1970 e 1980 envolveram diferentes categorias da sociedade em favor da democratização. Com o fim da ditadura militar e a reabertura política, ganharam espaço nos debates educacionais questões referentes à gestão democrática da educação (Pina, 2012). Faz-se necessário ressaltar o fato de que o uso de determinadas nomenclaturas para designar processos e práticas relacionados às estruturas organizacionais, em se tratando da instituição escolar, passou a ser questionado.

Através de fundamentos analíticos marcados por uma perspectiva político-ideológica, buscam desvencilhar-se de quaisquer vínculos com a ideia considerada equivocada de que as instituições escolares são, também, organizações. A administração escolar, a partir de 1980, passou a ser denominada gestão escolar; e a supervisão passou a ser denominada orientação pedagógica (Tavares, 2004; Carvalho, 2016).

Consideramos importante ressaltar que o princípio da gestão democrática da educação foi definido de forma inédita no artigo 206 da CRFB (Brasil, 1988). Levando em consideração o regime de colaboração entre os diferentes entes federados, foi facultado aos municípios o direito de estabelecer políticas locais, o que pressupõe o exercício da autonomia e da responsabilização dos atores locais (Werle; Thum; Andrade, 2009; Souza; Faria, 2004).

O Sistema Municipal de Ensino (SMEN) é uma forma particular pelas quais as forças locais se apropriam da educação, manifestando traços próprios de identidade e atuação. Isso se expressa, inclusive, na criação de estruturas institucionais, tanto normativas – como o Conselho Municipal de Educação – quanto executivas – como a Secretaria Municipal de Educação –, com foco na Educação Básica, abrangendo a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

O Congresso Nacional Constituinte de 1987 representou o retorno do Brasil ao regime democrático. Após 21 anos de ditadura civil-militar (1964-1985), o país retomava o desafio de avançar nas pautas sociais, cujas agendas haviam sido interrompidas durante o período de exceção. A Assembleia Constituinte foi composta por 559 congressistas eleitos por voto direto e contou, em seus trabalhos, com o apoio de especialistas e profissionais reconhecidos, conhecidos como “notáveis”, que auxiliavam os parlamentares nas matérias a serem legisladas.

Cabe destacar que a orientação política predominante do grupo era de centro-direita, influenciada pelos quatro maiores partidos políticos da época, que, mais tarde, ficariam conhecidos como Centrão.

1.2 **A redemocratização do Brasil: contexto histórico e político**

O Brasil vivenciou, ao final da década de 1980, mais um processo de transição política. Após 21 anos sob a ditadura empresarial-militar, marcada pela repressão e pelo silenciamento da população (Romanelli, 1987; Germano, 2000), o país iniciou a construção de um novo cenário político. Esse período inaugurou a ampliação da participação cidadã na vida pública, garantindo voz e voto nas decisões políticas e na escolha de seus representantes. Assim, os brasileiros passaram a experimentar um novo marco histórico: a redemocratização nacional.

Diferentes setores da sociedade se mobilizaram – trabalhadores, estudantes e lideranças partidárias –, movidos pelo desejo de revogar os decretos e Atos Institucionais do regime militar e de integrar o processo constituinte. Contudo, a responsabilidade formal por essa tarefa cabia aos representantes da Câmara Legislativa Federal, os 503 deputados constituintes. Amparados no discurso da democracia, eles protagonizaram intensos embates internos, transformando a disputa pelos cargos de relator e presidente das comissões em verdadeiras arenas de confronto político.

Para Souza (2003, p. 3) "[...] as Assembleias Nacionais Constituintes, quase por definição, espelham momentos de tensão e de conflitos [...]". A autora enfatiza o quão bom seria se os conflitos e as tensões se concentrassem unicamente na busca da melhor redação em benefício da população e que, embora não se possa descartar totalmente essa possibilidade, também é necessário reconhecer que esse contexto histórico-político foi frequentemente explorado para fins de promoção pessoal e partidária.

Após intensos embates, os constituintes foram distribuídos proporcionalmente em três comissões, cada uma composta por 21 membros, o que fragmentou as discussões (Souza, 2003). As discussões, muitas vezes vistas como reflexo do desempenho democrático dos representantes do povo, em sua maioria, atendiam aos interesses das correntes políticas em conflito, motivadas por orgulho e vaidade pessoal, e fortalecidas pela propaganda midiática.

Esse contexto favoreceu os partidos e seus membros de destaque, que alimentaram os meios de comunicação (os mesmos que haviam apoiado a ditadura militar), com grandes somas de dinheiro, enquanto a população permanecia, em grande parte, apenas como espectadora. Exceto por alguns saudosistas, a maioria do povo já se satisfazia com o fim da ditadura militar,

acreditando que o período seguinte traria benefícios significativos.

Conforme Neves (2002), as discussões caminhavam em três linhas de pensamento, repartidas em três blocos partidários. A linha da extrema direita, representada pelos conservadores, englobava o Partido da Reforma Nacional (PRN) e o Partido da Frente Liberal (PFL), e tinha propostas neoliberais privatistas, inclusive para a educação.

Já a linha da esquerda propunha uma escola gratuita de qualidade para todos e era composta, entre outros, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU). E a linha centro-esquerda, era composta, também, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e se mantinha em equilíbrio com as demais linhas.

Nesse campo de confrontos, sob as três linhas mestras, o Brasil concretizou sua redemocratização, elaborando e promulgando a Constituição em 5 de outubro de 1988 (Brasil, 1988). A Carta surgiu, assim, como uma das mais modernas do mundo e, para muitos, como a que mais atende aos anseios populares na história brasileira. E nesse contexto de redemocratização, no final da década de 1980, a população retomou, por meio da Constituição, o direito de eleger diretamente o presidente da república.

Movida por campanhas de propaganda neoliberal e pelo descontentamento com um funcionalismo público considerado ineficiente, a sociedade elegeu Fernando Afonso Collor de Mello, do PRN, pertencente à direita política – grupo que, na época, não apresentava projetos educacionais voltados à grande massa brasileira (Neves, 2002). Pode-se dizer que o país se libertava do poder militar para se lançar nos caminhos do neoliberalismo, fato evidenciado por baixos índices educacionais, medidas de retaliação a educadores, ataques a servidores públicos e iniciativas privatistas.

Diante de tantos desmandos em um regime democrático, em 1992, a população pressionou o Congresso a destituir, pela primeira vez na história do país, um presidente. O *impeachment* despertou na sociedade um desejo de maior participação nas decisões nacionais e, além de influenciar a eleição de coligações de partidos de esquerda, reforçou as diretrizes do campo educacional, fortalecendo a gestão democrática nas escolas, conforme previsto na Constituição (Brasil, 1988).

Naquele período, o modelo de gestão escolar fundamentado nos princípios da democracia passou a ser considerado uma estratégia adequada para romper com a prática de indicação política de diretores, reduzir o centralismo dos recursos financeiros e limitar a interferência dos governos executivos e das secretarias de educação no cotidiano das escolas.

Com a chegada da democratização do ensino, observou-se, nas escolas públicas, a

necessidade de novas formas de organização administrativa e pedagógica voltadas para a garantia efetiva do acesso das camadas populares ao conhecimento escolarizado. Essas formas de organização administrativa e pedagógica são objeto tanto das normatizações legislativas quanto das ênfases das políticas públicas. As duas, ainda que controversas, tentam articular as demandas da sociedade em termos de maior efetividade da educação escolar.

1.3 **A educação pública do Rio de Janeiro no contexto da redemocratização**

As eleições para governadores, senadores, deputados federais e deputados estaduais foram realizadas em 1982. O reinício das eleições diretas para governadores dos estados, que havia cessado em 1965, contou com o voto vinculado, que condicionava os eleitores a votar na mesma legenda para todos os cargos em disputa.

Os debates políticos ocorridos no Estado do Rio de Janeiro durante a campanha eleitoral foram marcados pelo quadro de abandono dos serviços públicos, herança dos governos militares. No campo educacional, esses debates foram demarcados, sobretudo, pelas greves dos professores que aconteceram em 1979, chamando a atenção para a legitimidade da luta salarial e para o quadro de precarização da escola pública fluminense.

A eleição do Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 1982, significou uma baliza no projeto de transição democrática pela conjunção de forças progressistas e de setores da esquerda. Para todos os candidatos, a educação era a prioridade; para o governo eleito, executar as promessas de campanha significava desenvolver um projeto de escola pública de grande magnitude que se constituísse como um "interflúvio" no campo educacional. Dessa forma, na agenda das políticas educacionais adotada pelo novo governo estadual, o Programa Especial de Educação (PEE) ocupava um lugar no centro.

Segundo Mignot (1989), o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (PDES), de 1984 a 1987, o PEE e o Plano Quadrienal de Educação (PQE), também de 1984 a 1987, evidenciavam o eixo da política educacional e o caráter da escola pública que se pretendia implementar como antídoto ao autoritarismo do regime militar. Conforme Bomeny, (2009, p. 117):

> Tanto no PDES quanto no PEE já se verificava que não seriam construídas apenas escolas. As novas escolas faziam parte de um plano de impacto que pretendia revolucionar o setor educacional brasileiro e ajustar a escola pública ao "alunado popular". Elaborado por técnicos dos órgãos representados na Comissão Coordenadora de Educação e Cultura, o PQE demonstra ser desejo do governo "devolver à escola pública prestígio e qualidade"; antecipar a escolaridade para crianças fora da faixa de obrigatoriedade, atendendo crianças com cinco, seis anos;

> construir novas escolas e assegurar condições de nutrição, saúde e locomoção aos alunos da escola pública.

De acordo com Mignot, o PEE, desenvolvido nos dois governos do PDT (1983-1987 e 1991-1994), tinha como meta principal "[...] recuperar a dignidade da escola pública" (Mignot, 2001, p. 156), e como marca mais visível os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs). As reações e respostas ao projeto educacional concebido e liderado por Darcy Ribeiro deram origem a artigos acadêmicos, produções de Mestrado e Doutorado, além de análises de especialistas, compondo um campo crítico a pontos relevantes do programa, como as questões relacionadas ao horário integral e ao assistencialismo.

Mignot (1989) sublinha que as polêmicas em torno dos CIEPs estavam circunscritas, de forma originária, aos debates acerca da democratização e da qualidade da educação pública. A retomada da escola pública acolheu a recuperação de um tema caro aos Pioneiros da Educação Nova das décadas de 1920 e 1930, expresso, destacadamente, na vida e na obra de Anísio Teixeira, um de seus maiores expoentes.

Darcy Ribeiro, admirador de Anísio Teixeira, de quem se aproximou nos anos 1950, abraçou a herança do projeto inacabado de universalização da escola pública. Ele ocupou cargos estratégicos nos dois governos do PDT: foi vice-governador, secretário de cultura e coordenador do Programa Especial de Educação, do qual foi idealizador também. De acordo com o que se supunha, tinha condições favoráveis para assegurar o apoio e a organização de uma escola aberta, de horário integral.

Todavia, de acordo com Bomeny (2009), o PEE ficou reduzido, quase que de forma exclusiva, à controversa temática dos CIEPs, ora pelas polêmicas em torno da extensa abrangência social que compunha aquele modelo de escola, ora pela divisão entre as escolas de tempo integral e as escolas públicas tradicionais.

Por outro lado, vale ressaltar que, desde o início do 1º PEE, foram propostas e desenvolvidas políticas voltadas para o estreitamento da relação escola-comunidade, como o Programa de Animação Cultural, o Programa Mãos à Obra na Escola, e a criação do CEC. Este último, criado em 1984, perdura até hoje na rede pública municipal do Rio de Janeiro e se constitui como objeto deste estudo.

Naquela época, os governadores dos estados nomeavam os vice-governadores e prefeitos, o que possibilitava a extensão de políticas e programas educacionais da rede estadual às redes públicas municipais. A institucionalização do CEC na rede pública municipal do Rio de Janeiro, na gestão de Maria Yedda Linhares, secretária municipal de Educação e Cultura, indicou o desenvolvimento de uma política educacional que pautou, antes mesmo da

promulgação da CRFB (Brasil, 1988), uma nova forma de participação da família e da comunidade na escola, na qual buscava superar as características colaborativas das antigas Caixas Escolares e das Associações de Pais e Professores.

Nesse sentido, conforme disposto na legislação vigente à época, a criação dos conselhos respondeu sobre as seguintes demandas:

> - a necessidade da existência de um Organismo de forma mais abrangente do que a Associação de Pais e Professores;
> - a necessidade de discutir questões de interesse da Comunidade Escolar, propondo alternativas e soluções;
> - a necessidade de democratizar a escola com o entrosamento constante e efetivo entre Escola/Família/Comunidade (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1984, p. 10).

Mesmo com a restrição esboçada no caráter "essencialmente consultivo" e com o estabelecimento do termo "trabalho de coparticipação com a direção", predominam os sinais de um instrumento progressista que podem ser observados através de outros elementos presentes na legislação original.

Esses elementos são: a escolha dos membros por meio de eleição direta, a representação de todos os segmentos da comunidade escolar na constituição dos CECs, a representação da Associação de Moradores e o reconhecimento da importância de entidades como a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ) e a Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ) no processo eleitoral (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1984).

1.4 **Gestão democrática na CRFB de 1988 e na LDB de 1996**

A participação na gestão da escola evidencia-se pelo envolvimento de todos os atores da comunidade escolar, a fim de que todos os objetivos coletivos traçados possam ser atingidos. Paro valida esse pensamento ao afirmar que:

> A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de se refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidades que a realidade apresenta para a ação (Paro, 2016, p. 17).

No entanto, construir um ambiente democrático não é tarefa fácil e, por essa razão, não é empreitada para apenas um elemento. "Uma gestão participativa também é a gestão de participação" (Libâneo, 2008, p. 200). Com a gestão participativa, o gestor escolar passou a ser visto como interlocutor entre a escola e a comunidade, e não mais um mero reprodutor das

ideias do sistema governante. Ele gere a escola compartilhando os problemas e encontrando soluções em parceria com os demais membros da comunidade escolar, visando atender às demandas sociais da comunidade onde a escola está inserida.

O Brasil possui uma história marcada por lutas e repressões políticas que restringiram o exercício da democracia (Lima, 2017). Esse contexto histórico favoreceu transformações significativas com a promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), a qual assegura diversos direitos a todos os cidadãos, independentemente de sua classe social, incluindo o acesso gratuito e obrigatório à educação.

Entretanto, a elaboração da CRFB (Brasil, 1988) não foi completamente aceita por alguns governantes da época. De acordo com Isabella Accioly (2018), José Sarney, então presidente da república, criticou a aprovação da nova Constituição por temer dificuldades na condução do país, uma vez que a Carta Magna conferia maior poder e participação ao povo. Em resposta, Ulysses Guimarães destacou que "[...] a fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida, é que são ingovernáveis" (Accioly, 2018).

No nosso país, há diversas leis que garantem a democracia como direito de todos. Entretanto, isso não garante a sua aplicabilidade em assegurar o direito de quem precisa dela. Segundo Adrião e Camargo (2007, p. 64), "[...] a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates. Portanto, ainda que represente um avanço, a simples presença do texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica a sua execução".

Observamos, portanto, uma contradição, ou um obstáculo, que dificulta a implementação dessas leis, apesar de sua aplicabilidade imediata estar assegurada pela CRFB, que dispõe, em seu artigo 5º, §1º, que "[...] as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata" (Brasil, 1988).

Essa legislação não especifica como a gestão democrática deve ser efetivamente implementada. Embora seja garantida por lei, vê-se uma lacuna já no momento de sua aplicação, pois o dispositivo constitucional restringe a gestão democrática às escolas públicas. Dessa forma, nas instituições de ensino privadas, a administração escolar pode, facilmente, ser conduzida de maneira similar à gestão de uma empresa.

Isso pode gerar prejuízos significativos ao processo de ensino-aprendizagem, que deveria ser o principal objetivo de qualquer gestão escolar. Nas escolas privadas, porém, esse foco, muitas vezes, é desviado por uma perspectiva capitalista, orientada pela busca de lucro. Consequentemente, essas instituições tendem a entender a gestão escolar como a administração de um negócio que precisa constantemente se superar para se manter competitivo, deixando em segundo plano as necessidades e expectativas da comunidade escolar.

A CRFB (Brasil, 1988) aborda esse tema de maneira relativamente ampla, porém, não estabelece diretrizes específicas sobre como essa gestão deve ocorrer. Dessa forma, abre espaço para a elaboração de uma lei que venha a suprir essa lacuna, priorizando a educação pública, como acontece com a LDB (Brasil, 1996).

A LDB de 1996 teve como objetivo central priorizar a oferta de educação pública e gratuita (Brasil, 1996). De acordo com Souza e Pires (2018), essa legislação trouxe uma regulamentação mais específica e direta da gestão democrática nas escolas públicas, diferentemente da CRFB (Brasil, 1988), que abordava o tema de forma mais subjetiva e geral.

Nesse contexto, a LDB, no que diz respeito à gestão democrática, aplica-se exclusivamente à Educação Básica, sem tratar diretamente da Educação Superior, diferentemente do artigo 204 da CRFB (Brasil, 1988), que reconhece a autonomia das universidades.

O artigo 14 da LDB de 1996 prevê que os sistemas de ensino devem definir como a gestão democrática será implementada, considerando as particularidades de cada região e adaptando a gestão escolar à realidade local (Brasil, 1996). Entretanto, a lei não especifica o procedimento para a escolha de diretores nas escolas.

Conforme mencionado, o artigo 14 da LDB estabelece dois princípios essenciais para a definição das normas da gestão escolar democrática (Brasil, 1996). O primeiro destaca a importância da participação da comunidade escolar na elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP).

Oliveira (2013, p. 18) observa que “[...] a gestão democrática de uma escola pública é desenvolvida nas relações que são construídas entre a equipe de gestão e demais atores através da participação de sujeitos coletivos na organização do trabalho”. Assim, o PPP representa um exemplo concreto dessa prática, devendo ser construído com a colaboração de todos os profissionais da educação e da comunidade, integrando o entorno da escola ao planejamento.

O segundo princípio aborda a participação da comunidade escolar e da comunidade local. Isso inclui todos os integrantes do sistema educacional – alunos, professores e demais profissionais da educação – bem como aqueles que se relacionam indiretamente com a escola, como os moradores do bairro onde ela está situada. Segundo Massataru (2014, p. 6): “O Conselho Escolar é um espaço importante no processo de democratização da escola, na medida em que reúne representantes de toda a comunidade escolar para discutir, acompanhar e definir as decisões referentes ao funcionamento da escola”.

Para assegurar a gestão democrática, a LDB incumbe o sistema de ensino de efetivá-la:

> Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (Brasil, 1996).

O artigo evidencia, de forma clara, a ressalva sobre a gestão democrática, contemplando tanto a autonomia pedagógica quanto a administrativa e a financeira, sempre respeitando as normas gerais do direito financeiro. O paradoxo reside na diferença entre o que a lei estabelece e o que ocorre na prática.

Compreende-se, portanto, que refletir sobre a gestão democrática a partir da LDB (Brasil, 1996) implica reconhecer que, embora nem todos os governantes a considerem favorável, ela trouxe importantes avanços, especialmente no que diz respeito à educação pública gratuita e obrigatória, ao Ensino Básico e à participação democrática na gestão escolar.

É evidente que não se pode tratar de gestão democrática sem mencionar os marcos como a CRFB (Brasil, 1998), a LDB de 1996 (Brasil, 1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE), de modo que a gestão democrática esteja presente em todas as atividades escolares. Assim, a educação ganha relevância social, pois o ambiente escolar é construído coletivamente, contribuindo para a formação de cidadãos responsáveis e conscientes de seu papel social.

Entretanto, mesmo com as garantias asseguradas pelas duas legislações quanto à gestão democrática, ainda há muito a ser alcançado. Apesar de ser prevista em lei, sua efetivação enfrenta lacunas, muitas vezes não sendo cumprida ou não atingindo plenamente seus objetivos. Essa dificuldade de implementação frequentemente se origina na própria instituição escolar.

Conforme destacam Fernandes e Vieira (2009, p. 2), "[...] sabe-se que na própria instituição, muitas vezes, há movimentos contra um trabalho democrático, com pessoas que ainda primam por uma direção centralizada, um trabalho individualizado". Dessa forma, o processo de efetivação desse trabalho somente se concretiza quando todos os envolvidos, direta ou indiretamente, atuam de maneira articulada em torno desse objetivo comum.

1.5 **Os Planos Nacionais de Educação (PNEs)**

A ideia de um Sistema Nacional de Educação e de um Plano Nacional de Educação teve sua origem na década de 1930. No *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, em 1932, foram lançadas as bases de um plano de educação com o objetivo de estabelecer um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas do país (Saviani, 2007).

O primeiro Plano Nacional de Educação, vigente de 1963 a 1970, antecedeu a CRFB (Brasil, 1988). E embora sua organização e aprovação tenham sido atribuídas ao Conselho

Federal de Educação (CFE), conforme a Lei nº 4.024/1961 (Brasil, 1961), coube ao conselheiro Anísio Teixeira fornecer subsídios para a alocação dos recursos federais e o estabelecimento das metas quantitativas e qualitativas dos três níveis de ensino da Educação Básica.

Anísio Teixeira atuou no âmbito do Ministério da Educação (MEC) entre 1951 e 1964. Durante esses 13 anos, esteve à frente de instituições de grande relevância vinculadas ao MEC, acumulando cargos e responsabilidades que o destacaram no cenário das políticas públicas educacionais do Brasil. Em 1962, foi nomeado membro do CFE para um mandato de seis anos, participando ativamente da elaboração e da implementação do plano correspondente.

Diante de um contexto econômico marcado por dificuldades na gestão das contas públicas e dos contratos externos, em 30 de dezembro de 1962, foi anunciado um novo modelo de orientação da política econômica do governo. Desenvolvido pela equipe liderada pelo ministro Celso Furtado, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social buscava estabelecer diretrizes estratégicas para o crescimento sustentável do país.

O plano "[...] tratava de articular o planejamento da economia com programas setoriais nas áreas da saúde, educação, transportes, recursos naturais, energia, petróleo, agricultura, indústria etc. Ao mesmo tempo, se procederia à negociação da dívida externa" (Furtado, 2011, p. 11). De acordo com a planificação trienal do governo João Goulart, conduzida por Celso Furtado, o I PNE foi subdividido, ficando a primeira parte para ser aplicada de 1963 a 1965.

No plano trienal, foram definidos os objetivos fundamentais e os parâmetros da política de desenvolvimento para os três anos subsequentes. No quarto objetivo, o governo comprometeu-se a fomentar políticas públicas nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento tecnológico, visando à melhoria dos padrões de vida e ao progresso cultural.

O planejamento educacional foi apresentado como um programa setorial, reforçando a aplicação de recursos por meio da coordenação entre esforços federais, estaduais e municipais, conforme estabelecido pelo PNE, durante o período de três anos. Adicionalmente, previu-se que esse esforço seria mantido nos cinco anos seguintes, com a alocação de recursos ainda mais significativos do que aqueles previstos pela legislação até 1965.

A plataforma das ações governamentais pode ser destacada nas metas, tanto quantitativas quanto qualitativas, que deveriam ser garantidas pelo Poder Público no I PNE, incorporando-as ao plano trienal de 1963-1970. O programa proposto apresentou o seguinte:

> [...] indicação das linhas pelas quais a União irá colaborar com os Estados e os Municípios no grande esforço comum para atingir certos objetivos mínimos, dentro dos próximos três anos. Esse esforço deverá ser continuado nos cinco anos seguintes para a conquista das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (Brasil, 1963, p. 11).

O PNE de 1962 condensou as lutas empreendidas por Anísio Teixeira em um período marcado por intensos debates no Brasil. Diferentemente do que muitas vezes se afirma, o I PNE esteve fundamentado em uma estratégia de desenvolvimento nacional e articulado a uma base econômica consistente. O plano foi incorporado ao plano trienal e passou a ser coordenado pelo economista Celso Furtado.

Sua curta duração decorreu mais de sua interrupção em razão do golpe de 1964 do que de fragilidades em seu planejamento. O texto buscou contextualizar os fatores que influenciaram a concepção de educação pública formulada pelo educador baiano, bem como analisar as influências nacionais e internacionais que orientaram a definição das metas educacionais e do planejamento racionalizado.

O plano concebido por Anísio Teixeira evidenciava uma compreensão abrangente das alternativas político-pedagógicas e, de modo ainda mais profundo, da própria noção de cidadania. Nesse sentido, expressava um planejamento apto a assegurar o direito à educação pública.

O segundo PNE foi criado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001) e sancionado pelo presidente da república com 9 vetos, 12 anos depois de promulgada a CRFB (Brasil, 1988). O plano, desenvolvido conforme a vontade da população, destinado a orientar a ação plurianual do Poder Público e da sociedade, atendia a uma antiga demanda de diversos e importantes setores sociais do país. O planejamento relacionado ao plano representou um marco político e histórico para a educação brasileira, envolvendo negociações, debates e tomadas de decisão acerca das escolhas que possibilitariam estruturar e viabilizar sua implementação.

A lei mencionada não teve origem em um projeto com trâmite comum no Parlamento Federal. Pelo contrário, ela resultou da pressão social exercida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que, em função do amplo processo de democratização ocorrido na década de 1980, foi escolhido por reunir duas forças lideradas por educadores brasileiros: uma voltada às questões sindicais e outra às demandas acadêmico-científicas.

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública atuou politicamente durante o processo constituinte e na própria elaboração da LDB de 1996 (Brasil, 1996), envolvendo-se em diversas negociações. Segundo Bollmann (2005), seus membros manifestaram insatisfação em relação a alguns direcionamentos dessa lei.

Nesse contexto, a participação na elaboração do PNE representava uma forma de tentar orientar ações educacionais de maneira mais efetiva do que ocorria com a legislação anterior. O PNE possui fundamentos legais estabelecidos na Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu artigo 214, e na LDB, artigo 9º (Brasil, 1996).

Foi nesse contexto que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública decidiu elaborar um Plano Nacional de Educação cujo objetivo era fortalecer a luta por uma educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social – direito de todos e dever do Estado –, e servir como um documento de referência. Esse plano se apoiaria nas experiências pedagógico-institucionais e nas deliberações internas das entidades envolvidas. Além disso, o PNE teria como fonte de consulta o conhecimento acumulado pelas diferentes organizações, especialmente as vinculadas ao campo acadêmico-científico (Bollmann, 2005).

Durante a elaboração do plano, as concepções de gestão democrática foram amplamente debatidas, buscando identificar e compreender o significado real dessa proposta. Desde a Constituição Federal (Brasil, 1988) e a Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996), a discussão sobre gestão democrática envolveu conflitos, expectativas, definições e lutas que consolidaram seu papel como princípio central nos sistemas de ensino público. Esse princípio visava promover a participação coletiva na escola, integrando ações dos profissionais da educação e da comunidade escolar nas decisões do ambiente educacional.

Dois Projetos de Lei (PLs) foram apresentados ao Congresso Nacional antes da aprovação final do plano. Eles tramitaram entre 10 de fevereiro de 1998 e 9 de janeiro de 2001, quando a proposta foi consolidada na Lei nº 10.172/2001 (Brasil, 2001), por meio do substitutivo apresentado pelo Deputado Nelson Marchezan, relator na fase final da aprovação.

O primeiro, PL nº 4.155, de 1998 (Brasil, 1998a), foi apresentado por entidades vinculadas ao FNDEP durante os Congressos Nacionais de Educação I e II, realizados em julho de 1996 e novembro de 1998, respectivamente. A proposta incluía a discussão sobre o princípio da gestão democrática, pois conceitos como “descentralização”, “autonomia”, “colaboração”, “planejamento”, “avaliação” e “execução” só poderiam ser efetivamente aplicados dentro de um contexto democrático, incorporando, assim, esse princípio.

> Depreende-se das diretrizes do PL 4.155/1998 a centralidade da gestão democrática em sua proposta de PNE como eixo articulador do sistema nacional de educação. A gestão democrática perpassa todo o sistema educacional de forma a estimular a participação dos agentes com vistas ao aprofundamento da participação cidadã e, portanto, das condições de decidir sobre os destinos das instituições, da nação e dos cidadãos. A escola é percebida como lócus privilegiado para a formação da cidadania e gestão democrática da educação (Albuquerque, 2012, p. 203).

O segundo, PL nº 4.173, de 1998 (Brasil, 1998b), foi apresentado pelo Poder Executivo, por meio do MEC, após consultas a entidades educacionais, como o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

O projeto incorporou algumas propostas da Organização das Nações Unidas para a

Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), como aquelas discutidas na Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), realizada em Jomtien, na Tailândia. Segundo Albuquerque (2012, p. 205) "[...] a elaboração da proposta do PNE do MEC tomou como ponto de partida relatórios dos Estados e municípios elaborados ao longo da mobilização do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993 e 1994, compilados, publicados e enviados aos Estados para atualização".

Os Projetos de Lei tramitaram conjuntamente na comissão até a apresentação do substitutivo de Nelson Marchezan, que recomendava a rejeição do PL nº 4.155/1998 (Brasil, 1998a), o aproveitamento da parte significativa de seu conteúdo e a aprovação do PL nº 4.173/1998 (Brasil, 1998b), na forma do substitutivo anexo, acolhendo, parcialmente, as emendas propostas nesse projeto.

Entre os objetivos e prioridades relacionados à gestão, aprovados na Lei nº 10.172/2001 (Brasil, 2001), destacam-se a democratização da administração do ensino público nas instituições oficiais, com base na participação dos profissionais da educação na elaboração do PPE e na inclusão das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes, além da definição clara da divisão de responsabilidades.

Especificamente, a Meta 22 trata diretamente da gestão democrática ao estabelecer que se deve "Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade" (Brasil, 2001). Observa-se que a responsabilidade pela elaboração dessas normas é atribuída a cada sistema de ensino público, devendo, contudo, contar com a participação dos diferentes sujeitos que compõem o espaço escolar.

A partir disso, os sistemas de ensino devem oferecer apoio e fornecer subsídios para que as instituições possam implementar a gestão democrática, buscando desenvolver uma administração que atenda efetivamente aos espaços educacionais públicos. No entanto, o plano não estabelece estratégias específicas para orientar a concretização dessas ações, deixando a critério dos sistemas de ensino e das escolas a interpretação e a definição do que constitui gestão democrática em seus contextos e quais ações a efetivam.

Com poucos avanços contabilizados nesse segundo plano, iniciou-se a construção de um novo PNE. A partir de 2010, foi elaborado o Projeto de Lei nº 8.035, de 2010 (Brasil, 2010), encaminhado à Câmara dos Deputados pelo então ministro da Educação, Fernando Haddad. O projeto iniciou sua tramitação na Comissão de Educação da Câmara após oito meses de análise inicial. Entre 2010 e 2012, ele gerou intensa mobilização da sociedade civil, enfrentando desafios como prazos apertados e tentativas de reduzir a participação democrática.

Durante a primeira fase na Câmara, foram apresentadas cerca de 2.900 emendas, mobilizando diversas entidades, entre as quais se destacam a UNDIME, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e a União Nacional dos Estudantes (UNE). Na sequência de sua tramitação no Senado Federal, a mobilização social permaneceu ativa, apesar das tentativas do governo de retardar o processo. “Após 18 meses de tramitação na Câmara, o Governo Federal tentou, através do Recurso nº 162/2012, atrasar o envio do Projeto do novo PNE ao Senado Federal, mas esse recurso foi derrubado” (Peroni; Flores, 2014, p. 183).

O projeto tramitou no Senado Federal entre 2012 e 2014, retornando, posteriormente, à Câmara dos Deputados para ajustes. Após as adequações propostas – incluindo a reinserção da expressão “pública” na Meta 20 e a autorização para determinados investimentos públicos em educação, conforme indicado pela Comissão Especial da Câmara –, o texto do PL nº 8.035/2010 (Brasil, 2010) foi aprovado em 3 de junho de 2014.

Encaminhado para a sanção presidencial, foi sancionado em 25 de junho de 2014, sem vetos, pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014a) e alterado, na sua vigência, pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024 (Brasil, 2024a), prorrogado até 31 de dezembro de 2025.

Ao contrário do plano anterior, o novo PNE é estruturado em 14 artigos, que se desdobram em 20 metas, acompanhadas de suas respectivas estratégias, visando à organização dos sistemas de ensino público e privado para seu cumprimento até 2024. Sua aprovação ocorreu após três anos e meio de tramitação no Congresso Nacional.

De acordo com Hora (2024), o PNE em vigência foi aprovado depois de muitas discussões entre representantes do Estado e da sociedade civil, com diversas metas e estratégias voltadas para a condução da educação brasileira neste decênio. E acabou se constituindo como um documento longínquo, de alta complexidade, exigindo a apreensão de sua lógica e dos principais elementos em que se fundamenta.

No artigo 2º, inciso VI, encontra-se a diretriz de “[...] promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (Brasil, 2014a). As metas relacionadas a esse inciso devem ser alcançadas pelos sistemas e unidades de ensino ao longo de 10 anos, contados a partir da publicação da lei, visando atender ao que dispõe o artigo 214 da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988).

A Meta 19 estabelece a conexão com o princípio da gestão democrática da educação pública, determinando que, no prazo de dois anos, sejam criadas condições para a sua efetiva implementação. A meta, por meio de suas estratégias, deve permitir que, em até dois anos, a proposta de gestão democrática seja plenamente implementada. Isso inclui a seleção de

diretores, a consolidação dos diversos órgãos colegiados, como o CE, os Grêmios Estudantis e as APMs, a realização de fóruns de educação para discutir os avanços e desafios da meta proposta, e a garantia da participação ativa de toda a comunidade escolar nas decisões da escola.

Conforme o *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2024* (Brasil, 2024b), os dados coletados do Censo da Educação Básica (2019-2023), da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2018-2021) e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (2018-2021) possibilitam o monitoramento das metas. Destarte, para o monitoramento da Meta 19, foram definidos os indicadores de gestão democrática da educação, listados a seguir:

> – 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, grêmio estudantil) nas escolas públicas brasileiras.
> – Indicador 19C: Percentual de existência de colegiados extraescolares (conselho estadual de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, conselhos de alimentação escolar e fóruns permanentes 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, 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 fóruns permanentes de educação) nos municípios.
> – Indicador 19F: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos conselhos municipais de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, e conselhos de alimentação escolar nos municípios (Brasil, 2024b, p. 415-416).

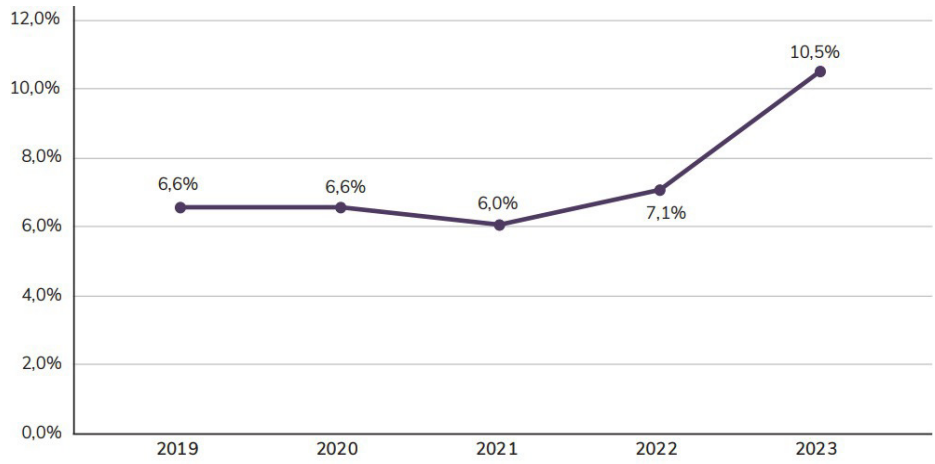
Interessam, para nossa argumentação, os indicadores 19A e 19B. Então, seguiremos contemplando as informações do relatório acerca deles. Para o Indicador 19A, a meta é de 100% das seleções de diretores realizadas através de eleições e critérios técnicos quanto ao mérito e ao desempenho. Esse indicador é aplicado para o monitoramento da maneira de escolher os diretores das escolas públicas do Brasil. E, para a seleção, devem ser feitas consultas à comunidade escolar, de acordo, ainda, com os critérios técnicos de mérito e desempenho.

> Desde 2019, o Censo Escolar da Educação Básica tem coletado informações a respeito das formas de seleção desses diretores, desagregadas a partir de seis variáveis: i) o processo seletivo qualificado e eleição; ii) a indicação/escolha da gestão; iii) o concurso público para o cargo de gestor escolar; iv) o acesso exclusivamente por meio de processo seletivo qualificado; v) o acesso exclusivamente por meio de eleições com participação da comunidade escolar; e vi) outros. Considera-se, para fins de monitoramento da Meta 19, que o processo seletivo qualificado associado às eleições com a participação da comunidade escolar atende aos critérios estabelecidos na meta (Brasil, 2024b, p. 416).

A partir da análise do Gráfico 1, a seguir, notamos que o Indicador 19A continuou

constante entre os anos de 2019 e 2021, com uma variação de percentuais em torno de 6% dos diretores selecionados mediante processo seletivo qualificado e eleição, tendo como votantes os membros da comunidade escolar (Brasil, 2024b).

Gráfico 1 – Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar – Brasil – 2019-2023



Fonte: Brasil, 2024b, p. 417.

No ano de 2022, podemos observar um leve crescimento no indicador (1,1 p.p.). Já no ano de 2023, ele espelhou 10,5% das escolhas dos diretores das escolas públicas, atingindo, dessa forma, um aumento de 3,9 p.p. em comparação ao início do monitoramento (Brasil, 2024b). Na Tabela 1, a seguir, podemos observar que, entre 2022 e 2023, houve variação dos percentuais em quase todas as formas de escolha dos diretores.

Tabela 1 – Percentual de diretores por tipo de acesso – Brasil – 2019-2023

Tipo de acesso	2019	2020	2021	2022	2023
Indicação	56,2%	54,9%	56,3%	56,4%	46,6%
Processo seletivo	7,2%	7,0%	7,7%	8,3%	15,3%
Concurso público	8,3%	8,3%	7,4%	7,9%	7,6%
Eleição	20,0%	20,1%	19,1%	17,6%	17,0%
Eleição e processo seletivo	6,6%	6,6%	6,0%	7,1%	10,5%
Outros	1,7%	3,1%	3,4%	2,7%	3,0%

Fonte: Brasil, 2024b, p. 418.

A escolha por indicação e a escolha exclusivamente por meio de eleições registraram quedas de 9,8 pontos percentuais e 0,6 pontos percentuais, respectivamente. Em contrapartida,

no mesmo período, houve um aumento de 7,0 pontos percentuais na seleção por processo seletivo e de 3,4 pontos percentuais na escolha por eleição combinada com processo seletivo, indicador utilizado para a meta.

Mesmo assim, a forma predominante de escolha de diretores das escolas públicas brasileiras continua sendo a indicação pela administração, correspondendo a 46,6% dos diretores (conforme a Tabela 1). As alterações nos percentuais das diferentes formas de seleção podem estar relacionadas às recentes mudanças na legislação.

Exemplo dessas mudanças é a nova Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020), que estabeleceu critérios técnicos de mérito e desempenho como obrigatórios para os entes federativos, incentivando-os a participar da disputa pelos recursos vinculados ao Valor Aluno Ano Resultado (VAAR).

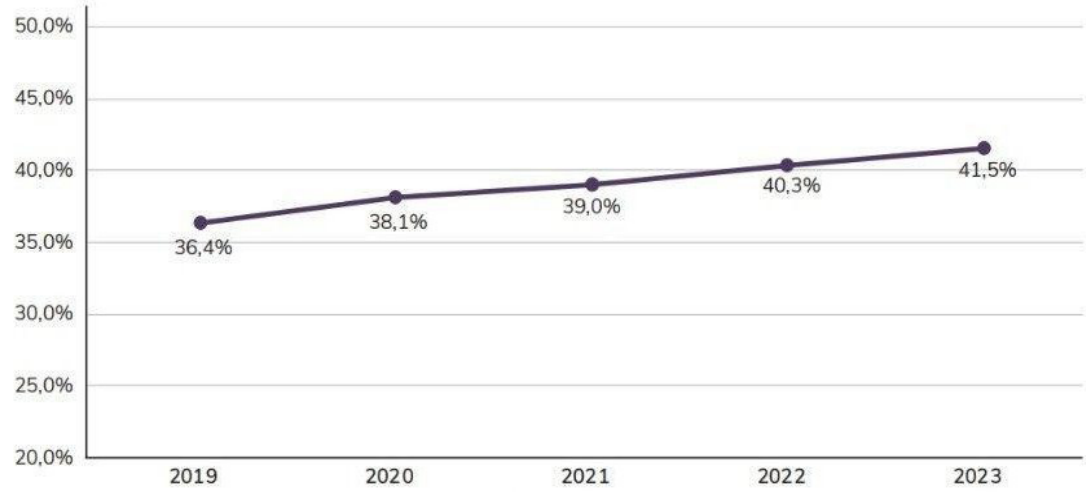
Essa lei, em seu artigo 14, § 1º, define as condições de gestão necessárias para que se possa concorrer aos recursos relativos à parcela do VAAR (Brasil, 2020). Segundo a norma, o cargo ou a função de gestor escolar devem ser preenchidos com base em critérios técnicos de mérito e desempenho ou por meio de escolha realizada com a participação da comunidade escolar, entre candidatos previamente aprovados em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2024b).

Para o Indicador 19B, a meta é de 100% de presença dos colegiados intraescolares nas escolas públicas, sejam eles: CE, APM e Grêmio Estudantil. O indicador mostra qual é o percentual dessa presença nas escolas das diferentes redes de ensino. E a gestão educativa democrática antevê a atuação da comunidade escolar nesses colegiados, assim como suas condições de funcionamento. Segundo o relatório, desde o ano de 2019,

> [...] o Censo Escolar da Educação Básica tem coletado informações sobre a existência dos colegiados: associação de pais e associação de pais e mestres, aqui analisadas conjuntamente, conselho escolar e grêmio estudantil. [E] o Indicador 19B é calculado considerando a razão entre o total de instituições participativas em funcionamento nas escolas e o total de instituições participativas possíveis em todas as escolas públicas (Brasil, 2024b, p. 422).

Observando o Gráfico 2, a seguir, podemos ver que, no ano de 2023, 41,5% de CEs, APMs e grêmios estavam funcionando nas escolas públicas.

Gráfico 2 – Percentual de existência de colegiados intraescolares (Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Grêmio Estudantil) – Brasil – 2019-2023



Fonte: Brasil, 2024b, p. 422.

Vemos, também, que o Indicador 19B mostra um crescimento constante no decorrer dos anos, chegando ao ano de 2023 com um aumento de 5,1 p.p. em comparação ao ano de 2019. Hora (2024) afirma que é possível perceber, primeiro, que o prazo definido para o alcance da Meta 19 não foi cumprido.

E em segundo lugar – no que diz respeito à associação da meta aos critérios técnicos de mérito e desempenho – a autora afirma que a gestão democrática das escolas públicas brasileiras avançou, institucionalmente, ao obter para si a defesa "[...] do Estado neoliberal, como forma de garantir a eficiência e a eficácia do sistema público de ensino. Por isso, não tem significado nem avanços na construção de uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população" (Hora, 2024, p. 16).

Conforme a autora, diante da análise do conteúdo do PNE 2014-2024, podemos notar que a Meta 19 está direcionada para uma proposta de gestão no modelo gerencial, com base nos critérios técnicos de mérito e desempenho. E que esse modelo é "[...] verificado pelos desencadeamentos de estratégias que restringem a participação democrática à participação legal-formal, ou seja, uma participação ilusória" (Hora, 2024, p. 17).

Cabral Neto nos diz que esse novo modelo, também chamado de gerencialismo, "[...] busca estabelecer, para o campo educacional, uma cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica e do controle de qualidade" (Cabral Neto, 2009, p. 197). Princípios cujo objetivo é promover a racionalização, a eficácia e a eficiência nos sistemas de ensino, aspectos tradicionais da prática empresarial.

Como podemos constatar, por meio dos dados extraídos do relatório a respeito da Meta

19 do PNE (Brasil, 2024b), mesmo sendo garantida a efetivação da gestão democrática no prazo de dois anos, as metas propostas pelo programa não têm sido levadas com seriedade em sua efetivação e seu cumprimento. Podemos concluir, então, que a dificuldade de pôr em prática a gestão democrática não está na criação de leis, mas em sua aplicabilidade.

É necessário salientar que as legislações em vigor, ainda que tenham norteado o alargamento da democracia nos processos decisórios educativos – o que pode parecer uma conquista estabelecida –, tiveram seu retrocesso democrático. Assim como retrocederam as instituições e as práticas escolares desde o "[...] Golpe Jurídico-Parlamentar que retirou a Presidente Dilma Rousseff do poder, modificando o projeto de País vencedor no pleito de 2014" (Morgan; Najjar, 2020, p. 10).

Durante os séculos XIX e XX, eram praticados, segundo Freitas (2018), o conservadorismo, o liberalismo e o socialismo. No Brasil, as duas primeiras filosofias se uniram na tentativa de tirar o socialismo do poder, embora este seja representado por sua "[...] forma embrionária, à moda socialdemocrata" (Freitas, 2018, p. 908), observada na coalizão do PT.

No que tange à Educação, após esse golpe, "[...] uma das primeiras ações do então Presidente Michel Temer foi propor o Novo Regime Fiscal, apresentado à Câmara dos Deputados quando contava apenas um mês de sua diplomação" (Morgan; Najjar, 2020, p. 11). A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241, de 2016 (Brasil, 2016b), convertida na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (Brasil, 2016a), limitou as despesas primárias, incluindo as despesas referentes à educação pelo período de 20 anos.

Conforme os autores, essa emenda acabou congelando os gastos em educação, a fim de que não excedessem aos do ano anterior – a partir de 2017 – e fossem corrigidos somente pela inflação (Morgan; Najjar, 2020). Aqui, a explicação pode ser dada por Cara e Pellanda (2018, p. 112):

> Isto significa que o investimento de novos recursos na construção de escolas, creches, para melhorar as universidades públicas, os estabelecimentos de ensino básico ou os salários dos professores está em risco. Em suma, a EC 95/2016, que se concretiza dentro do quadro de medidas econômicas regressivas levadas a cabo pelo governo Michel Temer, torna quase impossível alcançar as metas e estratégias da Lei 13.005/2014 (PNE).

O processo de democratização da educação – abrangendo acesso, equidade, gestão e qualidade dos serviços – sofreu retrocessos quando seu financiamento foi reduzido sob o pretexto de contenção da crise econômica e do suposto inchaço da máquina pública, comprometendo, assim, a implementação do Plano Nacional de Educação vigente.

1.6 **Conceito de democracia e democracia na escola: princípios de gestão democrática**

Coutinho (1979) afirma que a democracia é um valor universal, permanente e indispensável para a luta presente contra injustiças e para a construção futura de um socialismo verdadeiramente democrático. O autor entende a democracia de forma histórica, processual e universal, considerando-a, ao mesmo tempo, como um meio de luta (instrumento para organizar e conquistar direitos) e um fim em si mesma (um valor a ser preservado em qualquer forma de sociedade).

Partindo do possível vínculo entre socialismo e democracia, o qual estaria, segundo Coutinho (1979), presente no processo de formação do pensamento marxista, o autor defende explicitamente a tese de que a democracia possui valor estratégico e universal, não possuindo, portanto, valor apenas instrumental e tático aos socialistas. Ele enfatiza a relação de não ruptura entre socialismo e democracia, defendendo a universalidade desta, em termos práticos e geográficos.

Ou seja, opondo-se às correntes teóricas que afirmam que a democracia política – por sua própria natureza – seria uma forma de dominação da classe dominante (burguesia), defende que há um vínculo intrínseco entre socialismo e democracia e, mais do que isso, que tal vínculo possuiria especial significação para o caso brasileiro. Nas palavras do autor:

> Em primeiro lugar, tentaremos indicar como o vínculo socialismo-democracia é parte integrante do patrimônio categorial do marxismo; e, em segundo, mostraremos como a renovação democrática do conjunto da vida social – enquanto elemento indispensável para a criação dos pressupostos do socialismo – não pode ser encarada apenas como objetivo tático imediato, mas aparece como o conteúdo estratégico da etapa atual da revolução brasileira (Coutinho, 1979, p. 35).

Segundo Hora (2024), o conceito de "democracia" pode ser representado de formas diferentes, haja vista a amplitude do termo e sua complexa definição. Dizer simplesmente que "a democracia é o poder do povo" ou relacioná-la à prática de eleições não define totalmente o conceito. Pode-se dizer que há, conforme Hora (2007, p. 4),

> [...] pouca clareza a respeito do que realmente significa o processo de democratização da escola para cada um desses segmentos, uma vez que, para compreender esse processo e assumir práticas democráticas, é necessário discutir o conceito de democracia, pois seu exercício envolve uma série de valores que nem sempre são partilhados pelos que a defendem, o que dificulta sua definição quando tratamos de sua aplicação na escola.

A autora nos mostra que o exercício da democracia demanda condições para que seja consolidado o princípio fundamental da participação dos cidadãos. "Percebe-se, assim, a democracia como mais do que uma forma de governo. É também um modo de vida,

pressupondo valores que devem ser adotados e vivenciados pela totalidade da população, em suas experiências pessoais e sociais" (Hora, 2007, p. 5).

Bobbio (2000) entende por regime democrático um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. De acordo com o autor, o que diferencia um sistema democrático de um não democrático são as regras do jogo há muito consolidadas e o fato de elas serem mais claras no sistema democrático. Tudo isso configura a democracia como um sistema político melhor que os outros, sendo sua principal regra a da maioria.

A participação do poder político é o indicador fundamental que caracteriza o regime democrático por meio das liberdades individuais que os cidadãos demandam e obtêm. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 324) indicam que:

> A participação é também redefinida como manifestação daquela liberdade particular que, indo além de exprimir a própria opinião, de reunir-se ou de associar-se para influir na política do país, compreende ainda o direito de eleger representantes para o Parlamento e de ser eleito. Mas se esta liberdade é conceptualmente diversa das liberdades civis, enquanto estas são meras faculdades de fazer ou não fazer, enquanto aquela implica a atribuição de uma capacidade jurídica específica, em que as primeiras são chamadas também de liberdades negativas e a segunda de liberdade positiva, o fato mesmo de que a liberdade de participar, ainda que indiretamente, na formação do Governo esteja compreendido na classe das liberdades, mostra que, na concepção liberal da Democracia, o destaque é posto mais sobre o mero fato da participação como acontece na concepção pura da Democracia (também chamada participacionista), com a ressalva de que esta participação seja livre, isto é, seja uma expressão e um resultado de todas as outras liberdades.

Um dos pontos fundamentais para o entendimento da gestão democrática é o fato de que ela "[...] não é um caminho pronto. É um processo que se constrói pelo jeito de caminhar" (Hora, 1994, p. 93). Esse tipo de gestão, conforme apresentado na proposta da Conferência Nacional de Educação (CONAE), deve se caracterizar por:

> [...] criação e aprimoramento de processos participativos, transparência, autonomia didático-científica administrativa, pedagógica e de gestão financeira das instituições de ensino superior e da educação básica; eleição direta de diretores(as) e reitores(as); participação social efetiva; fortalecimento dos órgãos, espaços coletivos e instâncias de decisão; preocupação em garantir o acesso, a permanência e o ensino-aprendizagem a todas as pessoas na escola e nas instituições educativas; como também [deve] assegurar a inclusão de todos os grupos e comunidades marginalizadas; e a defesa da educação pública, laica, gratuita, inclusiva, plural e da formação emancipatória e para a cidadania (Semana de Ação Mundial, 2024, p. 138).

Segundo Hora, para que uma escola seja verdadeiramente democrática, é necessário levar em consideração outros dois elementos:

> a) a criação de estruturas e processos democráticos pelos quais a vida escolar realize-se, representada pela participação geral nas questões administrativas e políticas, pelo planejamento cooperativo na escola e na sala de aula; pelo atendimento a

> preocupações, expectativas e interesses coletivos, e pela posição firme contra o racismo, a injustiça, o poder centralizado, a pobreza e a quaisquer formas de exclusão e desigualdade presentes na escola e na sociedade;
> b) o desenvolvimento de um currículo que ofereça experiências democráticas aos estudantes, cujas características são expressas pela ênfase na ampliação das informações; garantia aos que têm opinião diferente, do direito de se fazerem ouvir; construção social do conhecimento; formação de leitores críticos da realidade; inclusão de um processo criativo de ampliação dos valores democráticos; inclusão de experiências de aprendizado organizado em torno da problematização e do questionamento (Hora, 2003, p. 13-14).

Adotar os princípios e implementar as práticas da gestão democrática educacional implica uma transformação profunda, pois envolve tanto postura quanto método. Dessa forma, torna-se necessário examinar a comparação entre o paradigma de gestão tradicional e o paradigma emergente, conforme apontado por Bordignon e Gracindo (2004).

Dessa maneira, a gestão democrática rompe com concepções, paradigmas e posturas tradicionais para promover a transformação das relações intersubjetivas. Ela prioriza, antes e acima das rotinas administrativas, a identificação de necessidades, a negociação de propósitos, a definição clara de objetivos e estratégias de ação, a consolidação de compromissos, a coordenação e o acompanhamento das decisões pactuadas, bem como a mediação de conflitos.

Suas ações são orientadas para a transformação social e se concretizam a partir dos seguintes princípios, destacados também por Bordignon e Gracindo (2004): promoção da inclusão social; fundamentação no modelo cognitivo-afetivo; clareza de propósitos alinhada aos interesses dos cidadãos; processos decisórios participativos e dinâmicos, capazes de gerar compromissos e responsabilidades; e mecanismos de autoavaliação que estimulam a crítica institucional e garantem a construção coletiva.

Assim, segundo Hora (2007), a gestão democrática consiste na construção coletiva da organização dos sistemas educacionais, da escola, das instituições, do ensino e da vida humana, concretizando-se na prática, especialmente no momento em que as decisões são tomadas.

De acordo com Najjar (2006), escola e democracia se relacionam em diferentes níveis. O autor entende democracia

> [...] como *um princípio* que dá sentido à própria ideia de escola; como *um meio* de organizar o sistema escolar, para possibilitar os alargamentos dos processos de emancipação humana; e como *um fim*, não concebido como algo estático, a ser alcançado, mas como algo dinâmico, a ser almejado e perseguido por essa instituição (Najjar, 2006, p. 2, grifos do autor).

A ideia de democracia sempre norteou as discussões e as políticas sobre a escola, embora esse conceito tenha variado substancialmente, em virtude das diferentes visões de mundo às quais está relacionado. Entretanto, na atualidade, nota-se que as ideias de democracia e de igualdade social foram modificadas, perdendo, portanto, seu papel de princípio norteador

da instituição. Elas foram substituídas pelas noções de eficiência e qualidade (Fernández Enguita, 1994).

Não poderíamos falar em qualidade sem explicitar seu conceito de "forma". Para Najjar, a qualidade da escola "[...] passa pela ideia de que esta instituição deva ser pautada pela inclusão, sendo não só acessível a todos, mas também proporcionando àqueles que dela participam, uma formação democrática" (Najjar, 2006, p. 3). Caso contrário, trata-se de uma qualidade técnica sem sentido para a maioria da população.

Não podemos entender democracia apenas como um princípio fundador da escola, mas também como meio pelo qual a escola deve se organizar para promover processos formativos que direcionem à emancipação humana, pressupondo uma multiplicidade de sujeitos que compartilham tomadas de decisões e um fim delineando um objetivo a ser alcançado.

Discutir democracia é tratar do termo na sociedade e na escola. Só podemos pensar em uma escola radicalmente democrática se ela estiver inserida em uma sociedade radicalmente democrática. Para Najjar (2006, p. 5), "[...] lutar por uma escola democrática é lutar por uma sociedade democrática. Sem isso, a questão democrática torna-se uma questão técnica, gerencial. A democracia não é técnica. Ela é uma questão política, de socialização de poder".

Algumas expressões como "autonomia" ou "descentralização" empobrecem e desqualificam a concepção de democracia, haja vista transformá-la em uma técnica gerencial. Essas expressões têm, cada vez mais, integrado o discurso educacional e cumprido a função ideológica de tornar legítimas a dominação e a exclusão.

Najjar trata da autonomia como "[...] uma questão historicamente presente no ideário daqueles que têm lutado por uma escola democrática. É uma palavra que possui força simbólica positiva e que, portanto, ajuda a legitimar as políticas públicas que a têm como marca" (Najjar, 2006, p. 6). Todavia, de acordo com o autor, o conceito de "autonomia" abrange visões de mundo. E para compreendermos essas visões dentro de um discurso específico, temos de relacioná-lo com outros conceitos utilizados e observá-lo em seu modo concreto, naquilo que é proposto em suas políticas (Najjar, 2006).

Ao afirmarmos que a autonomia proposta pelas políticas oficiais para a educação legitima a exclusão, identificamos que, junto com seus aspectos positivos, existe a imposição de uma concepção perversa a respeito da escola e do caráter público da escola pública. Najjar nos diz, ainda, que a noção de autonomia proposta e, por consequência, as de escola e público impostas por ela,

> [...] longe de apontar para processos publicizadores e democratizadores da instituição, leva a escola pública a pensar-se e a organizar-se segundo as regras do mercado. Na

> medida em que obriga as escolas a tecerem "parcerias" com a comunidade, o compromisso estatal com a república cede lugar ao descompromisso neoliberal (Najjar, 2006, p. 7).

A palavra "descentralização", também encontrada com frequência nos discursos oficiais, é parecida ideologicamente com a anterior. E guarda uma conotação dupla nas políticas oficiais de remodelação de nosso sistema educacional: se, por um lado, descentraliza-se a execução das tarefas educacionais, por outro, centraliza-se a formulação e a avaliação dessas tarefas (Najjar, 2006).

A reorganização curricular em todos os níveis de nosso sistema educacional demonstra essa centralização autoritária (Moreira, 1996). Ao mesmo tempo, articula-se um discurso marcado pela ideia de descentralização. Os Parâmetros Curriculares do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, assim como as diretrizes curriculares dos cursos do Ensino Superior e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), impostos pelo governo, delineiam caminhos curriculares de grande poder. E nenhum dos três considerou as práticas educativas que vinham se desenvolvendo nos sistemas de ensino.

A descentralização proposta limita-se à execução do projeto nas Unidades Escolares, sem trazer qualquer alargamento das relações democráticas no interior da escola. Najjar (2006, p. 8) afirma o seguinte:

> Gestão democrática da escola, na concepção aqui apresentada, é a radicalização da democracia nas relações sociais que ocorrem no interior dessa instituição e nas relações que essa instituição tem com outras instituições e com a sociedade. São relações entre homens, sem dúvida, e consequentemente relações entre os saberes com os quais essa instituição lida. As relações entre os homens e as relações entre os saberes não são apartadas. Pelo contrário, elas se ligam organicamente. As hierarquias que existem nas relações entre os homens se refletem claramente nas hierarquias entre os saberes.

Dessa forma, discutir gestão democrática é também trazer à reflexão a questão do trabalho docente e suas relações, tanto com os outros sujeitos presentes no cotidiano escolar quanto com os saberes com os quais ele lida em seu trabalho pedagógico. Por outro lado, autores como Apple e Teitelbaun (1991) e Hypolito (1991) mostram que há uma desqualificação do trabalho docente.

Esses autores identificam que o professor já não consegue planejar seu próprio trabalho. E que vários processos estariam contribuindo para isso, como, por exemplo, o fato de o livro didático ser escolhido pelas redes de ensino e utilizado nas escolas, e a existência de testes centralizados e obrigatórios, como as atividades diagnósticas e o material disponibilizado pelo Rioeduca, com conteúdos sistematizados, com um eficaz controle curricular, restringindo as tarefas de concepção do professor sobre suas atividades.

As políticas oficiais, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), estão expandindo essas práticas através das avaliações de larga escala. Segundo Najjar (2006), discutir gestão democrática é discutir a (re)qualificação do trabalho do professor, colocando em novas bases a sua relação com o conhecimento, parte essencial de suas atividades. É, ainda,

> [...] rediscutir a relação desse conhecimento, socialmente visto como legítimo e verdadeiro, com os outros conhecimentos presentes na sociedade, particularmente com aqueles forjados na(s) cultura(s) popular(es), socialmente colocados como ilegítimos [...] (Najjar, 2006, p. 9).

É preciso, conforme o autor, repensar as relações entre esses sujeitos e os outros profissionais da escola. E é preciso, também, que se desconstrua as relações autoritárias entre os professores e os "funcionários técnico-administrativos" ou "funcionários de apoio", que excluem esses profissionais das tarefas educativas, vistas como pertencentes somente aos educadores.

Além dos profissionais de apoio e administrativos, faz-se necessária a inclusão de outros atores da comunidade escolar: os responsáveis dos alunos. Eles devem estar presentes nas discussões sobre a instituição e não apenas como representatividade nos Conselhos Escola Comunidade. Esses conselhos servem como requisito legal para a autonomia das escolas quanto aos seus orçamentos. Entretanto, a participação dos pais apontada na lei, sem a criação de condições concretas para que se efetivasse, seria infrutífera.

Alguns diretores afirmam que um dos maiores desafios é a cultura da não participação dos pais na escola. Najjar (2006) nos diz que o nosso povo pode estar marcado por essa "cultura" – justo por causa da história do nosso país, que cultiva o elitismo e o autoritarismo em sua tradição –, mas que, no fundo, ela é um discurso para a não ação da escola.

A participação da comunidade, frequentemente, só acontece quando há respeito às diferenças. Professores e pais têm trajetórias, competências e inserções na escola diferentes. Desconhecer ou desprezar essas diferenças inviabiliza a participação dos pais, pois as questões tratadas e os discursos formulados provavelmente se distanciam de suas vidas e suas preocupações. A base da democracia é o respeito às diferenças, enquanto a naturalização das desigualdades é a base do autoritarismo e do elitismo. Quando a escola não cria condições materiais concretas para que a participação aconteça, sua proposição se torna insuficiente.

Segundo Najjar (2006, p. 12),

> [...] se pensamos em uma escola democrática para além das questões meramente referentes às técnicas gerenciais, em uma escola que vise realizar processos de democratização nas relações entre homens e conhecimentos existentes e seu interior,

> temos de repensar as relações tradicionalmente estabelecidas entre os profissionais que trabalham nesta instituição e os alunos que dela participam. Há de ser propiciada uma formação democrática que perpasse todos os setores de seu cotidiano. Assim, não há questões pedagógicas de um lado e questões administrativas do outro. As questões pedagógicas são administrativas, e as questões administrativas são pedagógicas.

Outro princípio a ser discutido é o da transparência, que, segundo Bobbio (1999), pode ser compreendida como um dos sentidos atribuídos ao que é público, especialmente quando analisada em oposição ao que é privado, entendido como aquilo que permanece em segredo. Para ele, a transparência no âmbito público seria um dos pressupostos da democracia (Bobbio, 1999). Logo, é fundamental que haja transparência nas decisões que ocorrem no interior da escola, quando se deseja construí-la democraticamente.

Não é simples pensar em democracia. Pressupõe participação ativa de todos os atores envolvidos e, para haver essa participação, é preciso mais energia e tempo do que é habitual em ambientes onde a norma é a não participação. É fundamental, portanto, que existam condições materiais concretas para a efetivação da participação.

Para Najjar (2006), a democracia encontra-se distante das lógicas individualista e corporativista, e aponta para uma ação política. Segundo o autor:

> É na política, vista tanto como um tipo específico de relações sociais (como também são a economia, o direito etc.) quanto como um nível presente em todas as relações entre os homens (há um nível político nas relações familiares, escolares etc.), que se pode enfrentar o cotidiano excludente da escola (Najar, 2006, p. 14).

Vemos, por fim, de acordo com o autor aqui citado, a necessidade de radicalizar as experiências democráticas no interior das instituições e em suas relações com a sociedade. Assim, ganhamos meios de viabilizar a construção de uma escola e uma sociedade verdadeiramente igualitárias.

2 GESTÃO ESCOLAR DA ESCOLA PÚBLICA

2.1 O diretor escolar e a gestão da escola pública

Nas últimas décadas, as discussões sobre a gestão educacional, especialmente no que se refere ao papel do diretor escolar, têm se tornado cada vez mais visíveis e relevantes. Esse destaque se deve a questões surgidas em um período de intensa movimentação no cenário nacional, como a promoção da gestão democrática, a realização de eleições para a escolha de diretores e a criação de Conselhos Escolares nas escolas públicas.

A reflexão e o debate sobre o tema têm sido estimulados pela legislação vigente, incluindo leis estaduais e municipais, bem como pelas discussões promovidas pela sociedade civil em encontros e seminários realizados em todo o Brasil (ANPAE, ANPED e outros fóruns), na busca por soluções para os principais desafios enfrentados pelas escolas públicas brasileiras.

Nesse contexto, no âmbito da gestão educacional, destacam-se questões relacionadas ao financiamento, à alocação dos recursos públicos e ao suporte financeiro e técnico. Em contrapartida, recebem menos atenção temas essenciais como o acesso e a permanência dos alunos, a organização pedagógica, a evasão escolar e a valorização dos profissionais da educação – problemas recorrentes na quase totalidade das secretarias municipais e estaduais do país (Alcoforado, 2003; Davies, 2005).

Paro (2003), Mendonça (2000) e Dourado e Oliveira (2009) destacam o papel do diretor nas escolas públicas, ressaltando sua importância dentro das instituições. Eles apontam que o diretor atua como articulador de ações e é responsável pela organização dos procedimentos administrativos e pedagógicos, criando condições para que a escola desempenhe plenamente seu papel na educação. Conforme Libâneo (2008, p. 217),

> O diretor de escola é o dirigente e principal responsável pela escola, tem a visão de conjunto, articula e integra os vários setores (setor administrativo, setor pedagógico, secretaria, serviços gerais, relacionamento com a comunidade etc.). [...] As funções do diretor são, predominantemente, gestoras e administrativas, entendendo-se, todavia, que elas têm conotação pedagógica, uma vez que se referem a uma instituição e a um projeto educativo e existem em função do campo educativo.

É responsabilidade do diretor gerir a escola, organizando os procedimentos administrativos, planejando as ações pedagógicas e criando condições para a integração de todos os envolvidos, de modo a assegurar o desenvolvimento adequado das atividades escolares. Nas escolas públicas, os diretores exercem um papel fundamental, promovendo a

inclusão e a participação de professores, alunos, funcionários, familiares e comunidade, de forma que todos se sintam corresponsáveis pelo processo educacional.

A conexão entre as questões administrativas e pedagógicas é tão frequente que alguns autores comparam as atividades realizadas pelos diretores em suas funções aos modelos de gestão adotados em organizações. Cada vez mais, termos como “qualidade”, “eficiência”, “eficácia” e “produtividade” vêm sendo utilizados no contexto escolar:

> Os quatro modelos específicos da gestão da educação são concebidos à luz da natureza de seu principal critério de desempenho administrativo, respectivamente, eficiência, eficácia, efetividade e relevância. É assim que a fase organizacional da era republicana deu origem ao modelo de administração para a eficiência econômica (Sander, 2007a, p. 73-74).

Esses modelos de gestão apoiam-se no tecnicismo e na orientação voltada a metas e resultados, frequentemente sobrepostos nas organizações. A substituição de um termo por outro pode ser entendida como uma tentativa de superar um caráter tecnicista, baseado na hierarquia e no controle do trabalho, por meio do cientificismo gerencial associado à palavra “administração” (significando “direção”), ou ainda como uma estratégia sistematizada de disfarçar uma perspectiva neotaylorista que separa o âmbito da técnica, referente à gestão, do âmbito da política, concernente à administração. Por isso, é fundamental utilizar a terminologia com cautela, considerando as implicações subentendidas de cada termo.

Nesse contexto, podemos observar, atualmente, em nível global, uma crescente aproximação dos elementos gerenciais em todos os setores da sociedade. Essa transformação tem ocorrido em função das mudanças nas relações entre o Estado, a sociedade e as instituições que a compõem. Segundo Ball (2004, p. 8).

> Cada vez mais, o mundo dos negócios enfoca os serviços de educação como uma área em expansão, na qual lucros consideráveis devem ser obtidos [...] As instituições do setor público estão sendo “repensadas” como oportunidades de lucros. Muitos dos maiores atores na Indústria dos Serviços Educacionais (Education Services Industry) estão associados a multinacionais e investidores de capital de risco com interesses e influências internacionais enormes e diversos – trata-se de empresas de serviços genéricos de gestão ou de companhias construtoras com subsidiárias oferecendo serviços de gestão.

A grande transformação reside na mudança de perspectiva do Poder Público: de um Estado provedor, legitimado institucionalmente para garantir os direitos constitucionais dos cidadãos, tais como saúde, educação e segurança, para um Estado regulador (Pereira; Grau, 1999), que delega à iniciativa privada responsabilidades que eram atribuídas a ele, adotando, assim, uma postura marcadamente neoliberal.

Segundo Ball (2004), esse processo acarreta quatro consequências severas: a alteração das atividades desempenhadas pelo setor público; a visão dos serviços sociais como áreas suscetíveis ao lucro; a transformação das relações de trabalho nesse setor, afetando ética e moral; e a mudança da postura do cidadão, que deixa de ser membro de uma sociedade de bem-estar social para se tornar um consumidor em potencial.

Esse cenário pode ser contextualizado com teorias econômicas e práticas de mercado, tradicionalmente associadas ao setor privado, que passaram a ser tratadas como premissas fundamentais do setor público. Dessa forma, ocorre uma inversão de valores, na medida em que concepções mercadológicas são impingidas em um contexto público.

Outro aspecto relevante a ser considerado à luz da nova lógica das relações do Estado é a autonomia das escolas, promovida pelo processo de descentralização da educação, em curso desde 1990. Embora esse processo esteja em funcionamento e permita que estados e municípios administrem suas próprias redes educacionais, ainda é necessário aprimorar os mecanismos de transferência de informações, garantindo maior flexibilidade no exercício dessa autonomia.

Nesse sentido, alguns autores questionam a efetividade dessa autonomia, apontando a ausência de condições adequadas para que seja exercida de forma legítima:

> Processos de concessão de autonomia controlada e de descentralização de responsabilidades sem a contrapartida das condições materiais objetivas podem ser, contraditoriamente, parte de um quadro de centralização e controle dirigidos por um Estado apenas operacionalizador e legitimador de decisões tomadas fora de seu âmbito. Se assim o for, a gestão democrática do ensino público, para ser consequente com seus objetivos proclamados, precisará ser uma prática de resistência (Mendonça, 2000, p. 72).

Na análise do autor, observamos que a descentralização ocorrida no Brasil não proporcionou aos estados e municípios condições adequadas para exercer plenamente sua autonomia. Nesse sentido, torna-se necessário desenvolver mecanismos que promovam a incorporação de procedimentos e práticas efetivas, capazes de consolidar esse processo. O repasse da responsabilidade pela oferta da Educação Básica da União e dos estados para os municípios resultou, de fato, em um processo de desconcentração. Conforme apontam Souza e Faria (2005, p. 31):

> [...] resultou numa maior responsabilização direta do município na captação de suas demandas, no monitoramento de gastos e na inspeção do cumprimento das metas federais e/ou estaduais estabelecidas, agora não unicamente pelo poder público local, mas também pela via da responsabilização da sociedade civil […] elevado controle dos níveis superiores do governo sobre os fluxos financeiros e as transferências inter-governamentais, visivelmente ancorado na manutenção da centralização normativa e política em relação à instância executora.

Dessa forma, os municípios assumem prioritariamente a função de execução, enquanto à União e aos Estados cabem, principalmente, as funções de financiamento e regulação. As instâncias de controle social, como os CEs, os conselhos de acompanhamento e controle social, além dos tribunais de contas estaduais e municipais, são responsáveis pelo monitoramento da efetividade da execução financeira e da conformidade com os objetivos estabelecidos no PNE. No entanto, esse arranjo institucional tem se mostrado, em alguns casos, pouco eficaz (Davies, 2005) ou pouco alinhado com o processo de melhoria da qualidade da educação (Paro, 2006).

Conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2007), a gestão educacional sofre e exerce influência sobre os sistemas aos quais está vinculada, uma vez que integra um sistema de articulação nacional. Essas relações complexas tornam o processo educacional ainda mais dinâmico e subjetivo, pois dependem de múltiplos fatores inter-relacionados que, frequentemente, geram conflitos que precisam ser administrados.

Nesse contexto, o diretor escolar enfrenta diversas interferências, internas ou externas, no exercício de suas funções. Para fins de análise, elas podem ser agrupadas em duas dimensões: a atuação de organismos externos, públicos ou privados, que influencia direta ou indiretamente a gestão do diretor, e a administração de conflitos e procedimentos administrativos e pedagógicos no interior da escola.

Com base nesses dois pressupostos, o diretor precisa gerir a escola, e o êxito de sua administração depende da capacidade de criar mecanismos que permitam atuar nessas áreas simultaneamente. A dinâmica normativa que orienta a gestão educacional no Brasil busca estabelecer de maneira clara a necessidade de definir metas educacionais, exercer rígido controle e indicar os recursos para a implementação de políticas educacionais, assim como para o controle externo e social.

Entretanto, a ênfase nos instrumentos normativos da gestão tende a se concentrar no controle operacional e financeiro, quase desvinculado de uma preocupação com a construção e a execução pedagógica, que deveria resultar na ampliação da qualidade do ensino.

2.2 **Gerencialismo na educação**

A partir da implementação das reformas da administração pública do Estado, na década de 1990, passou-se a adotar o modelo gerencial de gestão, que buscava reproduzir a lógica das empresas no setor público. Nesse contexto, os cidadãos passaram a ser concebidos como usuários dos serviços públicos, assumindo o papel de clientes, enquanto os gestores passaram a ser vistos como gerentes. No âmbito da escola pública, esse modelo se manifesta como um

reflexo de um processo acelerado de modernização, no qual o empresariado participa ativamente da formulação e da execução das políticas públicas.

A lógica gerencial, centrada na eficiência e na focalização em resultados se evidencia na política de descentralização da gestão da educação, acompanhada do discurso de que seria necessária a colaboração de todos para melhorar a qualidade das escolas, aumentando sua eficiência, eficácia e produtividade (Castro, 2007).

Segundo Almeida, Stelzenberger e Gonçalves (2012), a partir dessa perspectiva considerada plausível, estabeleceu-se um caminho voltado para o alcance de melhores indicadores de qualidade. Isso requereu um gerenciamento escolar alinhado a avaliações externas e à responsabilidade pelos resultados, tanto no âmbito pedagógico quanto no administrativo-financeiro. Assim, o discurso da gestão por resultados tornou-se parte integrante da gestão educacional.

Para alcançar os objetivos de controle de qualidade voltados à racionalização, à eficiência e à eficácia, era necessário promover uma transformação profunda na gestão escolar, capaz de integrar efetivamente a educação às demandas econômicas, sociais, políticas e culturais, superando o isolamento das ações educativas.

Conforme Nascimento e Albuquerque (2012 *apud* Fonseca; França; Souza, 2022), o *accountability* é o movimento que representa com maior intensidade esse modelo gerencial aplicado às escolas. Originário do contexto norte-americano, ele promove a descentralização do Estado em direção aos municípios, transferindo, posteriormente, a responsabilidade para a escola e seus gestores.

Em certa medida, isso favorece a criação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares, com o objetivo de apoiar a tomada de decisões, a fiscalização e a execução das ações educacionais. No entanto, seu efeito principal é eximir o Estado de seu papel de financiador e executor das políticas públicas gradualmente, restringindo sua atuação a funções de estímulo, avaliação e supervisão da escola.

O modelo gerencial tem substituído os modelos burocráticos de gestão, promovendo mudanças em diversos setores da sociedade. No campo da educação, suas diretrizes vêm sendo incorporadas desde os sistemas centrais até as escolas, influenciando a condução dos serviços educacionais. Essa influência manifesta-se na gestão escolar por meio de práticas como a descentralização, a atuação das instituições colegiadas e a participação da comunidade escolar nos processos decisórios (Castro, 2007).

Apesar de o modelo gerencial enfatizar a descentralização, podemos observar uma incoerência em seus métodos, refletindo, também, uma forte centralização, já que o Estado

mantém o controle sobre a formulação de políticas em nível macro e sobre a avaliação da aplicação dessas políticas pelas instituições.

Além disso, o Estado tende a transferir responsabilidades para a comunidade escolar, ao mesmo tempo que concede autonomia às escolas para buscar recursos no setor privado, formalizando essa função como responsabilidade do próprio estabelecimento. O argumento a favor da autonomia escolar sustenta-se na ideia de que, para que as políticas educacionais atendam efetivamente às necessidades das comunidades, sua formulação e sua implementação devem envolver a participação direta dessas comunidades (Nascimento; Albuquerque, 2012 *apud* Fonseca; França; Souza, 2022).

A descentralização voltada para o mercado não se manifesta apenas na forma tradicional, quando o Estado transfere suas funções ao setor privado, mas também se evidencia na própria prestação de serviços da escola ao mercado, abrindo espaços para adaptações, por exemplo, ajustando seus currículos às demandas do setor. Dessa maneira, a educação acaba sendo mercantilizada pelo próprio Estado.

Esse processo de descentralização em direção ao mercado configura uma forma de privatização da educação que não ocorre primariamente pela transferência direta de serviços públicos ao setor privado, mas por meio de um conjunto de reformas que aproximam as "decisões públicas" das "decisões de mercado". Assim, cria-se um quase mercado educacional, no qual a gestão do sistema e das escolas – com novas formas de financiamento, oferta e regulação – simula os mecanismos de mercado, diferindo das práticas tradicionais exclusivamente assumidas pelo Estado (Krawczyk, 2002).

O método gerencial é incorporado ao modelo de gestão educacional, funcionando como estrutura inicial para a melhoria do sistema por meio da participação dos clientes nos serviços educacionais. Esse modelo também defende a responsabilização dos gestores e promove o protagonismo de pais, alunos e professores nas decisões escolares, aspectos centrais à Nova Gestão Pública (Cabral Neto, 2009).

No contexto escolar, observam-se os impactos das transformações na gestão pública, sendo a reforma gerencial entendida como uma mudança estrutural do Estado, que não se limita à simples introdução de novas práticas administrativas. Suas diretrizes, ao enfatizarem participação, emancipação e descentralização, tornam-na essencial para o aprimoramento da governança e da democracia na educação, na medida em que buscam fortalecer os mecanismos de responsabilização e a transferência de competências na administração pública.

Contudo, podemos perceber que a operacionalização da gestão democrática nem sempre coincide com sua concepção teórica, pois, frequentemente, convida a comunidade escolar a

executar tarefas previamente planejadas sem envolver adequadamente os atores educacionais Castro, 2007).

A lógica gerencial, centrada na eficiência e nos resultados, promove uma política de descentralização da gestão educacional com o objetivo de melhorar a qualidade escolar. Esse modelo introduz práticas inspiradas na lógica do mercado, como eficiência, eficácia e produtividade, orientadas à maximização de resultados.

Assim, ocorre uma reforma no gerenciamento escolar fundamentada nos princípios da administração privada. Paralelamente, implementa-se uma política de avaliação externa que utiliza indicadores como critérios de desempenho, classificando resultados como bons ou ruins e justificando penalidades financeiras às instituições públicas. Essas transformações favorecem a criação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares, responsáveis por tomar decisões, fiscalizar e executar ações e projetos na escola, promovendo maior eficiência e eficácia nas esferas pedagógica, administrativa e financeira.

Ainda que essa reforma também abra espaço para a participação da comunidade escolar e de colegiados, permitindo que se envolvam nos processos decisórios da escola, inclusive na elaboração do plano pedagógico, os mecanismos de privatização e terceirização que a acompanham direcionam a democratização e a descentralização da gestão escolar segundo a lógica de mercado. Como consequência, não se garante a melhoria da qualidade da educação pública.

Nesse modelo, o Estado busca transferir suas responsabilidades para a comunidade escolar, concedendo autonomia para que a escola obtenha recursos materiais e financeiros junto à iniciativa privada ou à própria comunidade. A justificativa é que a escola deve implementar políticas capazes de gerar resultados que atendam às suas próprias necessidades, sempre com a participação da comunidade local, de acordo com suas demandas específicas.

Observamos que essa transformação na gestão educacional vai além da simples privatização da educação. Ela envolve a implementação de um conjunto de reformas orientadas pelo mercado, que acabam gerando mudanças no financiamento, na oferta e na regulação da educação, diferenciando-se das práticas anteriormente conduzidas pelo Estado e incorporando características do mercado no ambiente escolar. Em vez de priorizar uma educação pública de qualidade, a gestão escolar acaba se submetendo às exigências do projeto capitalista, o que compromete a credibilidade das instituições públicas.

Nesse contexto, a ideologia gerencialista atua para alinhar a educação às forças do mercado, fortalecendo o setor privado em detrimento do público. Como resultado, muitas famílias passam a buscar escolas privadas para seus filhos, acreditando que esse é o melhor

investimento educacional possível, enquanto deixam de considerar as instituições públicas como opção viável.

2.3 **Matriz de competências dos gestores e o princípio da Nova Gestão Pública**

Em maio de 2021, o Conselho Nacional de Educação aprovou o texto da *Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar* (Brasil, 2021), que traz conceitos, habilidades e competências convergentes com os "[...] novos reformadores empresariais da educação" (Freitas, 2018, p. 31). O documento define uma matriz de 10 competências gerais que se desdobram em 17 competências específicas e 4 dimensões: político-institucional, pedagógica, administrativo-financeira, e pessoal e relacional, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Dimensões da matriz de competências

Dimensão político-institucional	Liderar a gestão da escola. Engajar a comunidade. Implementar e coordenar a gestão democrática na escola. Responsabilizar-se pela organização escolar. Desenvolver visão sistêmica e estratégica.
Dimensão pedagógica	Focalizar seu trabalho no compromisso com o ensino e a aprendizagem. Conduzir o planejamento pedagógico. Apoiar as pessoas diretamente envolvidas no ensino-aprendizagem. Coordenar a gestão curricular e os métodos de aprendizagem e avaliação. Promover clima propício ao desenvolvimento profissional.
Dimensão administrativo-financeira	Coordenar as atividades administrativas. Zelar pelo patrimônio e pelos espaços físicos. Coordenar as equipes de trabalho. Gerir, junto com as instâncias constituídas, os recursos financeiros da escola.
Dimensão pessoal e relacional	Cuidar das pessoas e apoiá-las. Comprometer-se com o desenvolvimento pessoal e profissional. Saber comunicar-se e lidar com conflitos.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2021, p. 14-24.

Contrária às proposições gerencialistas contidas no documento e à sua respectiva aprovação, a ANPAE, através de nota, esclareceu que, ao ter como foco

> [...] as competências a serem incorporadas pelo/a diretor/a escolar, sem maiores considerações pela realidade histórica, social, pedagógica e organizacional que envolve a gestão das instituições educativas, a *Matriz* reforça uma visão pragmática

> que concentra poder e responsabiliza, individualmente, este profissional pela qualificação das organizações educacionais. Esta lógica gerencialista rompe com a defesa da gestão democrática, e, por decorrência, com os processos de discussão e deliberação coletivos, resultantes da participação de professores/as, estudantes, funcionários/as, e pais e responsáveis nos destinos da gestão das instituições de educação básica e de seu projeto político pedagógico (Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2021, grifo do autor).

A aprovação da *Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar* (Brasil, 2021) reacende um debate que se estende há décadas sobre as competências e atribuições dos diretores escolares. De acordo com a literatura da área de gestão escolar, o papel do diretor está diretamente relacionado ao fortalecimento da gestão democrática nas escolas públicas, em consonância com os princípios estabelecidos na CRFB (Brasil, 1988) e na LDB de 1996 (Brasil, 1996).

Assim, a aprovação da matriz induz à reflexão acerca das razões referentes às competências do diretor escolar, deixando-nos a seguinte provocação: o gestor escolar seria um profissional que articula, de fato, as práticas democráticas ou um profissional que possui uma visão gerencialista da educação, fundamentada no modelo da NGP?

Na segunda perspectiva, o administrador escolar é visto como elemento central para o sucesso da instituição, possuindo a capacidade de assegurar resultados satisfatórios. Essa discussão, contudo, vai além do âmbito acadêmico, uma vez que a concepção da educação como mercadoria reforça a visão gerencial atribuída à função do diretor.

De acordo com Paro, o trabalho pedagógico não é material e não se traduz na produção de objetos. Na prática, ele envolve dimensões que ultrapassam os limites da sala de aula e os conteúdos padronizados. Para o autor, o aprendizado está relacionado à incorporação, pelo sujeito, da cultura historicamente construída, o que exige compreensão dos fundamentos e dos valores, bem como dos processos políticos capazes de evidenciar as contradições inerentes a uma sociedade (Paro, 2016).

É preciso compreender o papel dos diretores sob uma perspectiva democrática, como parte de um processo pedagógico, para afastá-los da visão que os reduz a meros gestores escolares. O trabalho exercido deve ser pedagógico e voltado para a aprendizagem efetiva dos alunos. No entanto, não é possível separar de forma rígida as funções administrativas das pedagógicas, pois, no contexto escolar, elas se encontram profundamente interligadas.

Dias aponta para a necessidade de

> [...] lembrar, em primeiro lugar, que um diretor de escola não é apenas um administrador. Ele é, antes de tudo, um educador. Sua forma de conduzir a vida escolar tem repercussões profundas, se bem que nem sempre aparentes, na vida dos alunos. [E que a] administração não é um processo desligado da atividade educacional, mas, pelo contrário, acha-se inextricavelmente envolvida nela, de tal

> forma que o diretor precisa estar sempre atento às consequências de suas decisões e de seus atos. Quando desempenha sua função, quando decide alguma coisa, o diretor é antes um educador preocupado com o bem-estar dos alunos, que um administrador em busca da eficiência (Dias, 1967, p. 9).

É notório que as políticas neoliberais se fortaleceram no Brasil a partir da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso. As novas propostas educacionais acabaram por se afastar do que havia de democrático-popular na CRFB (Brasil, 1988), consolidando, "[...] no plano das políticas e da gestão educacionais, a lógica produtivista e gerencial ao reproduzirem [...] as orientações e as expectativas dos organismos multilaterais de financiamento" (Botelho; Silva, 2022, p. 8).

Assim, buscava-se uma nova forma de administrar o Estado, com o objetivo de torná-lo mais eficiente e enxuto em sua estrutura. A alternativa defendida pelo grande capital foi a privatização de empresas estatais. Além disso, é importante destacar que essa nova abordagem administrativa também impactou os direitos sociais.

Cury nos diz que o Estado teria responsabilidade, "[...] apenas pelas tarefas clássicas da segurança das fronteiras, da moeda, da diplomacia, da guerra e da paz, da justiça e das grandes diretrizes e coordenadas das ações" (Cury, 2007, p. 2). Foram criadas agências reguladoras, órgãos governamentais que fiscalizam, regulam e controlam produtos e serviços, dividindo o Estado e transferindo as questões sociais para o terceiro setor. Segundo ele,

> Esse primeiro movimento se guiará, fundamentalmente, pelo princípio da liberdade, entendida [...] como liberdade de iniciativa própria do sistema contratual de mercado embora considere desejáveis as liberdades civis protegidas por direitos e deveres individuais correspondentes tais como de expressão, de consciência, de culto, de organização, entre outras [...] (Cury, 2007, p. 3).

No âmbito da educação pública, as reformas foram impulsionadas por diretrizes de organismos internacionais, a partir da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), que condicionava novos investimentos à adesão dos países às recomendações globais. Entre essas recomendações, destacam-se, conforme Perrude (2011, p. 49), "[...] descentralização, autonomia escolar, participação escolar, cogestão e consulta social", elementos que se tornaram marcos das orientações reformistas e que deslocaram a função da escola para um enfoque tecnicista de formação, em detrimento de seu papel social.

A educação brasileira não ficou à margem dessa nova perspectiva de gestão, uma vez que a NGP se arquitetou nos sistemas de ensino e a gestão escolar foi modificada com a inclusão de seus princípios reguladores. A NGP é, pois, um conjunto de doutrinas administrativas que se utiliza de práticas e técnicas da área de administração de empresas na administração pública.

> A administração pública gerencial ou nova gestão pública (new public management)

> é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Alguns autores se referem à APG como um movimento delimitado em espaço e tempo, como um processo de mudança nas administrações públicas do norte da Europa, do Canadá, e na Oceania nos anos 1980 e 90 (Secchi, 2009, p. 354).

O objetivo do novo padrão de gestão, segundo Laval (2019, p. 251), é "[...] gerir a escola como uma empresa". E fazê-lo com a utilização dos princípios administrativos e organizacionais de empresas que seguem a lógica mercantil, almejam lucros, incentivam a competitividade, são individualistas e valorizam a eficiência e a eficácia. Os alunos são, portanto, enxergados como clientes para as escolas.

De acordo com Mészáros (2008, p. 16): "No reino do capital, a educação é, ela mesma, uma mercadoria. [...] Talvez nada exemplifique melhor o universo instaurado pelo neoliberalismo, em que 'tudo se vende, tudo se compra', 'tudo tem preço', do que a mercantilização da educação".

A NGP acarreta efeitos prejudiciais para as relações dentro da comunidade escolar. Baseada em uma perspectiva conservadora de descentralização, que prioriza a autonomia financeira e administrativa das instituições públicas, mas sem o aporte adequado de recursos necessários para a melhoria da educação, essa abordagem associa maior liberdade de escolha a professores e diretores.

No entanto, a suposta autonomia e a descentralização, combinadas com rígidos mecanismos de regulação, acabam favorecendo o aumento do controle exercido pelos órgãos governamentais sobre as Unidades Escolares. Observamos, assim, um paradoxo: a legislação prevê autonomia para que as escolas definam suas metas, enquanto as políticas públicas que orientam a prática escolar centralizam a tomada de decisão em agentes externos.

Segundo Laval (2019, p. 251),

> [...] a pretexto de descentralizar e [de] desburocratização, vem ocorrendo transferências de poder que não correspondem às lógicas oficiais nem surtem os efeitos pretendidos. Não é a democracia que vence, não é a iniciativa da base que é incentivada [...] trata-se, isso sim, de mudanças que fortalecem o domínio dos controles e das injunções sobre os professores e consequentemente sobre os alunos.

Se, anteriormente, a função dos diretores estava concentrada na organização da escola, como o controle de horários e a coordenação das aulas, atualmente, vê-se uma ampliação ou diversificação de suas atribuições. Conforme aponta Anne Barrère (2013), o trabalho desses profissionais está relacionado, principalmente, à capacidade de engajar e mobilizar suas equipes, abrangendo tanto professores quanto alunos.

Conforme Barrère: "Os diretores teriam a oportunidade de aprender uma nova profissão

de “chefia”, em que as competências de animação e de direção de equipes são centrais” (Barrère, 2013, p. 287). E, com o acúmulo de funções, esses profissionais precisam “[...] fazer o estabelecimento se movimentar” (Barrère, 2013, p. 288), mobilizar a comunidade escolar, objetivando “[...] resultados nos exames [e] redução das repetições de ano” (Barrère, 2013, p. 289).

O conflito entre diretores e professores torna-se evidente quando a avaliação qualitativa é colocada no centro dessa relação. No contexto do ambiente escolar e no que se refere ao papel do diretor à luz das concepções da NGP, destaca-se, também, a figura do “diretor burocrata” (Barrère, 2013), caracterizada por uma atuação fortemente orientada por normas, procedimentos e exigências administrativas.

Tal perfil “[...] consiste em permanecer no *status quo* e no controle burocrático oficial de atribuição de notas administrativas” (Barrère, 2013, p. 292). Essa nova faceta de diretores, decorrente do advento da NGP, precisa estar alinhada às novas demandas que emergiram nas escolas, as quais passaram a se assemelhar a empresas, enquanto os diretores assumem funções cada vez mais próximas às de gestores ou chefes.

Destarte, a individualização do trabalho, vista enquanto uma qualidade positiva, é mais uma manifestação do neoliberalismo. De acordo com Laval:

> O que esses métodos de poder visam não é desenvolver uma política plena ou parcialmente autônoma pela livre deliberação, mas mobilizar recursos individuais para aumentar a eficiência no trabalho, dando a aparência de uma “consulta”, uma “participação” dos subordinados. [...] O que domina é o ponto de vista da eficiência e da mobilização a favor da empresa, e não o dos conflitos férteis e arbitrados da democracia (Laval, 2019, p. 258).

A educação escolar adentra, assim, a era da “modernização”.

> Em sentido mais estrito, porém, o verbo “modernizar” também significa buscar mais eficiência nas organizações e instituições, a fim de equiparar sua produtividade – supondo-se que o termo tenha um sentido universal – à de empresas privadas de melhor desempenho (Laval, 2019, p. 196).

Na lógica da sociedade neoliberal, sustentada por um discurso falacioso, a chamada “modernização” da escola acabou por esvaziar sua finalidade primordial: a formação integral dos estudantes. Ao aderirem a esse modelo, as instituições de ensino passaram a se alinhar às dinâmicas do sistema capitalista, incorporando suas racionalidades e prioridades (Botelho; Silva, 2022).

Nesse contexto, destaca-se, ainda, a noção de eficiência que se converte em uma “eficiência econômica”, voltada a “[...] maximizar os resultados contáveis” (Laval, 2019, p. 213). Assim, a função social da escola se fragmenta, pressionando os profissionais da educação

a priorizarem índices de aprovação e desempenho em avaliações externas como critérios para a obtenção de financiamento governamental.

Após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o então Vice-presidente Michel Temer assumiu a Presidência da República e promoveu uma série de mudanças no campo educacional. Entre elas, destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que impôs severas restrições aos investimentos públicos nas instituições de ensino, além de modificar a composição dos conselheiros do Conselho Nacional de Educação (Brasil, 2016a).

A *Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar* (Brasil, 2021), elaborada pelo MEC e aprovada pelo CNE, foi construída com base em referências da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) voltadas à organização e ao aprimoramento dos sistemas de ensino. Seu objetivo central é estabelecer parâmetros para o exercício da função de diretor escolar, buscando dialogar, em tese, com a Meta 19 do Plano Nacional de Educação, que trata da gestão democrática.

A matriz atende, de modo específico, ao disposto na estratégia 19.8 do PNE (2014-2024), bem como à Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020), que regulamenta o FUNDEB. A referida estratégia estabelece a articulação entre os critérios de definição da matriz e as formas de provimento dos cargos:

> [...] 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, 2014a).

Todavia, observa-se a consolidação de uma concepção gerencial para a função de diretores escolares. Conforme afirma o conselheiro-relator da matriz, Mozart Ramos, "[...] o diretor é o grande líder da escola e vai precisar de novas competências neste século 21" (Instituto Unibanco, 2021, p. 1). Nessa perspectiva, busca-se redefinir o perfil do diretor, aproximando-o de atribuições típicas de gestores de instituições privadas ou de empresários. Na prática, isso implica responsabilizá-los pelos resultados, em uma lógica de *accountability*, e induzi-los a organizar a gestão escolar com foco no desempenho educacional.

Há, entretanto, posicionamentos críticos em relação à matriz. Segundo a ANPAE, sua implementação configura um retrocesso no que se refere à consolidação da gestão democrática na escola pública:

> 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 (Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2021, p. 3).

A matriz aprovada pelo Conselho Nacional de Educação apresenta 27 competências (dez gerais e 17 específicas). O Quadro 2 mostra uma síntese dessas competências.

Quadro 2 – Síntese das dez competências gerais do diretor escolar

Coordenar a organização escolar nas dimensões político-institucional, pedagógica, pessoal, relacional e administrativo-financeira, exercendo liderança transformacional e focada em objetivos definidos.
Configurar a cultura organizacional em conjunto com a equipe, incentivando o estabelecimento de ambiente escolar organizado e produtivo, concentrado na excelência do ensino-aprendizagem.
Comprometer-se com o cumprimento da Base Nacional Comum Curricular, promovendo a efetivação das Competências Gerais da BNCC e suas competências específicas.
Valorizar o desenvolvimento profissional da equipe escolar, promovendo formação e apoio com foco nas Competências Gerais dos Docentes e nas competências específicas BNC-Formação Continuada.
Coordenar o programa pedagógico da escola, aplicando os conhecimentos que impulsionem práticas exitosas, realizando monitoramento e avaliação constante do desempenho e engajando a equipe para o compromisso com o projeto pedagógico da escola.
Gerenciar os recursos e garantir o funcionamento eficiente e eficaz da organização escolar, realizando monitoramento das atividades com postura profissional para solucioná-los.
Ter proatividade para buscar diferentes soluções para aprimorar o funcionamento da escola, com espírito inovador, criativo e orientado para resolução de problemas, sendo capaz de criar o mesmo senso de responsabilidade na equipe escolar.
Relacionar a escola com o contexto externo, incentivando a parceria entre escola, famílias e comunidade, mediante interações positivas orientadas para o cumprimento do projeto pedagógico.
Exercitar a empatia, o diálogo e a resolução de conflitos, e a cooperação, promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos.
Agir e incentivar pessoal e coletivamente, com autonomia, responsabilidade, flexibilidade e resiliência a abertura a diferentes opiniões e concepções pedagógicas, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2021, p. 14-24.

A matriz apresenta-se com o seguinte objetivo:

> [...] parametrizar os diversos aspectos concernentes à função do diretor escolar [...]. Esse objetivo geral se traduz em *Competências*, organizadas em dimensões, atribuições, práticas e ações que integram um conjunto mínimo de expectativas em âmbito nacional (Brasil, 2021. p. 1, grifo do autor).

Conforme Morgan (2023), os conceitos teórico-epistemológicos que estão na base do que a matriz propõe têm boa sintonia com o objetivo exposto. Detalhando, entre as 20 referências bibliográficas que constam no documento, 11 apontam para o conceito de "competências" e de "liderança", 4 contemplam relatórios da OCDE e 4 são documentos legais.

Alguns termos enfatizados por essa bibliografia são: "governança", "liderança", "monitoramento", "avaliação" e "padronização das funções do diretor escolar". De acordo, ainda, com Helena de Freitas (2021), o documento está alinhado a uma concepção gerencialista de educação.

Para o termo "competências", registram-se 58 aparições, e seu conceito tem grande centralidade no documento, inclusive pela presença de um tópico próprio para seu detalhamento. O objetivo do tópico é "[...] definir um sentido que se afasta do que a concepção gerencialista de gestão escolar compreende (Morgan, 2023). Nas palavras do documento, o termo é definido da seguinte maneira:

> Competências que se traduzem em um conjunto de conhecimentos, de habilidades e de atitudes que geram impactos no trabalho do diretor e na condução da gestão escolar. Estas Competências possibilitam desempenhos profissionais compatíveis com as necessidades educacionais da escola, na garantia do direito à educação para todos, conforme art. 205 da Constituição Federal de 1988. Elas incluem o domínio de conceitos e procedimentos, habilidades práticas, cognitivas e socioemocionais e, ainda, atitudes e procedimentos direcionados à coordenação geral da escola (Brasil, 2021, p. 10).

A matriz de competências estabelece parâmetros para o trabalho do gestor escolar e define como competências qualidades, características e ações recomendáveis. Em 2021, no episódio *Políticas de fortalecimento da gestão escolar*, da série de webinários promovidos pelo Instituto Unibanco, Mozart Ramos, membro do CNE à época, falou sobre como foi desenvolvida a matriz:

> A partir de muitos estudos e evidências, nós construímos em primeiro lugar as competências gerais que todo diretor escolar precisa desenvolver. E isso foi pensando em diálogo e em correlação direta com as competências gerais que os estudantes precisam desenvolver ao longo de toda Educação Básica, garantidas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Essas competências são mandatórias e devem ser aplicadas em todas as redes (Educação, 2021).

Apresentamos, a seguir, alguns pontos centrais relacionados às dez competências gerais estabelecidas no documento que institui a matriz, bem como reflexões críticas sobre as concepções de formação nele presentes e seus possíveis desdobramentos no contexto escolar.

Ao transpor o conceito de "cultura organizacional" para o contexto dos sistemas educacionais, acaba-se incorporando, ainda que de maneira pouco explícita, uma lógica própria da cultura empresarial. Parte-se do pressuposto de que os trabalhadores, nesse caso, professores

e demais profissionais da educação, devem internalizar os valores institucionais como se estes fossem os de uma empresa (Botelho; Silva, 2022). Entretanto, no cotidiano escolar, são, frequentemente, normas informais e não escritas que orientam as práticas e as relações de trabalho.

No que se refere aos diretores, essa configuração cultural pode favorecer atitudes de subordinação às diretrizes provenientes das instâncias superiores. Como consequência, esses profissionais tendem a ter sua autonomia reduzida, passando a atuar prioritariamente em busca de eficiência. No ambiente escolar, essa eficiência é mensurada, segundo essa lógica, por meio de avaliações em larga escala, exames externos e indicadores de desempenho, além do estímulo à competitividade entre profissionais e instituições, cujo foco recai sobre os resultados obtidos.

Fica, então, evidente que as "altas expectativas" relacionadas aos estudantes e profissionais da educação estão intimamente ligadas à qualidade da eficiência escolar. Segundo Laval (2019, p. 210):

> A concepção de eficiência que se impôs progressivamente na educação [...] considera que a eficiência é sempre mensurável e pode ser atribuída a dispositivos, métodos totalmente definidos, padronizados e replicáveis em grande escala, desde que haja "formação", "profissionalização", "avaliação" e controle dos agentes de execução, ou seja, os professores.

Essa forma de organização pode resultar no pagamento de bônus a professores que alcançarem melhores resultados, o que não se mostra coerente com as especificidades das instituições escolares nem com a função social da escola. Na Competência 5, explicita-se como uma das atribuições dos diretores a regulação das práticas docentes, tomando como parâmetro de êxito pedagógico a avaliação constante do desempenho dos estudantes. Contudo, esse enfoque avaliativo tende a desconsiderar o processo de ensino e aprendizagem, bem como as dimensões formativas e transformadoras vivenciadas pelos discentes.

Segundo a lógica empresarial, os problemas relacionados ao financiamento da educação devem ser solucionados pelos diretores por meio de uma gestão eficiente dos recursos, tornando a escola eficaz em seus resultados. No entanto, a Emenda Constitucional 95/2016 instituiu uma mudança no regime fiscal ao estabelecer o congelamento dos investimentos públicos por 20 anos, afetando diretamente áreas como educação e saúde (Brasil, 2016a).

Ao comprometer as metas do Plano Nacional de Educação aprovado em 2014, que previa a aplicação de 7% do PIB em educação até 2019 e 10% até 2024, tornou-se extremamente desafiador para os diretores administrar recursos cada vez mais limitados. Além disso, esse cenário favoreceu a responsabilização dos profissionais da educação pelos baixos

resultados, desconsiderando as restrições estruturais impostas pelo subfinanciamento (Botelho; Silva, 2022).

A lógica gerencial típica do setor empresarial também se manifesta em outras competências da matriz, que incorpora terminologias próprias do mundo corporativo. Sob o discurso de inovação e autonomia, e distanciando-se da perspectiva democrática prevista na Lei de Diretrizes e Bases (Brasil, 1996), a matriz, especialmente na competência 7, enfatiza a gestão orientada por resultados, promovendo a individualização e a responsabilização dos profissionais da educação.

Conforme Dasso Júnior, o novo modelo gerencial se baseia em cinco conceitos fundamentais. São eles:

> a) a "lógica do privado" deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política (Dasso Júnior, 2015, p. 13).

A impressão que se tem é a de que os princípios elaborados na matriz estão assentados em uma perspectiva de organização do público sob a ótica do privado, o que define um modo próprio para a ação dos gestores, abarcando um discurso que possa ser notado como democrático pelos atores escolares (Morgan, 2023).

Ainda no contexto da matriz de competências, destaca-se a competência 9. Podemos observar que os diretores tendem a se afastar de seus pares, já que a maioria permanece por muitos anos em regência de turma antes de assumir a direção. Segundo Barrère (2013), diretores, enquanto mediadores de conflitos, podem vivenciar uma "ruptura identitária".

Torna-se, pois, evidente a importância do diálogo, da escuta da comunidade escolar e da empatia. No entanto, há uma sobrecarga de trabalho e um acúmulo de funções. Em escolas pequenas, pode ser mais viável manter uma relação próxima com os professores, enquanto, em instituições maiores, torna-se muito difícil que o diretor atenda plenamente a essas expectativas. Segundo Oliveira, Duarte e Clementino (2017, p. 723), "[...] a mediação de conflitos entre os profissionais e entre docentes e alunos/famílias também ocupa parte das atividades do(as) diretores(as) e reflete certa concepção motivacional para lidar com os diferentes atores".

Segundo Morgan (2023), o conceito de "liderança" é bastante trabalhado na matriz, haja vista a vasta bibliografia a respeito do termo. A autora ainda aponta a relevância de se observar o título da primeira competência posta na matriz (A.1): "Liderar a gestão da escola". Sua descrição no documento é esta:

> O diretor desenvolve, reforça, revisa e fortalece os valores, princípios e metas da escola, coletivamente. O diretor usa uma variedade de métodos e tecnologias de gestão de dados para garantir que os recursos e trabalhadores da escola sejam organizados e dirigidos de forma eficiente, adequada e com qualidade para fornecer um ambiente de aprendizagem eficaz e de desenvolvimento seguro. Isso inclui a delegação apropriada de tarefas aos membros da equipe, o acompanhamento das responsabilidades partilhadas e o apoio à execução (Brasil, 2021, p. 14).

Concordamos com Morgan (2023) quando observa, mediante essas funções do diretor trazidas pela matriz, que se trata de uma figura centralizadora, desenvolvendo, reforçando e fortalecendo ela mesma os princípios da Unidade Escolar, mesmo que a palavra – e o modo – "coletivamente" apareça. Segundo a autora, "A descrição do que é nomeado "liderança" na matriz sobrecarrega e responsabiliza a figura do gestor escolar e acaba por não apontar para o alargamento dos espaços democráticos no interior das instituições" (Morgan, 2023, p. 19).

Face ao exposto, parece evidente que a *Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar* (Brasil, 2021), em vez de fortalecer os princípios da gestão democrática, corrobora uma visão gerencialista da gestão educacional pautada no modelo da Nova Gestão Pública.

2.4 **O Conselho Escolar e o Grêmio Estudantil como instrumento da gestão democrática na SME-RJ**

O Conselho Escolar é um dos principais instrumentos de democratização da gestão escolar. Sua função é contribuir para a garantia do direito à educação dentro de suas atribuições deliberativas, consultivas, fiscalizadoras e mobilizadoras (Brasil, 2004c). Cabe ao conselho atuar na defesa do acesso à escola na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, além de promover melhorias no processo educativo dos estudantes que já fazem parte da instituição. Essa atuação é essencial para assegurar a efetivação do direito a uma educação de qualidade.

A CRFB ratifica o Brasil como um Estado-Nação organizado em entes federados: municipais, estaduais e nacionais (Brasil, 1988). Assim como nas diferentes políticas setoriais, a institucionalização dos conselhos funciona como elo entre o Estado e a sociedade, visando ao asseguramento da participação popular na gestão pública do país, no viés do princípio constitucional da democracia.

A participação dos diferentes atores da comunidade escolar na formação do Conselho Escolar parece, no contexto da produção da política, ser um potencial de articulação no reconhecimento das identidades e das diferenças, favorecendo efetivamente a construção de

práticas cotidianas democráticas.

Isso se deve ao fato de que os CEs representam, em tal contexto, um texto e um discurso importantes para a democratização das ações do Estado, principalmente ao inserir a participação da comunidade escolar no seio da escola pública. Contribuindo, assim, para a democratização das relações de poder e criando outros mecanismos de fiscalização da implementação da política.

Nesse caso, a política como texto e a política como discurso são conceitos que se complementam. A política como texto representa, de forma codificada, a lei e onde se constituem as bases iniciais para que a política seja colocada em prática. Já a política como discurso coloca em evidência a expressão de pensamentos construídos e enfatiza limites impostos pelo próprio discurso (Mainardes, 2006). Entender como a política deixa de ser texto e se torna discurso é nosso objetivo nesta pesquisa.

Segundo o MEC, os princípios que revelam a essência para a formação dos CEs são "[...] o caráter público, a voz plural representativa da comunidade, a deliberação coletiva, a defesa dos interesses da cidadania e o sentido do pertencimento" (Brasil, 2004d, p 23). Esses princípios apontam estratégias de fomento à participação popular e à formulação de políticas públicas.

Paro (2001) destaca que a criação dos CEs suscitou grandes expectativas quanto à promoção de uma verdadeira democratização das relações dentro da escola pública. Embora essas expectativas ainda estejam longe de se concretizar plenamente, é inegável que a existência dos conselhos tem possibilitado a conquista de espaços de participação para a comunidade escolar. Nesse contexto, a efetiva atuação do CE envolve a participação política e a socialização do poder, que deve ser construída de forma contínua pela base, por meio da organização e da mobilização de professores, pais e alunos.

Não basta, contudo, que o Estado delibere sobre a criação de conselhos para que as decisões da escola sejam tomadas com democracia, pois "[...] se tal assembleia não for capaz de intervir efetivamente no processo decisório, e se estiver reduzida ao desempenho de um papel decorativo, a forma assumida pelo Estado não é democracia" (Saes, 1993, p. 23).

Vale, ainda, ressaltar que:

> A atuação consistente desses Conselhos implica a consideração e o apoio a outras lutas, tais como as desenvolvidas por condições materiais satisfatórias de infraestrutura das escolas, valorização efetiva dos profissionais da educação (formação continuada e salários dignos), entre outras, que devem ser igualmente fortalecidas e encaminhadas pelos organismos sociais competentes (sindicatos, associações de educadores, entidades acadêmico-científicas da área educacional). Certamente, esse tipo de programa não pode substituir políticas públicas de maior

> amplitude e alcance, mas ele poderá plantar sementes que alimentarão uma nova prática escolar, prática esta que, a depender da vontade política e da ação concreta dos envolvidos no processo, poderá ter desdobramentos muito positivos no dia a dia das escolas e das comunidades por ele atingidas (Brasil, 2004b p. 31).

Assim, ao reconhecermos a importância central da escola pública na formação da cidadania, entendida como um processo contínuo e coletivo, percebemos que os Conselhos Escolares se configuram como pilares dos projetos político-pedagógicos. Eles possibilitam a definição de diretrizes e prioridades das escolas a partir de uma perspectiva emancipatória, que, efetivamente, leva em conta os interesses e as necessidades dos diversos sujeitos sociais.

Isto significa dizer que um projeto de sociedade para a emancipação é uma conquista coletiva, de pertencimento e participação, democracia e cidadania, que se alicerça na gestão democrática da escola pública, não se resumindo, portanto, à atuação dos Conselhos Escolares, mas no gerenciamento e na organização dos arranjos dos contextos locais dentro de sua esfera de atuação.

As mudanças das políticas educacionais ocorridas no âmago da Reforma do Estado brasileiro[1] na década de 1990 impactaram a relação entre os Conselhos Escolares e a política de descentralização do financiamento e do gerenciamento da escola pública. Tais mudanças desencadearam, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), um processo de redefinição do papel do MEC, das redes de ensino e das Unidades Escolares dos entes federados.

Como parte constitutiva do processo de descentralização, o MEC criou, em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cuja principal finalidade era "[...] agilizar a assistência financeira aos sistemas de ensino" (Brasil, 1995, p. 1) e influenciar a transformação de parcela considerável de conselhos e colegiados escolares em entidades jurídicas com o propósito de gerir recursos públicos federais encaminhados às Unidades Escolares.

Esse procedimento foi iniciado em 1997, quando o MEC, por meio do PDDE, passou a exigir a constituição de uma Unidade Executora (UEx) como condição para repassar os recursos financeiros para as Unidades Escolares. Explicando o termo, UEx é "[...] uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas" (Brasil, 2014b, p. 3). Ela se organizava como uma associação e era composta por membros do colegiado, do CE, da APM, da Caixa Escolar,

[1] "A reforma do aparelho de Estado é a mudança nas leis, na organização, nas rotinas de trabalho e na cultura e comportamento da administração pública, visando à melhoria da eficiência e do atendimento às necessidades da sociedade. São diversos projetos, dos quais as emendas constitucionais representam apenas uma parte, que serão desenvolvidos nos próximos anos, com o ativo envolvimento dos servidores e a participação da sociedade" (Brasil, 1997, p. 15).

ou mesmo de agremiações similares que pudessem representar a comunidade escolar.

Embora a política tenha induzido à participação e à descentralização da gestão financeira empreendida pelo MEC, através do PDDE, e à consequente proliferação de Unidades Executoras nas redes públicas estaduais e municipais de ensino do país, duas pesquisas (Yanaguita, 2010; Taborda, 2009) mostraram que esse procedimento contribuiu, muitas vezes, para uma distorção do caráter democrático dos conselhos como instâncias participativas da comunidade escolar.

Além disso, a existência formal dos conselhos e sua institucionalização como Unidades Executoras não garantiram, de fato, a participação efetiva dos diferentes agentes sociais da escola na gestão, tampouco asseguraram a vitalidade desses organismos, o pleno exercício de suas competências, a clareza de suas finalidades ou seu funcionamento efetivo.

No ano de 2009, a Resolução SME nº 1.041, de 22 de setembro de 2009 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2009), ampliou os mecanismos de participação, permitindo o envolvimento de todos os segmentos das comunidades da creche e da localidade, com o objetivo de promover a aprendizagem coletiva e a prática da democracia.

Em 2010, com a vigência do Regimento Escolar, através da Subsecretaria de Educação, da Coordenadoria Geral de Gestão, com a Portaria E/SUBE/CGG nº 48, de 17 de março de 2010 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2010b) e da Resolução SME nº 1.074 de 14 de abril de 2010 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2010a), os CECs passaram a deliberar, também, sobre medidas disciplinares aplicadas aos alunos.

Ao longo dos últimos anos, os estudos sobre a relação família-escola-comunidade têm reforçado que a presença, o acompanhamento e a participação dos pais e da comunidade na gestão escolar é uma das dimensões que impactam na melhoria dos indicadores da qualidade na educação. São instrumentos resultantes da ampla parceria entre organizações governamentais e não governamentais, cujo objetivo é a mobilização das comunidades escolares acerca do debate da qualidade da educação, ratificando que a gestão escolar democrática é uma das dimensões a serem observadas para a melhoria da escola.

Dessa forma, os Conselhos Escolares funcionariam como organismos que fariam a mobilização e a articulação das famílias e da comunidade para defender os interesses públicos e comunitários, visando à melhoria da escola nas dimensões pedagógica e administrativa, através de uma cultura de participação.

Mediante a legislação e as políticas públicas que regulam e induzem os CEs a atuarem como instrumentos de democratização da gestão, representando os interesses da comunidade escolar, parece relevante que o empenho dos agentes escolares na melhoria da aprendizagem

possa repercutir na participação na gestão escolar para assegurar o bom funcionamento da escola, que é função fundamental da instituição escolar.

As condições de participação e as atribuições dos CEs são definidas segundo critérios da gestão administrativa da Secretaria de Educação Municipal e envolvem aspectos de cunho consultivo, mobilizador, fiscalizador e deliberativo. No caso do Rio de Janeiro, local desta pesquisa, essas condições estão expostas no artigo 5º da Resolução SME nº 38, de 27 de dezembro de 2017 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2017).

De acordo com o documento, os CEs das escolas do município visam à democratização do espaço escolar e à melhoria do ensino. Uma particularidade desse contexto é que a Prefeitura do Rio de Janeiro nomeia os Conselhos Escolares como os Conselhos Escola Comunidade (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2017).

O Conselho Escolar na SME-RJ é uma instância democrática e participativa. E a Resolução nº 1.305, de 01 de outubro de 2014 dispõe sobre a organização e o funcionamento dos conselhos nas escolas municipais da cidade do Rio de Janeiro e atribui ao CEC caráter consultivo, sendo suas atividades exercidas em coparticipação com a direção da UE (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2014).

De acordo com a resolução, o CEC é composto por:

> I - Diretor da Unidade Escolar;
> II - dois Professores e/ou Especialistas de Educação;
> III - dois responsáveis por alunos;
> IV - dois alunos;
> V - um funcionário que não ocupe o cargo de Professor; e
> VI - um representante de Associação de Moradores, legalmente constituída. Caso não haja representante da Associação de Moradores na composição do CEC, será incluído mais um responsável. Os membros do Conselho serão escolhidos através de eleições diretas a serem realizadas nas Unidades Escolares, para um mandato de 3 (três) anos. Na Unidade Escolar que houver mais de uma Associação de Moradores, a escolha de um único representante será feita em conjunto pelas mesmas. Os componentes do Conselho Escola Comunidade não serão remunerados para exercer a função de representante do CEC (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2014, p. 22).

Segundo o documento, são atribuições do Conselho Escola Comunidade:

> I - ter atuação conjunta e participativa com a Unidade Escolar garantindo, desta forma, que o processo educativo mantenha o foco no aluno e nas partes interessadas;
> II - promover reuniões mensais com registro em Ata, por segmento, garantindo o fluxo de informações, Escola-Comunidade, que permitam elaborar as propostas a serem apresentadas à direção da Unidade Escolar;
> III - promover reuniões mensais com a direção da Unidade Escolar;
> IV - receber e movimentar os recursos oriundos dos Convênios e Programas, gerenciando sua execução sempre em benefício do aluno e prestando contas de sua aplicação ao órgão competente e à Comunidade Escolar;
> V - programar, executar e manter atualizados o pagamento de impostos e outros tributos, referentes às verbas federais geridas pelo CEC;
> VI - participar da elaboração e desenvolvimento do Projeto Político Pedagógico – PPP

> da Unidade Escolar;
> VII - participar efetivamente das propostas de reestruturação relativas ao funcionamento das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino, no que se incluem aspectos concernentes à segmentação adotada para o atendimento aos discentes, dentre outros;
> VIII - participar do planejamento e da avaliação global da Unidade Escolar, colaborando na organização das turmas;
> IX - criar espaços para discussão democrática nos diversos segmentos, mobilizando todos os componentes para as atividades do Conselho Escola Comunidade, visando contribuir para a organização e funcionamento da Unidade Escolar e assegurando o desenvolvimento da política de democratização da escola;
> X - tomar conhecimento dos Decretos, Resoluções, Portarias e outros documentos de interesse da Unidade Escolar;
> XI - definir em conjunto as prioridades para aplicação dos recursos financeiros destinados à Unidade Escolar, bem como acompanhar a execução financeira;
> XII - organizar o calendário de suas atividades;
> XIII - definir a pauta de suas reuniões bem como registrar todas as suas atividades em Atas, que ficarão arquivadas na Unidade Escolar;
> XIV - providenciar local para afixar propostas, informações e documentos relativos ao CEC e os de interesse da comunidade escolar;
> XV - manter, preservado, em arquivo, na Unidade Escolar, à disposição das autoridades competentes, conforme prazo estipulado pela legislação vigente, o relatório da prestação de contas da execução físico-financeira dos recursos recebidos, bem como a documentação complementar pertinente;
> XVI - apoiar a Unidade Escolar, na tomada de decisão de atitudes cabíveis, conforme art. 23 da Resolução SME nº 1074, de 14 de abril de 2010 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2014, p. 22).

Com a instituição do Conselho Escolar, a escola propicia um fortalecimento da parceria com a direção, uma vez que, assim, aparece um espaço dialógico, transparente e corresponsável entre os vários atores do processo educativo. O CE oferece sua contribuição para o desenvolvimento de uma cultura democrática na escola, valorizando a diversidade, o respeito e a cooperação, e fazendo com que os estudantes e os demais membros da comunidade escolar sejam ouvidos e tenham lugar de voto nas questões que circundam a sua realidade.

Apesar de termos legislações que afirmam que a gestão democrática é um dos princípios da educação, a participação dos pais, tios e avós nos conselhos e no cotidiano da escola é um ideal a ser atingido e que depende de muita discussão, formação e vontade política por parte dos governantes e dos gestores escolares.

> Essa nova forma de administrar a educação constitui-se num fazer coletivo, permanentemente em processo, processo que é mudança contínua e continuada, mudança que está baseada nos paradigmas emergentes da nova sociedade do conhecimento, os quais, por sua vez, fundamentam a concepção de qualidade na educação e definem, também, a finalidade da escola (Bordignon; Gracindo, 2004, p. 147).

Os pais também podem exercer participação no CE, assim como outros segmentos da comunidade escolar, incluindo professores, alunos e membros do corpo técnico e de apoio. A relevância da presença dos pais e de diversos outros atores na escola é destacada com o objetivo de fortalecer sua autonomia, uma vez que a "[...] descentralização do sistema de ensino não

poderá significar uma mera transferência de poderes da administração central para os professores, o que seria política e socialmente inaceitável" (Lima; Sá, 2002, p. 60).

O processo de descentralização e a conquista de autonomia escolar possibilitam que os diferentes atores envolvidos na educação participem "[...] de forma ativa e participada e em termos que não os de mera consulta ou auscultação" (Lima; Sá, 2002, p. 60). Nesse contexto, Lima e Sá enfatizam o papel dos pais como interlocutores fundamentais.

> Dentre esses interlocutores destacam-se os pais e encarregados de educação, cuja inclusão no órgão de direção é justificada [...] porque constitui um mecanismo essencial na ligação da escola com o meio, superando o isolamento a que a escola tem estado votada e ainda porque pode reforçar o poder negocial e reivindicativo da escola das autoridades educativas regionais e centrais (Lima; Sá, 2002, p. 60).

A participação dos pais na escola contribui para o fortalecimento da gestão democrática, conforme defendemos, alinhando-nos às ideias de Lima e Sá (2002). Essa participação não se restringe a uma mera formalidade, mas promove um debate genuinamente democrático na busca de soluções para a gestão das unidades educacionais.

Os autores corroboram o entendimento adotado nesta dissertação: o funcionamento dos espaços de representação ou instâncias colegiadas, entre elas, o Grêmio Estudantil, institui um dos movimentos de participação dos estudantes na ação democrática, em que são exercidos processos decisórios e função política da educação. Os alunos aprendem desde cedo a lutar pelos seus direitos, estruturando espaços de autonomia, responsabilidade, senso crítico e participação, valorizando o diálogo nas ações do cotidiano da UE.

A existência do Grêmio Estudantil no espaço escolar é um dos passos para que a escola se abra para a democratização, haja vista a promoção do diálogo entre os pares e as ações em conjunto, levando, portanto, a estímulos coletivos de defesas de direitos e à construção de saberes. A participação em Grêmios Estudantis é uma das oportunidades que os estudantes têm de exercer voz na escola e ajudar na administração, praticando a democracia propriamente dita. O compartilhamento de saberes com o diretor, os supervisores pedagógicos, os coordenadores e os professores são elos de parceria para um trabalho efetivo. Destarte, a participação dos alunos na gestão escolar democrática por meio do Grêmio Estudantil é de extrema importância.

Libâneo (2008) define o Grêmio Estudantil, a APM e a Caixa Escolar, vinculados ao CE, como instituições auxiliares que atuam paralelamente à estrutura organizacional da escola. Essas entidades contribuem para orientar e influenciar o processo de participação nas decisões no contexto escolar. Em relação ao Grêmio Estudantil, o autor afirma:

> O grêmio estudantil é uma entidade representativa dos alunos criada pela lei federal nº 7.398/85, que lhes confere autonomia para organizarem em torno de seus interesses,

> com finalidades educacionais, culturais, cívicas e sociais. [...] costumam ser regulamentadas pelo Regimento Escolar, variando sua composição e estrutura organizacional. Todavia, é recomendável que tenham autonomia de organização e funcionamento, evitando-se qualquer tutelamento por parte da Secretaria de Educação ou da direção da escola (Libâneo, 2008, p. 130-131).

Aumentar a participação dos alunos nas atividades de sua escola, a partir da organização de campeonatos, palestras, projetos ou debates é um dos principais objetivos do Grêmio Estudantil, sendo a voz dos estudantes e, junto com pais, funcionários, professores, coordenadores pedagógicos e diretores, elaborar a programação e a construção do pacto de convivência dentro da escola. Existem leis federais, estaduais e municipais que estabelecem regras de funcionamento para o grêmio, no âmbito da SME-RJ, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Legislação sobre Grêmio Estudantil

Tipo	Número	Data	Conteúdo
Lei Federal	Nº 7. 398	04/11/1985	Artigo 1º - Assegura a organização de grêmios estudantis nos estabelecimentos de ensino dos então nomeados primeiro e segundo graus, como entidades autônomas e representativas dos interesses dos estudantes secundaristas, com finalidades educacionais, culturais, cívicas, desportivas e sociais. Estabelece, ainda, algumas normas de funcionamento dessas agremiações.
Lei Federal	Nº 8.069	13/07/1990	Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 53 – Prevê o direito do aluno em ser respeitado por seus educadores, assim como de se organizar em entidades estudantis ou simplesmente participar delas.
Lei Estadual	Nº 1.949	08/01/1992	Assegura a livre organização dos estudantes e garante espaço para divulgação das atividades do grêmio em locais de grande circulação de alunos. Prevê, ainda, a garantia de rematrícula dos membros dos grêmios estudantis.
Lei Federal	Nº 9.394	20/12/1996	Lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, mais conhecida como LDB. De acordo com essa lei, a direção escolar deve criar condições para a organização do grêmio na escola. Ela garante, ainda, a criação da Associação de Pais e Mestres e a participação dos alunos no conselho de classe e série.
Resolução Municipal SME-RJ	N° 701	04/05/2001	Dispõe sobre a manutenção e a participação do grêmio estudantil nas unidades escolares da rede pública do Sistema Municipal de Ensino do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Resolução Municipal	Nº 56	22/02/2018	Estabelece normas para a organização e o funcionamento do GRÊMIO ESTUDANTIL nas unidades escolares da Rede

SME-RJ			Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro.

Fonte: A autora.

Posto isso, consideramos alguns trechos da Resolução Municipal nº 56, de 22 de fevereiro de 2018 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2018), principal legislação que regulamenta os Grêmios Estudantis nas escolas municipais da SME-RJ:

> Art. 1º O Grêmio Estudantil é um direito de organização autônoma e constitui uma entidade representativa dos alunos nas Unidades Escolares da Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.
> Art. 2º O Grêmio Estudantil atuará nas Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro, após eleito oficialmente, de acordo com as normas contidas na Resolução SME nº 36 de 19 de dezembro de 2017.
> Art. 3º O Grêmio Estudantil é um importante autor, ator e corresponsável em uma gestão escolar compartilhada.
> Art. 4º O Grêmio Estudantil tem por finalidade e condição fundamental, possibilitar aos alunos o exercício da cidadania em uma coletividade participativa. Pressupõe, na sua parceria com os gestores escolares, uma relação de apoio mútuo que garanta aos estudantes seu direito à autonomia e à liberdade de expressão. É um espaço de exercício de consciência crítica, prática democrática, criatividade e protagonismo infanto-juvenil, potencializando a gestão democrática na permanente integração da Escola à Comunidade (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2018).

A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro orienta que os gestores incentivem a formação do grêmio para o fortalecimento da gestão democrática e estabelece normas para a realização de eleição dos membros de sua diretoria executiva. Essas eleições ocorrem a cada dois anos.

Existem, contudo, algumas etapas anteriores à organização do grêmio que são fundamentais para construí-lo em bases sólidas. Simplesmente lançar a ideia de organização de grêmio não garante a formação de um grupo atuante, democrático e representativo. Assim, antes mesmo que o grêmio seja constituído, recomenda-se realizar formação para os estudantes que tenham interesse no desenvolvimento desse grupo para que não haja dúvidas sobre a importância da participação dele na gestão democrática da escola.

2.5 **Eleição de diretores e processo de certificação e consulta à comunidade escolar na SME-RJ**

Na SME-RJ, além da certificação e da consulta à comunidade, estabelecidas pela Resolução SME nº 281, de 14 de setembro de 2021 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021b), o diretor pode se inscrever para o exercício da função de Diretor IV ou Diretor Adjunto,

através do Edital de Mobilidade Interna (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2025b), cujas atribuições do cargo estão contidas no Anexo I da Lei nº 2.619, de 16 de janeiro de 1998 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1998). Tais atribuições podem ser vistas nos quadros 4 e 5, a seguir.

Quadro 4 – Atribuições do diretor escolar

* cumprir e fazer cumprir a legislação específica vigente, a Lei Orgânica e o Estatuto do Funcionalismo Público Municipal do Rio de Janeiro e as determinações emanadas do nível central e intermediário da Secretaria Municipal de Educação, bem como o Regulamento e o Regimento da unidade escolar;
* implementar a proposta pedagógica emanada da Secretaria Municipal de Educação;
* organizar e manter atualizado o Regimento Interno da escola, promovendo, para isso, intercâmbio entre os membros da comunidade escolar;
* responsabilizar-se pelo desenvolvimento dos recursos humanos da unidade escolar;
* delegar poderes, distribuir tarefas e atribuir responsabilidades aos seus funcionários, tomando decisões com base em instrumentos e propostas decorrentes de processo participativo;
* aprovar normas para o desenvolvimento das atividades e estimular o desempenho dos diferentes setores da escola;
* divulgar assuntos de interesse da comunidade escolar;
* trabalhar as relações interpessoais entre os membros da comunidade escolar;
* promover a integração da escola com a comunidade, buscando parceria constante;
* responsabilizar-se pelo patrimônio público sob sua guarda;
* gerenciar as ações orçamentário-financeiras da unidade escolar;
* gerenciar Programa de Alimentação da unidade escolar;
* responder pela execução dos serviços realizados por funcionário ou mediante contratação de terceiros;
* responsabilizar-se pela documentação escolar de alunos e ex-alunos da unidade escolar;

Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1998, p. 5.

Quadro 5 – Atribuições do diretor adjunto

* substituir o Diretor em seus impedimentos;
* responsabilizar-se pela coordenação administrativa, numa ação integrada com todos os setores e profissionais da unidade escolar;
* planejar, coordenar e gerenciar todos os serviços de apoio administrativo das atividades da escola, supervisionando os responsáveis pelos encargos e serviços gerais;
* viabilizar a utilização do ambiente escolar em consonância com o Coordenador Pedagógico, visando ao desempenho das atividades educacionais e comunitárias;
* oferecer às autoridades competentes as informações pertinentes às inspeções administrativas na unidade escolar;
* colaborar na destinação e no controle da movimentação dos recursos financeiros da escola, em consonância com as decisões da comunidade escolar;
* distribuir e supervisionar as tarefas executadas pelos servidores da unidade escolar, assim como o material administrativo necessário;
* corresponsabilizar-se pelo desenvolvimento dos recursos humanos da unidade escolar.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1998, p. 5.

Em 2025, o Edital de Mobilidade Interna nº 1/2025 recrutou docentes do quadro de servidores da cidade do Rio de Janeiro, interessados no exercício da função de Diretor IV ou Diretor Adjunto com o seguinte perfil:

> - Proatividade, liderança, habilidade e criatividade em resolução de problemas e compromisso com entregas e resultados;
> - Responsabilidade com a construção de propostas inclusivas para os(as) alunos(as) e crianças público-alvo da Educação Especial;
> - Atuação estratégica no que se refere à manutenção e infraestrutura do prédio escolar;
> - Visão estratégica e sistêmica;
> - Desenvoltura na articulação de soluções e no engajamento do time;
> - Disposição para novos aprendizados;
> - Habilidade em gestão de pessoas e mediação de conflitos;
> - Ter habilidade para gerir o Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP) (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2025b, p. 1).

A partir da análise dos documentos supracitados, podemos perceber que o perfil para o exercício do cargo de Diretor IV ou Diretor Adjunto é de caráter extremamente gerencialista e burocrático, a começar pela nomenclatura, voltada para a atuação estratégica e o compromisso com metas e resultados.

Além disso, em nenhuma das atribuições do cargo há menção às ações para a promoção da participação de todos os atores envolvidos no cenário escolar – professores, alunos, funcionários, pais e comunidade – e para a efetivação de uma gestão democrática e participativa. O que comprova, portanto, um retrocesso nos avanços obtidos com as legislações vigentes, como, por exemplo, a CRFB (Brasil, 1988), a LDB (Brasil, 1996) e o PNE.

O processo de escolha de diretores é fruto de muitas lutas que aconteceram durante a redemocratização do país e é um marco na história da educação. Todavia, existem várias formas de escolha de diretores nas escolas públicas. Desde o início da década de 1980 até os dias atuais, a eleição de diretores vem se expandindo nos sistemas de ensino.

Na perspectiva democrática, o gestor escolar é a figura que possui a missão de promover a participação no interior das escolas e criar mecanismos que subsidiem a efetivação da gestão democrática, de modo a promover a qualificação da educação. Segundo Saviani (2009, p. 246), "[...] o diretor de escola, é antes de tudo, um educador; antes de ser um administrador, ele é um educador".

Nesse sentido, é essencial que o gestor escolar leve sua comunidade a inserir-se no processo decisório da instituição, se preciso for, com práticas educativas que despertem o interesse dos segmentos, mostrando a importância da participação de todos na administração da escola.

De acordo com Paro (2003), três categorias são consideradas como forma de provimento ao cargo de gestor escolar nas escolas públicas: nomeação, concurso e eleição. A primeira categoria, a de nomeação, carrega consigo as marcas do clientelismo político, sendo, por isso, uma das mais criticadas. Todavia, ainda está muito presente nos sistemas de ensino. No que tange à categoria concurso, Paro, (2003, p. 19) acrescenta que "[...] as principais virtudes apontadas para o concurso são, pois, a objetividade, a coibição do clientelismo e a possibilidade de aferição do conhecimento técnico do candidato".

O autor afirma, ainda, que a eleição de diretores é um instrumento de democracia e uma das melhores categorias para o provimento do cargo de gestor escolar. Contudo, mostra que essa escolha por eleição não soluciona todos os problemas escolares e não garante, de fato, uma gestão democrática, ainda que tenha se tornado um dos fatores para essa democratização (Paro, 2003).

Sobre a eleição como garantia da democratização, Paro (2016, p. 67) também alerta: "O envolvimento das pessoas como sujeitos na condução das ações é apenas uma possibilidade, não uma garantia". E, muito embora haja um compromisso com a comunidade, o compromisso com o governo se faz presente. Contudo, as eleições diretas têm sido a modalidade considerada

mais democrática pelos movimentos sociais, tendo em vista que a democracia está vinculada à autonomia e à participação, e que a proposta da eleição é a que melhor expressa essas características.

Além de ser escolhido pela comunidade escolar, outro fator de suprema importância para a realização de um bom trabalho democrático é que o diretor passe por um processo adequado de formação, a fim de buscar conhecimentos específicos sobre gestão. Paro (2006) nos diz que controlar as ações do diretor é uma expectativa que motiva muitos professores a lutar pelas eleições e que tal expectativa merece um exame detalhado; outra expectativa muito forte é a de superar o autoritarismo e a hierarquia na escola.

De acordo com Dourado (2006, p. 85): "[...] embora as eleições se apresentem como um legítimo canal na luta pela democratização da escola, é necessário não perdermos de vista as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes". O autor argumenta, ainda, que

> É fundamental ampliarmos os horizontes da democratização da gestão, enfatizando, conjuntamente, a forma de escolha e o exercício da função. Assim a forma de provimento do cargo não pode definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta. Nesse contexto, visualizar a eleição como ação terminal é incorrer no equívoco de se negar o caráter histórico do processo, pois a eleição deve ser vislumbrada como um instrumento a ser associado a outros na luta pela democratização possível das relações escolares (Dourado, 2006, p. 85).

O processo de eleição de diretores é bem variado nos municípios e estados que utilizam essa modalidade. Há variação acerca de quem vota e do peso do voto para os diferentes segmentos da comunidade escolar. Sobre a eleição de diretores, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) apresenta:

> As eleições diretas para diretores, historicamente, têm sido uma das modalidades tidas como das mais democráticas, apesar de ser também uma forma polêmica. A defesa dessa modalidade vincula-se à crença de que o processo implica a retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da escola pela própria escola (Brasil, 2004b, p. 39).

No âmbito da SME-RJ, por intermédio da Subsecretaria Executiva e da Subsecretaria de Articulação e Integração da Rede, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pela legislação vigente e considerando o disposto na Resolução SME nº 281/2021 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021b).

Tal certificação constitui pré-requisito para o exercício dos cargos de Diretor IV e Diretor Adjunto de Unidade Escolar da Secretaria Municipal de Educação, assim como para a participação no processo de seleção de Diretor IV. Conforme o documento, o processo de Certificação Nível 1 é destinado aos profissionais do Quadro de Pessoal do Magistério da SME-

RJ que desejam ocupar os cargos de Diretor IV e Diretor Adjunto de UE.

A obtenção dessa certificação é obrigatória para o exercício desses cargos e conduzida por meio das seguintes etapas, todas eliminatórias: inscrições, verificação de pré-requisitos, formação e avaliação pela banca examinadora. Além dessas etapas, a seleção para o cargo de Diretor IV de Unidade Escolar inclui também a consulta à comunidade escolar.

Os pré-requisitos para a participação no Processo de Certificação Nível 1 são:

> I. ter, no mínimo, 3 (três) anos de efetivo exercício na Secretaria Municipal de Educação – SME;
> II. não ter sofrido aplicação de sanção em razão da prática de irregularidades administrativas nos últimos cinco anos anteriores à data de publicação deste Edital;
> III. caso exerça ou tenha exercido função de Diretor IV de Unidade Escolar, não ter atraso ou irregularidades insanáveis nas prestações de contas apresentadas nos últimos 5 (cinco) anos;
> IV. ter, no mínimo, 05 (cinco) anos de regência de turma ou estar no exercício de cargo ou função de Diretor (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c, p. 72).

Fora os pré-requisitos estabelecidos, constituem pré-requisitos para a participação dos servidores na seleção para o cargo de Diretor IV:

> I. aprovação em todas as etapas da Certificação de Nível 1;
> II. disponibilidade e compatibilidade de carga horária para o exercício do cargo de Diretor IV com o horário de funcionamento da Unidade Escolar pretendida, na forma do art. 26 da Lei Municipal nº 5.623/2013 e do art. 188 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c, p. 72).

A comprovação dos pré-requisitos é realizada mediante a apresentação de documentação pelo candidato, a ser entregue à respectiva E/CRE após o ato de inscrição, bem como por meio da verificação do histórico funcional do servidor. Após a análise e a validação desses documentos, a CRE publica os nomes dos inscritos considerados aptos a prosseguir no Processo de Certificação Nível 1.

Somente os servidores aprovados nessa etapa têm os resultados das atividades da fase de formação reconhecidos e podem avançar para a etapa da banca examinadora, após aprovação na formação. Os demais servidores são automaticamente eliminados do Processo de Certificação Nível 1.

A inscrição para o processo também se aplica à seleção para o cargo de Diretor IV de UE, caso o servidor deseje se candidatar. Nessa situação, o interessado deve indicar essa opção no momento da inscrição, informando a Unidade Escolar desejada e apresentando, junto ao Plano de Gestão, a proposta de composição de sua equipe gestora, conforme previsto no artigo 10, § 1º, da Resolução SME nº 281/2021 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021b).

A formação para a Certificação de Nível 1/2021 foi realizada na modalidade de Educação a Distância (EAD), oferecida pela Escola de Formação Paulo Freire, com duração de

quatro semanas e carga horária total de 25 horas *on-line*. O conteúdo da formação estava organizado em eixos simultâneos, subdivididos em módulos, conforme detalhado a seguir:

> I. EIXO - HABILIDADES E COMPORTAMENTOS [...]
> a) Módulo I - Liderança e Gestão de Times
> b) Módulo II - Gestão do Desempenho
> II. EIXO - CONHECIMENTO TÉCNICO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA [...]
> a) Módulo I - Gestão do Ensino
> b) Módulo II - Gestão Educacional
> c) Módulo III - Gestão de Pessoas
> d) Módulo IV - Gestão da Infraestrutura e Logística
> e) Módulo V - Gestão Financeira
> III. EIXO - RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS COMPLEXOS E GESTÃO TRANSFORMADORA [...]
> a) Módulo Único - Diagnóstico de Problemas e Plano de Gestão [...] (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c, p. 72).

De acordo com o documento, a não aprovação na etapa de formação, que exige um aproveitamento igual ou superior a 50%, resulta na eliminação do candidato do processo de certificação. Os candidatos aprovados nessa etapa, bem como na apresentação do plano à banca examinadora, são considerados aptos à Certificação de Nível 1 e podem participar da etapa de consulta à comunidade escolar, caso optem por concorrer à seleção para Diretor IV. A certificação obtida no Nível 1 tem validade de quatro anos, contados a partir da data de publicação do resultado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c).

No que se refere à etapa de consulta à comunidade escolar para a seleção de Diretor IV, o documento estabelece que a comissão coordenadora de cada E/CRE deve informar às comissões organizadoras os candidatos inscritos para o cargo de Diretor IV nas respectivas Unidades Escolares que estejam aptos a participar dessa etapa, com base nos resultados e nas informações do Processo de Certificação Nível 1.

E cabe a essas comissões assegurar a apresentação dos candidatos para a consulta à comunidade escolar, indicando as datas e os horários da realização do processo, devendo todas essas informações ser afixadas em local acessível na Unidade Escolar e amplamente divulgadas (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c).

Todos os Planos de Gestão elaborados durante a etapa de Formação da Certificação Nível 1 são disponibilizados no portal Rioeduca e afixados no mural da UE, permitindo a consulta dos interessados antes da realização da etapa de consulta à comunidade escolar para a seleção do Diretor IV da unidade. As cédulas utilizadas na consulta seguem o modelo apresentado no anexo do edital, respeitando as particularidades de cada unidade, especialmente

no caso de haver mais de um candidato ou apenas um concorrente (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c).

A votação ocorre com o uso de duas urnas assim distribuídas: urna 1 para os votos dos servidores da SME lotados e em efetivo exercício na UE; urna 2 para os votos dos alunos e seus responsáveis. O documento esclarece, ainda, que cada candidato tem o direito de indicar um fiscal junto à comissão organizadora, que fica responsável por acompanhar todas as etapas da consulta à comunidade escolar, incluindo a apuração dos votos, a abertura e o lacre da urna. Todos os protestos ou ocorrências devem ser registrados em ata (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c).

O fiscal mencionado não pode fazer parte de nenhuma equipe gestora indicada na seleção para o cargo de Diretor IV. Podem participar como votantes na consulta para a escolha do Diretor IV da Unidade Escolar todos os servidores da SME lotados e em efetivo exercício na unidade; um responsável por aluno, podendo votar apenas uma vez, independentemente do número de filhos matriculados na unidade; e os alunos matriculados na UE a partir do 5º ano (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c).

Ressalta-se que a participação dos votantes é comprovada por meio da conferência das listas assinadas no momento da votação, organizadas por segmento e contendo, individualmente, os nomes dos servidores, dos alunos matriculados a partir do 5º ano e dos responsáveis pelos alunos da Unidade Escolar. A etapa de consulta à comunidade para a escolha do Diretor IV das Unidades Escolares pode ser contestada a qualquer momento, mediante apresentação de evidências de irregularidades de qualquer natureza que possam favorecer algum dos candidatos.

Ao final, o documento indica que o resultado da consulta é calculado com base na ponderação de 50% do total de votos do segmento de profissionais da educação e 50% do total de votos do segmento de alunos e responsáveis. Para que o processo de consulta seja validado, deve ser respeitado o quórum mínimo de 51% para o segmento de servidores lotados na UE e de 30% para o conjunto formado pelo segmento de alunos e responsáveis.

O resultado da seleção é divulgado em local visível para conhecimento de todos os segmentos da comunidade escolar, e uma cópia deve ser registrada no Livro de Atas do Conselho Escola Comunidade, com ciência de todos os seus membros (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c).

Cabe, enfim, à comissão organizadora comunicar à comissão coordenadora o candidato declarado vencedor na etapa de consulta à comunidade escolar. Em seguida, os nomes dos candidatos vencedores e dos membros indicados para compor a equipe gestora são

encaminhados pela E/CRE para nomeação nos cargos correspondentes, desde que atendam a todos os requisitos necessários para o exercício das funções (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021c).

No presente capítulo, tratamos do papel do diretor da escola pública, do gerencialismo na educação, do Conselho Escolar e do Grêmio Estudantil como instrumentos da gestão democrática e da eleição de diretores na SME-RJ. Foi possível perceber que o Estado neoliberal tem se esquivado cada vez mais, eximindo-se de suas responsabilidades. E colocando, ainda, nos ombros do gestor escolar da escola pública, o peso da responsabilização pela melhoria da qualidade de ensino, influenciando a gestão educacional para a vertente do modelo gerencial, que, embora antagônica, tem seus princípios confundidos com os princípios da gestão democrática, modelando as políticas públicas aos interesses do mercado.

A partir dessa realidade, o perfil do diretor da escola pública só reproduz a lógica neoliberal, por meio de técnicas gerenciais de gestão. Embora a *Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar* (Brasil, 2021) ainda esteja engavetada, suas diretrizes já ecoam nas atribuições dos gestores públicos da nossa SME-RJ, a começar por aquelas voltadas ao exercício da função de diretor, contidas no processo seletivo, em edital, conforme expusemos. Ao gestor são exigidas "competências" indispensáveis, todas alimentadas pela lógica do mercado, como a eficiência, a eficácia e a produtividade, distanciando-se cada vez mais da democracia regulamentada nas legislações educacionais.

3 ESTUDO DE CASO NA 5ª CRE: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

De acordo com Flick (2005), a base da investigação qualitativa é a abordagem interpretativa da realidade. Para o autor, os estudos qualitativos consideram que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, ou seja, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números.

A interpretação dos fenômenos e a atribuição dos seus significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa, que não requerem o uso de métodos ou técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para a recolha dos dados, e o investigador é o elemento chave (Minayo, 2010).

Vilelas (2017) aponta que os estudos qualitativos são flexíveis e respeitantes ao objeto de estudo, além de evoluírem durante a investigação, permitindo, portanto, o aprofundamento e a pormenorização. O investigador observa as pessoas e as interações entre elas, participa das atividades, realiza entrevistas e analisa documentos relacionados ao objeto investigado, sem uso de regras metodológicas fixas ou definitivas, mas fazendo abordagens que ajudam a ter descobertas e explicações plausíveis das relações sociais e das estruturas sociais.

Pacheco (1993) destaca que o nível metodológico da investigação qualitativa se baseia no método indutivo, uma vez que o investigador procura desvendar a intenção, o propósito da ação, estudando-a em sua própria posição significativa, inserida no contexto.

Segundo o autor, em uma investigação qualitativa, não se aceita a uniformização dos comportamentos, mas a riqueza da diversidade individual. Para a obtenção dos dados, utiliza-se a observação, cujo objetivo é recolher dados no meio natural em que ocorrerem (observação naturalista), com a participação ativa do investigador (observação participante) ou a participação mediada.

Destarte, a partir dessa perspectiva, adotamos a metodologia de estudo de caso abordada por Yin (2005) como estratégia de pesquisa, haja vista possibilitar os aspectos relevantes para o desenho e a condução de um trabalho de investigação, o qual se centra em um tema em especial (a gestão democrática escolar), em um local específico (as escolas investigadas), com sujeitos específicos (os gestores). O autor destaca que:

> O estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas (Yin, 2005, p. 23).

De acordo com ele, a preferência pelo uso do estudo de caso deve ser dada quando se trabalha com eventos contemporâneos, em situações em que os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas é possível fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas. Embora possa ter pontos em comum com o método histórico, o estudo de caso se caracteriza pela "[...] capacidade de lidar com uma completa variedade de evidências-documentos, artefatos, entrevistas e observações" (Yin, 2005, p. 19).

Por outro lado, entendemos que, no estudo de caso, o "caso" deve ser amplo, complexo e não pode ser estudado fora do contexto, enquadrando-se, certamente, ao nosso objeto investigado, em busca de objetivos: (1) capturar o esquema de referência e a definição da situação da gestão escolar de cada escola investigada em particular; (2) permitir um exame detalhado da gestão da escola; e (3) esclarecer aqueles fatores particulares ao caso que podem levar a um maior entendimento dos condicionantes da gestão escolar.

Bonoma (1985), ao tratar dos objetivos da coleta de dados, coloca como objetivos do método do estudo de caso: (1) a descrição; (2) a classificação; (3) o desenvolvimento teórico; e (4) o teste limitado da teoria para compreender o caso. E, de forma sintética, Yin apresenta quatro aplicações para o método do estudo de caso:

> 1. Para explicar o caso, lançar mão de ligações causais nas intervenções na vida real que são muito complexas para serem abordadas pelas estratégias experimentais;
> 2. Para descrever o caso, usar o contexto da vida real no qual a intervenção ocorre;
> 3. Observar e inquirir os sujeitos implicados no contexto para fazer uma avaliação, ainda que de forma descritiva, da intervenção realizada;
> 4. Explorar aquelas situações onde as intervenções avaliadas não possuam resultados claros e específicos (Yin, 2005. p. 43).

O caso explorado na presente pesquisa se enquadra de forma metodológica e empírica aos argumentos que os autores citados nos colocam e se desenvolve em ambientes escolares, portanto, reais e concretos, tendo como fonte direta para recolhimento dos dados três escolas da rede municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro – SME-RJ. A investigadora se portou como observadora das situações recolhidas e analisadas em todo o processo investigativo.

3.1 **Campo empírico da pesquisa**

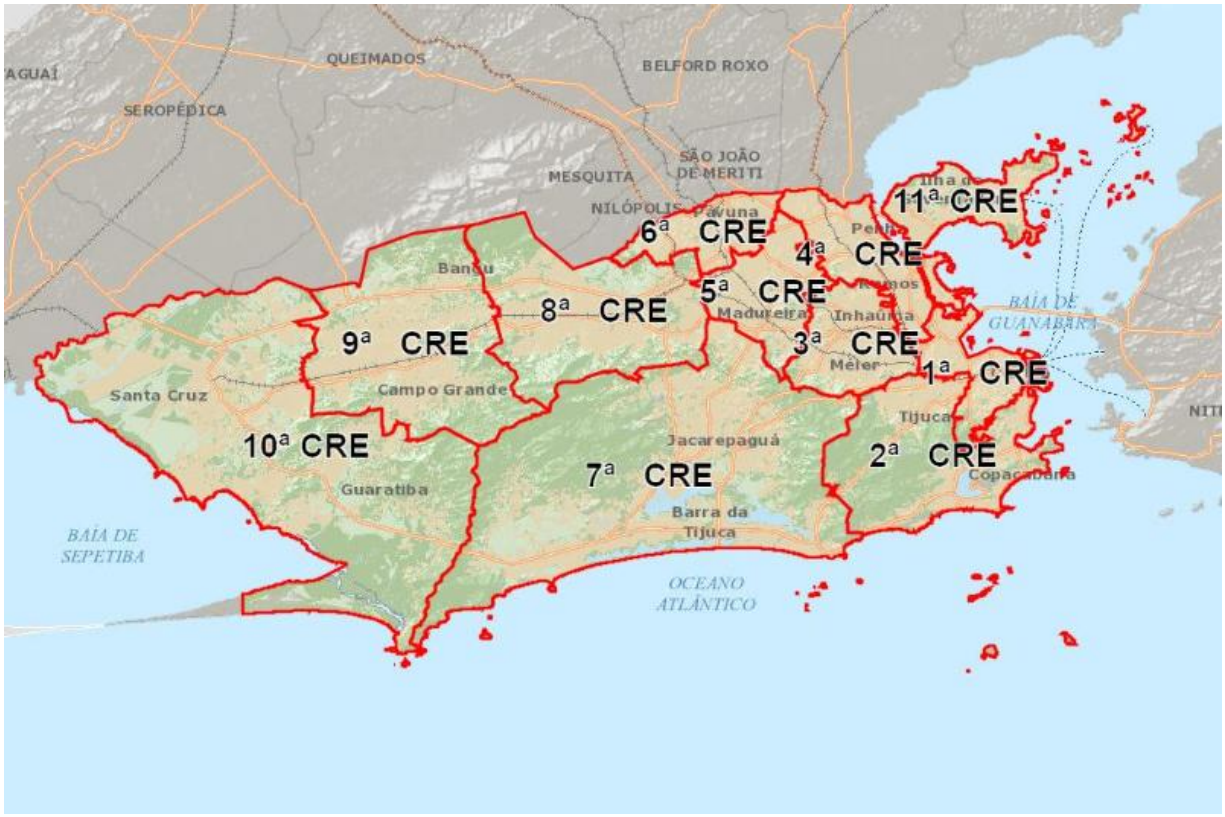
O campo empírico desta pesquisa faz parte da maior rede de educação da América Latina, o Rio de Janeiro, que possui 1.557 Unidades Escolares sob sua gestão, entre creches, espaços de desenvolvimento infantil, escolas de Ensino Fundamental I (do 1º ao 5º ano), de Ensino Fundamental II (do 6º ao 9º ano) e de Educação de Jovens e Adultos (EJA) (EJA I e EJA II), totalizando mais de 650.000 matrículas, distribuídas em 11 Coordenadorias Regionais

de Educação (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021a).

O lócus da pesquisa se deu nos bairros de Rocha Miranda, Oswaldo Cruz e Irajá, pertencentes à 5ª Coordenadoria Regional de Educação, cujos bairros de abrangência são Vicente de Carvalho, Vila Kosmos, Vila da Penha, Irajá, Vista Alegre, Vaz Lobo, Colégio, Marechal Hermes, Rocha Miranda, Turiaçu, Oswaldo Cruz, Bento Ribeiro, Guadalupe, Madureira, Honório Gurgel, Campinho, Quintino Bocaiúva, Cavalcante e Cascadura.

Em uma visão ampla, o mapa das Coordenadorias Regionais de Educação do Rio de Janeiro pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 – Mapa das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs)



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2022a.

Na 5ª CRE, existem 130 escolas e 1 unidade de extensão, sendo 35 de Educação Infantil, 67 de Ensino Fundamental I, 27 de Ensino Fundamental II e 11 de Ensino Fundamental I e II, totalizando em 49.471 matrículas.

3.2 **Caracterização das escolas investigadas**

A primeira escola a ser apresentada é a Escola Municipal José Emygdio de Oliveira, que

pode ser vista na Figura 2, a seguir.

Figura 2 – Imagem da Escola Municipal José Emygdio de Oliveira

Fonte: Acervo da Unidade Escolar.

A Escola Municipal José Emygdio está situada na Praça Candido Portinari, s/nº, no Bairro de Oswaldo Cruz, CEP 21341-250, e oferece o Ensino Fundamental I e II. Conta com 489 alunos matriculados, distribuídos entre os seguintes grupamentos: 4º ano (42 alunos), 5º ano (58 alunos), 6º ano (71 alunos), 7º ano (90 alunos), 8º ano (96 alunos) e 9º ano (72 alunos).

É uma escola localizada na região periférica do município, que atende alunos oriundos do próprio bairro e de bairros adjacentes, como Bento Ribeiro, Madureira e Campinho, acolhendo alunos residentes em comunidades, como, por exemplo, do "Morro do Campinho" e do "Morro do Fubá". Nessa escola, estão alocados, em caráter efetivo, professores nomeados através de concurso público e professores temporários (contratados), conforme o Quadro 6.

Quadro 6 – Número de sujeitos da Escola Municipal José Emygdio de Oliveira

SUJEITOS	**NÚMERO**	**NOME E/OU PERFIL**
GESTOR	01	ESTATUTÁRIO
COGESTOR	01	ESTATUTÁRIO
COORDENADOR	01	ESTATUTÁRIO
PROFESSORES	23	22 ESTATUTÁRIOS / 01 CONTRATADO
AGENTES EDUCADORES	03	ESTATUTÁRIOS
SECRETARIA	03	SECRETÁRIO ESCOLAR, MERENDEIRA READAPTADA E AGENTE EDUCADOR (ESTATURÁRIOS)
APOIO À PORTARIA	01	MERENDEIRA READAPTADA ESTATUTÁRIA
AGENTE DE APOIO À EDUCAÇÃO ESPECIAL (AAEE)	01	ESTATUTÁRIA
ESTAGIÁRIOS	05	3 DE REFORÇO ESCOLAR E 2 DA EDUCAÇÃO ESPECIAL (CONTRATADOS)

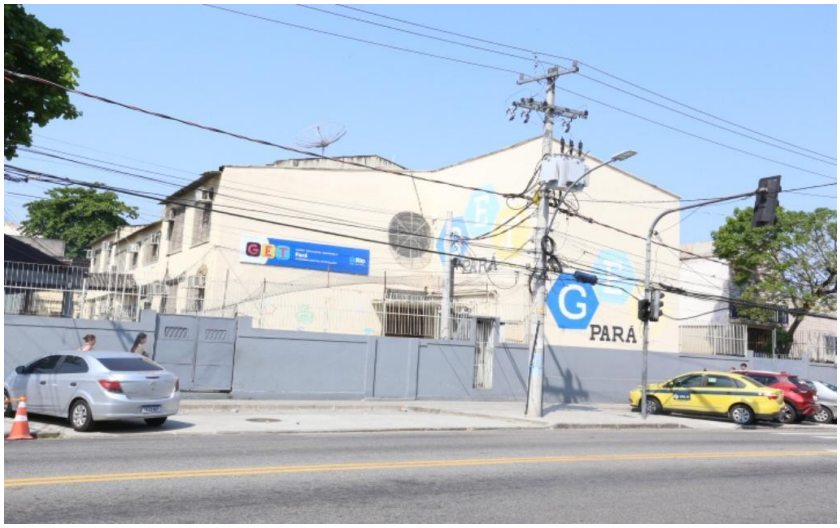
Fonte: Projeto Pedagógico Político da escola.

O espaço físico da escola comporta 14 salas de aula, sala de recursos para os estudantes da Educação Especial, auditório, espaço de pertencimento Paulo da Portela, colaboratório, laboratório de ciências, sala de leitura, quadra poliesportiva, pátio interno e pátios externos, refeitório, gabinete de reuniões, secretaria e seis banheiros.

As salas de aula são amplas, possuem quadros brancos, além de mesa e cadeira para professores e alunos. A escola dispõe de refrigeração nas salas de aula; possui máquina copiadora; tem cinco computadores na secretaria; dois computadores na sala da direção, uma impressora jato de tinta; mesas e cadeiras individuais para funcionários e armário para os professores guardarem seus pertences; uma caixa de som; um *microsystem*; dois microfones; dois *freezers* (no refeitório); dois armários na secretaria da escola e uma ambiência pedagógica que estimula e favorece a aprendizagem dos alunos.

A segunda é a Escola Municipal Pará, que pode ser observada na Figura 3.

Figura 3 – Imagem da Escola Municipal Pará



Fonte: Acervo da Unidade Escolar.

A Escola Municipal Pará está situada na Avenida dos Italianos, nº 500, no bairro de Rocha Miranda, Rio de Janeiro, CEP 21510-100, e oferece os seguintes segmentos: Ensino Fundamental II e EJA. Conta com 429 alunos matriculados, distribuídos entre os seguintes grupamentos: 6º ano (71 alunos), 7º ano (90 alunos), 8º ano (96 alunos), 9º ano (42 alunos), EJA I (72 alunos) e EJA II (58 alunos).

É uma escola localizada na região periférica do município, que atende alunos oriundos do próprio bairro e de bairros adjacentes, como Turiaçu, Oswaldo Cruz e Madureira, acolhendo, também, alunos residentes da comunidade do Jorge Turco. A escola conta com um Conselho Escolar composto por seis pessoas, entre elas, o diretor como presidente do CEC e

representantes do segmento responsável, funcionários, professores e alunos. É um prédio de três andares, com dez salas de aula, um colaboratório, uma ilha de conexão, dois banheiros de alunos, dois banheiros de professores, sala dos professores, secretaria e sala de direção.

O prédio anexo comporta cozinha, refeitório, auditório e banheiro, e mais cinco salas (duas salas de recurso, uma sala da classe especial, uma de dança e uma de altas habilidades), além do pátio externo. Não possui quadra. Na escola, estão alocados, em caráter efetivo, professores nomeados através de concurso público e temporários, conforme o Quadro 7.

Quadro 7 – Número de sujeitos da Escola Municipal Pará

SUJEITOS	**NÚMERO**	**NOME E / OU PERFIL**
GESTOR	01	ESTATUTÁRIO
COGESTOR	01	ESTATUTÁRIO
COORDENADOR	01	ESTATUTÁRIO
PROFESSORES	32	29 ESTATUTÁRIOS / 03 CONTRATADOS
AGENTES EDUCADORES	02	ESTATUTÁRIOS
SECRETARIA	02	SECRETÁRIO ESCOLAR, MERENDEIRA READAPTADA E AGENTE EDUCADOR (ESTATUTÁRIOS)
APOIO À PORTARIA	01	MERENDEIRA READAPTADA ESTATUTÁRIA
AAEE	01	ESTATUTÁRIA
ESTAGIÁRIOS	03	2 DE REFORÇO ESCOLAR E 1 DA EDUCAÇÃO ESPECIAL (CONTRATADOS)

Fonte: Projeto Pedagógico Político da escola.

A terceira escola a ser apresentada é a Escola Municipal Adlai Stevenson, que pode ser vista, em seu interior, na Figura 4.

Figura 4 – Imagem da Escola Municipal Adlai Stevenson

Fonte: Acervo da Unidade Escolar.

A Escola Municipal Adlai Stevenson está situada na Rua Beira Alta, nº 95, no bairro de

Irajá, CEP 21230-550, e oferece o Ensino Fundamental I. Atende 435 alunos do 1° ao 5º ano, oriundos do próprio bairro e do bairro de Vista Alegre. Nessa escola, estão alocados, em caráter efetivo, professores nomeados através de concurso público e temporários (contratados), conforme o Quadro 8.

Quadro 8 – Número de sujeitos da Escola Municipal Adlai Stevenson

SUJEITOS	**NÚMERO**	**SITUAÇÃO**	**TOTAL**
GESTOR	02	EFETIVO E NOMEADO	02
COORDENADORA	01	EFETIVO	01
PROFESSORES	22	21 EFETIVOS, 1 CONTRATADO	22
SECRETÁRIO	01	EFETIVO	01
MANIPULADORES DE ALIMENTOS	03	CONTRATADOS	03
AGENTES DE APOIO	04	EFETIVOS	04
AGENTES DE LIMPEZA	04	CONTRATADOS	04
AAEES	03	1 EFETIVO, 2 CONTRATADOS	03
ESTAGIÁRIOS	03	CONTRATADOS	03

Fonte: Projeto Pedagógico Político da escola.

Nesse quadro, é possível perceber que se trata de uma escola de médio porte, recepcionando alunos e um pequeno contingente de professores e outros funcionários para atenderem a essa demanda. O espaço físico da escola comporta oito salas de aula em um único andar; dois banheiros para funcionários e professores e dois banheiros para alunos; uma sala de secretaria, uma sala para a gestão; uma sala de leitura, um refeitório, uma sala de recursos e uma quadra poliesportiva para recreio ou esportes, compartilhada com a UE vizinha.

As salas de aula são amplas, possuindo quadros brancos, além de mesa e cadeira para professores e alunos, e com uma excelente ambiência pedagógica. A escola dispõe de refrigeração nas salas de aula; máquina copiadora; computadores na secretaria; uma impressora jato de tinta; mesas e cadeiras individuais para funcionários, e armários para os professores guardarem seus pertences.

3.3 **Instrumentos de recolha e análise de dados**

No que concerne ao recolhimento de dados empíricos, contamos com a técnica da observação direta com registros de campo, que nos possibilitou conhecer as escolas por dentro, contribuindo, dessa forma, para a caracterização do campo investigado, levando-nos à percepção da importância do local visibilizado, enxergando-o, ouvindo-o e tentando compreendê-lo, passos muito importantes para uma observação perfeita, ou melhor, para fazê-

la perfeita (Stake, 2011).

Para o desenvolvimento desta investigação, utilizamos o inquérito por questionários e entrevistas com os sujeitos gestores, definido como uma técnica de investigação social composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre o objeto da investigação (Gil, 2008). Esse tipo de instrumento se adequou melhor aos objetivos deste trabalho, na obtenção de um número consistente de informações em menor tempo e mais focada em nossos objetivos.

Stake nos aponta que

> A abordagem dos sujeitos implicados no contexto através do inquérito por entrevista possibilita obter informações singulares ou interpretação sustentada pela pessoa entrevistada a fim de coletar informações de gestores e professores, a fim de conhecer situações que não podemos identificar somente a olho nu (Stake, 2011, p. 34).

O guia de perguntas foi construído tomando por base o quadro teórico norteador desta investigação, bem como os questionamentos feitos em primeira mão, que foram surgindo mediante a reflexão teórica. No entanto, a utilização desse instrumento serviu para orientar nossas indagações a respeito do objeto investigado.

Para que esse processo de coleta de dados ocorresse, lançamos mão do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para regularizar a presença e a atuação em campo, com vista a pesquisar sobre a trajetória desses gestores na perspectiva da gestão democrática, na tentativa de uma aproximação para melhor compreensão da sua operacionalização em ação.

Os pesquisadores qualitativos, conforme afirma Stake (2011, p. 138), "[...] triangulam suas evidências para chegarem às conclusões significativas da investigação, e ter mais confiança de que a evidência é forte". Seguindo essa recomendação do autor, recorremos à prática de tratamentos dos dados coletados chamada de "triangulação dos dados", em que "[...] é possível observar e observar novamente" (Stake, 2011, p. 138) para termos a segurança acerca dos significados que evidenciamos no objeto investigado.

De acordo com Stake (2011), investigar envolve análise (separação das coisas) e síntese (reunião das coisas). Nessa perspectiva, procuramos, no contexto investigado, seguir tais orientações, coletando os dados encontrados, separando-os e reunindo-os quando necessário, almejando o alcance do objetivo proposto na investigação, que é analisar a percepção dos gestores sobre gestão democrática e sua condução dos processos de gestão escolar.

Sendo assim, priorizamos começar esta reflexão a partir das observações do campo de investigação, com registros pontuais, feitos a cada dia, procurando uma relativa aproximação com os sujeitos escolares, com o intuito de deixá-los com liberdade de falar sobre o que

vivenciam no local. Dessa forma, foi possível recolher informações consistentes e vinculadas às condições estruturais e pedagógicas das escolas investigadas. Pudemos perceber as rotinas dos gestores e seus momentos de interação com os demais atores que compõem o cenário escolar e sua atuação na gestão administrativa, político-institucional, pedagógica e financeira.

Esse tipo de observação é denominada “não participante”, conforme orientações de Lakatos e Marconi (2001). Intercalamos um período de quarenta dias de observações nas três escolas investigadas (entre agosto e setembro de 2025) aproximando-nos dos gestores escolares, sujeitos escolhidos para a obtenção dos resultados da pesquisa.

A triangulação favoreceu a análise dos dados recolhidos nas três escolas, sendo utilizada para aumentar nossa confiança nas evidências. E para que isso acontecesse, relacionamos os dados recolhidos com a literatura pertinente, de modo a poder: observar, investigar e explicar passos que nos permitem interrelacionar uma etapa com a outra de forma prática. Conforme a investigação se desenrolou, a problemática ficou cada vez mais esclarecida e redefinida.

Para análise e interpretação dos dados, realizamos uma revisão bibliográfica pertinente ao assunto, no que diz respeito às técnicas de cruzamento de dados e à sua análise estatística, para, posteriormente, refletirmos sobre os resultados encontrados.

3.4 **Os participantes da pesquisa**

Participaram da investigação três gestores, que responderam de forma muito solícita ao questionário. Aplicamos um questionário bem objetivo, priorizando as questões estruturantes da gestão democrática para nos ajudar a compreender suas posições em relação às perspectivas desse tipo de gestão em suas escolas, com o objetivo de investigar como se desenvolvem os processos de gestão escolar nas instituições elencadas, e como eles conduzem a gestão administrativa, pedagógica, financeira e institucional, à luz da perspectiva democrática.

Todos os participantes que colaboraram com a investigação foram informados de que poderiam desistir a qualquer momento e que responderiam às questões de forma livre e consentida, sem identificação nominal e com a ética e o respeito necessários a esse tipo de trabalho. Suas especificidades podem ser observadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Caracterizações dos gestores inquiridos

GESTOR	**SEXO**	**TEMPO DE SERVIÇO**	**DISCIPLINA QUE LECIONA**
G1	Feminino	16 anos	História
G2	Feminino	20 anos	Letras

G3	Masculino	25 anos	Pedagogia

Fonte: A autora.

Vale salientar que os três gestores entrevistados participaram do processo de certificação e eleição de diretores contidos na Resolução SME nº 281/2021 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021b).

3.5 **Tratamento dos dados obtidos junto aos gestores e análise dos resultados**

3.5.1 Gestão política institucional

No tocante às respostas obtidas a partir do inquérito por questionário, foi possível destacar que os entendimentos desses gestores acerca da perspectiva de gestão democrática na escola foram:

> *G1: Entendo por gestão democrática uma gestão que promova e facilite a participação ativa de todas as pessoas da comunidade escolar (professores, funcionários, alunos, responsáveis) na organização, nas decisões e na condução das atividades, visando à transparência e à equidade (Entrevistado 1, 2025).*
>
> *G2: Gestão democrática é um modelo de administração em que as decisões são tomadas de forma participativa, com a colaboração e o diálogo entre todos os envolvidos em uma instituição ou organização (Entrevistado 2, 2025).*
>
> *G3: Resumidamente, a gestão democrática é aquela construída com a comunidade escolar, que viabiliza espaços de escuta ativa, sem perder a liderança e a autoridade, o que não pode ser confundido com autoritarismo. Trata-se de uma busca permanente pelo equilíbrio entre a construção coletiva e a compreensão de que você é o líder e a referência daquela comunidade. O gestor democrático cobra, mas precisa ser aquilo que cobra. Ele escuta, aplica sugestões, mas não pode ser ausente: precisa ter a percepção daquilo que é possível ou não, levando sempre em consideração o contexto da Unidade Escolar e as legislações em vigor. Promove ações de inclusão e equidade e é transparente com as contas públicas (Entrevistado 3, 2025).*

Levando em consideração as respostas, é possível realizar algumas reflexões acerca das tensões sobre a relação entre gestão democrática escolar e os próprios mecanismos de entendimento do que seja "democrático" e "democracia" na escola, ora explicitados nas respectivas respostas.

É perceptível que alguns termos associados a esse modelo de gestão, presentes na legislação e nas diretrizes brasileiras, já foram incorporados aos discursos desses sujeitos, tais como: "participação", "transparência", "autonomia", "planejamento", "representatividade" e "descentralização". Eles são parte dos instrumentos necessários para alcançar a desejada democracia e a emancipação humana. Porém, "[...] resta saber se esta nova linguagem é real,

fruto de uma verdadeira confiança na participação democrática, ou se é apenas uma mudança de linguagem, até convertê-la em um simples conjunto de slogans sem qualquer conteúdo" (Santomé, 1998, p. 22).

Na concepção dos sujeitos entrevistados, percebemos, ainda, que a terminologia "gestão democrática" está, também, relacionada a uma visão heterogênea, haja vista associarem a gestão escolar democrática a termos como: "administração", "organização", "liderança", "autoridade", "gestão de pessoas", que, em vez de fortalecerem o princípio da democracia, reforçam outra categoria, no caso, o gerencialismo.

A concepção sobre gerencialismo envolve, em uma primeira aproximação, o ato de administrar a escola, o todo, ou seja, gerenciar as ações administrativas e pedagógicas da escola e a organização dela. Outra questão apontada diz respeito à imagem do diretor, o qual é visto como aquele que gerencia todos os departamentos da escola; aquele que manda na escola e organiza como ela vai funcionar; direciona e fiscaliza, visando ao aperfeiçoamento das ações da escola.

Apesar de a LDB (Brasil, 1996) instituir legalmente a gestão democrática e o desenvolvimento da proposta pedagógica das organizações escolares, ainda é relevante refletir sobre como essas propostas se consolidam nas Unidades Escolares, independentemente da necessidade legal de elaboração da referida proposta. A fala do Gestor 3 evidencia que, a todo instante, os diretores escolares são colocados diante de competências essenciais, entre as quais a liderança é um conceito-chave. Segundo Shiroma e Campos (2006, p. 232), a NGP:

> Busca transformar o "servidor burocrático" num líder dinâmico, tenta provocar transformações na subjetividade dos educadores. Evoca imagens futuristas, tenta criar um gestor motivador, um visionário. O gerencialismo tende a modificar a natureza da linguagem que os profissionais utilizam para discutir a mudança. Esse discurso influencia não só a linguagem, mas, fundamentalmente, a prática. Afeta a forma de ser professor e diretor de escola.

O termo "liderança" é um conceito amplamente trabalhado na matriz de competências dos gestores. É interessante observar, ainda, que a primeira competência considerada na matriz (A.1) é "Liderar a gestão da escola" e que o diretor deverá desenvolver, reforçar, revisar e fortalecer os valores, os princípios e as metas escolares, de modo coletivo (Brasil, 2021). Ainda conforme o documento:

> O diretor usa uma variedade de métodos e tecnologias de gestão de dados para garantir que os recursos e os trabalhadores da escola sejam organizados e dirigidos de forma eficiente, adequada e com qualidade para fornecer um ambiente de aprendizagem eficaz e de desenvolvimento seguro. Isso inclui a delegação apropriada de tarefas aos membros da equipe, o acompanhamento das responsabilidades partilhadas e o apoio à execução (Brasil, 2021, p. 14).

Na fala do gestor G3, fica claro que, para alguns gestores, o diretor é visto como elemento centralizador, líder e autoridade dentro da escola, e como alguém que busca permanentemente o equilíbrio entre decidir pela construção coletiva e ser o centro da tomada de decisões.

Os dados mencionados na citação da matriz, são utilizados de modo a dirigir de forma eficiente os trabalhadores. E a delegação de tarefas também é realizada pelo diretor. Todas essas atividades vão de encontro à ideia de uma escola que se organiza de maneira democrática, pois o desenvolvimento de valores, a direção das ações e a assunção de tarefas deve ser feita de maneira coletiva e participativa.

A socialização de atribuições e responsabilidades não se identifica com a socialização de poder. A descrição do que é nomeado "liderança" na matriz, vindo ao encontro da fala do gestor de que não pode estar ausente, sobrecarrega e responsabiliza a figura do gestor escolar e acaba por não apontar para o alargamento dos espaços democráticos no interior das instituições, corroborando uma visão gerencialista da gestão educacional.

A matriz de competências, em sua dimensão político-institucional, ao propor que o gestor deva liderar a gestão da escola, engajar a comunidade, implementar e coordenar a gestão democrática, responsabilizando-se pela organização e pelo desenvolvimento de visão estratégica e sistêmica, só reforça a condição de assumir a centralização do poder, em vez de fortalecer os princípios da gestão democrática contidos nas legislações. Os gestores, embora estejam apropriados de um discurso democrático – percebe-se, na prática e no exercício de sua gestão –, não lançam mão do controle e da centralização do poder.

Ao serem perguntados sobre como implementam e coordenam a gestão de forma democrática, os três gestores mostraram considerar a aproximação com a comunidade e a participação do Grêmio Estudantil como um fator relevante para o exercício da gestão democrática.

Tudo isso a partir do trabalho diário com os alunos, fortalecendo o protagonismo infanto-juvenil, promovendo atividades que fortalecem a participação da comunidade e trazendo as famílias para dentro da escola. E, também, levando em consideração o posicionamento de todos nas tomadas de decisões e no desenho dos projetos pedagógicos, a partir de uma relação de parceria, através de reuniões de responsáveis e individualizadas, por conversas pelo Whatsapp e reuniões periódicas.

No que tange à legislação vigente, a CRFB explica a educação como "[...] direito de todos e dever do Estado e da família" (Brasil, 1988), apontando o papel da escola pública na nossa sociedade. Esse papel é fundamental para o desempenho da responsabilidade do Estado

pela educação, estabelecendo vínculos na base da relação entre família e escola, podendo esse conceito ser expandido para o âmbito das instituições de ensino privadas, que também devem exercer um papel similar.

A Lei nº 9.394/1996, em seu artigo 1º, prevê que "A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais" (Brasil, 1996).

Nessa conjuntura, a vida familiar e a vida escolar perpassam por caminhos concomitantes. Pode-se dizer que é quase impossível separar aluno, escola e família. Portanto, quanto maior o fortalecimento da relação entre família e escola, bem melhor será o desempenho escolar dos alunos. Contudo, ao serem indagados sobre a periodicidade dessas reuniões, os gestores informaram que elas não acontecem de maneira regular, apenas de acordo com as suas respectivas necessidades.

É importante ressaltar que, embora os três entrevistados tenham participado do processo de eleição de acordo com a Resolução SME nº 281/2021 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021b), que prevê a consulta à comunidade, nenhum dos sujeitos citou a eleição como uma das evidências da gestão democrática.

Outra ausência percebida nas falas refere-se ao Conselho Escolar. O CE é um importante espaço da concretização da gestão democrática e não foi citado pelos sujeitos como instrumento da efetivação da gestão democrática. Na prática escolar, o conselho ainda é visto como espaço para discutir e decidir sobre as verbas recebidas.

> P: Que atribuições do diretor considera importante para uma gestão escolar democrática? Você se considera um gestor democrático e/ou um gerente, frente à política educacional da SME-RJ? Você acha que a gestão da SME-RJ tem caráter democrático e/ou gerencial? Justifique sua resposta:
>
> *G1: Acredito que a liderança, a participação/colaboração, formação/atualização e respeito às individualidades são imprescindíveis para uma gestão democrática/gerencial. A gestão praticada pela SME não promove e nem facilita a participação ativa nas suas decisões (Entrevistado 1, 2025).*
>
> *G2: Permitir espaços e momentos de participação da comunidade escolar, tomar decisões coletivamente, ser transparente nas suas decisões e gastos públicos, promover ações pela inclusão e equidade. Atuo de forma gerencial e democrática, porém, entendo democracia como uma construção e busca permanentes, que sempre pode ser aprimorada. Logo, a gestão democrática sempre pode ser aprimorada quando o gestor compreende que se trata de aprendizado permanente e ação contínua. A escola é uma instituição social e, com isso, está incluída numa sociedade que possui desafios diários pela promoção da justiça social e pela defesa da democracia (Entrevistado 2, 2025).*
>
> *G3: Liderar, engajar, oportunizar a gestão democrática, ter visão estratégica e sistêmica da Unidade Escolar, compreender o processo de ensino-aprendizagem dos*

> *alunos, proporcionar um clima harmonioso e respeitoso para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e o bom relacionamento das partes, antecipando-se aos conflitos, reconhecer uma boa prática e dar o feedback ao servidor para que este se sinta valorizado e estimulado a continuar progredindo, garantir a inclusão e a equidade no ambiente escolar, zelar pelo patrimônio escolar, aplicar os recursos financeiros com probidade administrativa. A SME trabalha na perspectiva gerencial e democrática ao mesmo tempo, porque está muito preocupada com prazos e metas e nunca ouve os servidores que estão no chão da escola. Se preocupa muito com o administrativo, esquecendo do pedagógico, embora eu realize uma gestão democrática (Entrevistado 1, 2025).*

As respostas, mais uma vez, mostraram que os entendimentos dos gestores G1, G2 e G3 acerca de seus respectivos papéis na condução da gestão democrática dentro das Unidades Escolares devem estar diretamente ligados à liderança, à visão estratégica e sistêmica, à responsabilização pelo patrimônio escolar, à formação e à atualização contínua como garantia de aprimoramento da gestão, à aplicabilidade dos recursos financeiros, todavia, garantindo a participação da comunidade escolar na tomada de decisões.

Destarte, fica evidente que os discursos coadunam com as proposições impostas pela SME-RJ nas legislações vigentes para exercício do cargo de Diretor IV ou Diretor Adjunto, cujas atribuições estão direcionadas ao caráter gerencial e burocrático. É possível entender que as escolas investigadas caminham, mesmo que não intencionalmente, alinhada às vertentes heterogêneas da administração, quer de cunho burocrático, quer numa perspectiva gerencialista.

A SME-RJ também almeja, nas sistematizações dos projetos e planos, uma perspectiva mais emancipatória traduzida pela luta em favor da garantia dos direitos à democracia e à participação. Nessa esfera de disputas, observa-se que a gestão escolar atinge a necessidade de: ou se adequar às estruturas do sistema, de interesses de classes, ou buscar traduzir suas ações pautadas nos interesses coletivos da comunidade escolar em realidade.

Ao serem perguntados sobre como desenvolvem a gestão pedagógica nas UEs, os gestores apresentaram respostas muito semelhantes no tocante à gestão para resultados de aprendizagem e ao alcance de metas pré-estabelecidas pela SME para resultados exitosos nas avaliações de larga escala, como, por exemplo, o SAEB. Os gestores concentram seus esforços no acompanhamento e no monitoramento de dados ligados a resultados, além do diagnóstico, do planejamento, do acompanhamento e do replanejamento de ações, como vemos a seguir:

> P: O que entende por gestão escolar pedagógica?
>
> *G1: Entendo que gestão escolar pedagógica é aquela voltada para resultados. É um modelo de gestão que concentra em metas e objetivos específicos o seu foco principal e concentra seus esforços no acompanhamento e monitoramento dos dados parciais apresentados pela escola, no replanejamento das ações a partir desses resultados, com vista às metas estabelecidas (Entrevistado 1, 2025).*
>
> *G2: Gestão escolar pedagógica é uma gestão para desempenho e para resultados de*

> *aprendizagem. A gestão escolar coloca como foco principal o desempenho dos estudantes: todo o planejamento, as ações e os recursos da escola são organizados para garantir que os alunos realmente aprendam e desenvolvam competências (Entrevistado 2, 2025).*
>
> *G3: Diagnosticar, planejar, acompanhar e avaliar continuamente as ações pedagógicas e administrativas para melhorar o desempenho dos estudantes. Gerir a escola com foco nas metas a serem alcançadas trabalhando com a intenção de atingir os resultados que se deseja (Entrevistado 3, 2025).*

Embora as questões administrativas e pedagógicas da escola estejam dicotomizadas, haja vista estarem ligadas de forma intrínseca nos espaços escolares, é necessária a compreensão do papel dos diretores sob a perspectiva democrática enquanto um processo pedagógico, sendo essencial para que possamos desvencilhá-los da perspectiva que os considera como gerentes da escola. O trabalho deve ser pedagógico e objetivar a efetiva aprendizagem dos alunos e não o alcance de metas e resultados pré-estabelecidos.

A maneira como G1, G2 e G3 compreendem a gestão dos processos pedagógicos nas Unidades Escolares está alinhada a princípios administrativos e organizacionais típicos de empresas orientadas pela lógica de mercado. Essas organizações priorizam o lucro, incentivam a competitividade, valorizam o individualismo e enfatizam a eficiência e a eficácia. Nesse contexto, as escolas passam a perceber alunos e familiares como clientes, configurando uma gestão escolar semelhante à de uma empresa (Laval, 2019).

Ademais, a partir das falas dos gestores, fica evidente que a percepção é de uma visão gerencial da função de diretores escolares como grandes líderes da escola, precisando, portanto, da apropriação de novas competências neste século XXI, contidas na *Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar* (Brasil, 2021).

O objetivo dessa perspectiva é transformar o perfil do diretor escolar, aproximando-o de atribuições realizadas por diretores de escolas privadas ou empresários. Na prática, trata-se de responsabilizar os diretores – do *accountability* – e induzi-los a organizar a gestão da escola em razão do alcance de resultados educacionais, representando um retrocesso no que tange à gestão democrática da escola pública.

A lógica gerencial das empresas se manifesta disfarçada de inovação, de autonomia e participação, afastando os gestores da escola pública cada vez mais da visão democrática que está estabelecida nas legislações vigentes, focando apenas a gestão de resultados, individualizando e responsabilizando os profissionais da educação.

Sendo assim, concluímos que essa perspectiva de organização do público sob a ótica do privado, em que se assentam os princípios elaborados na *Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar* (Brasil, 2021), define um modo de operação único para a

ação dos gestores, incluindo um discurso que possa ser visto pelos gestores das escolas públicas como democrático, todavia, de forma equivocada.

3.5.2 Gestão Pedagógica

Todos os gestores entrevistados relataram que orientam ao corpo docente que os planejamentos pedagógicos direcionados aos discentes sejam elaborados em consonância com as habilidades previstas no Currículo Carioca (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2024), preparando-os para a execução de avaliações externas, de larga escala. Apresentamos, nas Figuras 5, 6 e 7, a seguir, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) alcançado pelas escolas analisadas.

Figura 5 – IDEB da Escola Municipal Adlai Stevenson

0514013 ESCOLA MUNICIPAL ADLAI STEVENSON	7,51	x	1,00	=	7,5

Fonte: Brasil, 2023b.

Figura 6 – IDEB da Escola Municipal José Emygdio

0515022 ESCOLA MUNICIPAL JOSE EMYGDIO DE OLIVEIRA	5,23	x	0,97	=	5,1

Fonte: Brasil, 2023b.

Figura 7 – IDEB da Escola Municipal Pará

0515001 ESCOLA MUNICIPAL PARA	5,66	x	1,00	=	5,7

Fonte: Brasil, 2023b.

Ainda que a matriz não mencione de forma direta o IDEB, ela trata dos "[...] dados de desempenho e fluxo da escola na orientação e planejamento pedagógico em colaboração com os demais agentes escolares, em particular o corpo docente" (Brasil, 2021, p. 19). Podemos inferir, portanto, que a proposição da relevância da avaliação na definição da ação escolar é capitaneada pelo diretor, ancorando tal ação nos resultados dos estudantes, na avaliação da ação gestora, na avaliação dos estudantes e nas avaliações externas.

Fica clara a inter-relação entre avaliação e currículo, na matriz, ao analisar a

competência B.4, que define que o diretor deve "Coordenar a gestão curricular e os métodos de aprendizagem e avaliação" (Brasil, 2021, p. 18). E em se tratando da nossa pesquisa, quando perguntamos como os gestores articulam o planejamento pedagógico, a gestão curricular, o planejamento pedagógico, e sobre como são feitas a utilização de materiais pedagógicos e a avaliação, obtivemos as seguintes respostas:

> *G1: Nossa escola possui um horário de Centro de Estudos semanal, estabelecido e consolidado. Toda 4ª feira, de 14:30 às 16:30, nossos professores se reúnem com a coordenadora pedagógica (muitas vezes, com a presença da diretora da escola), nesse espaço de C.E. Todas as ações pedagógicas são articuladas. Toda prática pedagógica da escola é articulada com a participação da equipe gestora, com o facilitador dos Centros de Estudos. Neste espaço, fazemos análise dos dados, planejamentos e a articulação com os materiais pedagógicos disponibilizados para os alunos na Plataforma Rio Educa e no Currículo Carioca, com as habilidades da BNCC, além da Matriz SAEB, disponibilizada pela SME-RJ (Entrevistado 1, 2025).*
>
> *G2: A UE garante que o planejamento pedagógico seja construído de forma coletiva, coerente com a BNCC, o Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola e as necessidades reais dos alunos.*
> *• Alinhamento ao PPP e à BNCC → garante que o currículo respeite as diretrizes nacionais e o projeto da escola.*
> *• Planejamento coletivo → envolve professores na elaboração dos planos de ensino.*
> *• Integração entre disciplinas → promove práticas interdisciplinares e contextualizadas.*
> *• Formação continuada → apoia os docentes para aplicarem metodologias ativas e inovadoras.*
> *• Acompanhamento e avaliação → monitora o desenvolvimento das competências e habilidades previstas na BNCC.*
> *• Participação da comunidade → valoriza a cultura local e insere conteúdos significativos para os alunos (Entrevistado 2, 2025).*
>
> *G3: reuniões semanais com o coordenador pedagógico, traçando estratégias para a correção de percurso. Reuniões semanais com a equipe pedagógica, o diretor adjunto e professora da sala de recursos, traçando estratégias para a correção de percurso, avaliação e utilização de materiais pedagógicos. O planejamento é construído com base nos materiais ofertados pela SME-RJ e as habilidades são as contidas na BNCC e no Currículo Carioca (Entrevistado 3, 2025).*

Frente às respostas, percebemos que há uma reunião do corpo docente com a coordenação pedagógica, semanalmente, o que chamam de "Centro de Estudos", para elaborarem o planejamento pedagógico, construído de forma coletiva, integrado a outras disciplinas e em consonância com as habilidades contidas na BNCC e nos materiais ofertados pela SME-RJ para subsidiar o planejamento pedagógico direcionado ao corpo discente.

Segundo Najjar (2006), quando se discute gestão democrática, faz-se necessária a reflexão da questão do trabalho docente e suas relações, tanto com os outros sujeitos presentes no cotidiano escolar quanto com os saberes com os quais ele lida em seu trabalho pedagógico. Quando o material é ofertado com conteúdos sistematizados, prontos e com um eficaz controle curricular, restringindo as tarefas de concepção do professor sobre o seu trabalho, a autonomia

pedagógica é perdida, enfraquecendo, portanto, esse princípio tão importante para a efetivação da gestão democrática.

Foi possível observar, também, pela fala dos gestores, que as UEs ofertam formação continuada *in locus*, direcionada aos professores. No que tange à avaliação, algumas expressões ecoaram no discurso dos gestores: "acompanhamento", "monitoramento", "estratégias" e "correção de percurso". Os alunos são submetidos a avaliações planejadas pela SME-RJ, entre elas: a Prova Rio, a Atividade Diagnóstica em Rede e o SAEB.

Ao comparar as ações dos gestores no âmbito da gestão pedagógica com as recomendações da matriz de competências, observamos uma clara articulação entre avaliação e currículo. Na dimensão pedagógica, a matriz estabelece que cabe ao diretor coordenar a gestão curricular e os métodos de aprendizagem e avaliação, evidenciando a integração desses elementos como eixo central de sua atuação, além de orientar que o gestor focalize seu trabalho no compromisso com o ensino e a aprendizagem, conduza o planejamento pedagógico, apoie as pessoas e promova um clima propício ao desenvolvimento profissional.

O documento, apesar de citar a BNCC apenas uma vez, ao indicar que o diretor deve "Conhecer a Base Nacional Comum Curricular para as etapas e modalidades de ensino ofertadas na escola" (Brasil, 2021, p. 17), faz referência à base curricular em outras passagens do texto. Um exemplo é o da proposição da responsabilidade do gestor e da equipe técnico-pedagógica de coordenar a implementação das "Bases Curriculares e dos programas de estudos e [monitorar] a aprendizagem dos estudantes" (Brasil, 2021, p. 18).

É observável que, embora a matriz proponha que o diretor apenas conheça a BNCC, a implementação dos currículos também está prevista entre as atribuições do gestor escolar, além de sua incumbência de possibilitar a formação daqueles que trabalham na escola que dirigem, sem mencionar, no entanto, a responsabilidade estatal com atividades formativas. Na dimensão pedagógica da matriz, em sua competência B.1, é indicada como incumbência do gestor "Incentivar e apoiar a formação continuada do corpo docente da escola, focalizada no ensino e aprendizagem de qualidade" (Brasil, 2021, p. 17).

Os diretores também devem ser submetidos à avaliação e ao acompanhamento de seu trabalho. Tais proposições da matriz nos remetem ao proposto na Meta 19 do PNE – Lei nº 13.005/2014, cuja redação inclui a efetivação da gestão democrática "[...] associada a critérios de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar" (Brasil, 2014a). Ainda na mesma meta, constante na estratégia 19.8, há a proposição de aplicação de "prova nacional específica", a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos.

No tocante aos principais desafios e tensões na gestão escolar, foi possível perceber que

a cultura da não participação da família nas atividades da escola era uma das queixas de todos os gestores, seguida pela desvalorização do profissional de educação e da equipe gestora, pela ausência de alguns profissionais e pela cultura de violência, como podemos ver a seguir:

> P: Quais são os desafios e tensões encontrados na gestão escolar?
>
> *G1: Os desafios são muitos e vindos de todos os lados... Algumas vezes são internos: professores com dificuldade de se adequar à gestão praticada na escola, famílias pouco comprometidas, alunos com comprometimentos que vão além do fazer pedagógico (...) Outras vezes são externos: ausência da parceria da Saúde, que é uma necessidade premente nas escolas, desvalorização do profissional da educação (salário, tempo de planejamento), fator que desestimula o professor, falta de reconhecimento e valorização da equipe gestora, entre outras. A falta de estrutura familiar dos estudantes (Entrevistado 1, 2025).*
>
> *G2: A escola é uma instituição social e é afetada por uma série de questões que esse alunado traz. Penso que administrar os conflitos dentro de uma sociedade norteada pela cultura da violência é extremamente complicado, e dificulta a qualidade do trabalho. Penso que faltam profissionais na escola para dividir esse desafio, além de formação continuada do gestor e de todos os profissionais que atendem uma escola (Entrevistado 2, 2025).*
>
> *G3: Falta de comprometimento familiar, falta de comprometimento de alguns funcionários, violência nas comunidades em torno, número bem reduzido de estagiários AAEEs, alunos sem laudos médicos necessitando de atendimentos especializados, ausência de plano de cargos e carreiras que reconheçam financeiramente os servidores (Entrevistado 3, 2025).*

Najjar (2006) afirma o seguinte: se, por um lado, essa "cultura de não participação dos pais" que ecoa nos discursos dos gestores pode ser uma desculpa para a não ação da escola; por outro, a participação da comunidade somente ocorrerá quando houver respeito às diferenças. Se desconhecemos ou desprezamos essas diferenças, uma vez que esses sujeitos possuem trajetórias diferentes dos docentes, inviabilizamos a participação dessas famílias.

Sabemos que a base da democracia é o respeito às diferenças, enquanto a naturalização das desigualdades sociais é a base do autoritarismo e do elitismo. É, pois, insuficiente a proposição da participação quando a escola não cria condições materiais concretas para que ela aconteça.

Integrar os pais aos processos decisórios da escola é fundamental para consolidar uma gestão democrática e participativa. Quando os responsáveis têm espaço para apresentar opiniões e sugestões, passam a se sentir mais envolvidos tanto com a instituição quanto com a formação de seus filhos. Essa atuação pode acontecer por diferentes meios, como Conselhos Escolares, comissões de pais e encontros destinados à discussão de temas relevantes.

Além de estreitar os laços entre escola e comunidade, a presença ativa das famílias nas decisões institucionais gera impactos positivos no cotidiano escolar. Pais que percebem que suas vozes são consideradas tendem a apoiar com mais empenho as ações propostas,

favorecendo o engajamento coletivo e a colaboração em projetos e atividades. De acordo com os gestores consultados, essa participação também contribui para a construção de um clima de confiança e transparência, no qual todos os envolvidos no processo educativo atuam de forma conjunta em busca de um objetivo comum: o êxito dos estudantes.

No tocante aos PPPs das três escolas, os gestores afirmaram positivamente acerca de sua existência e, nas visitas, pudemos ter acesso a eles, exceto pelo de uma única Unidade Escolar, cujo gestor afirmou que o projeto estava ultrapassado, sem nos apresentar o documento, como podemos ver nos registros a seguir:

> *G1: Quando cheguei na escola, em 1997, iniciamos a construção coletiva do projeto. Dizemos que ele está sempre em construção coletiva, pois acreditamos que o projeto político pedagógico de uma escola não deve ser estático, ele precisa estar em constante atualização e reformulação para atender às demandas dos novos alunos e mudanças promovidas todos os anos. O que há de mais importante no PPP da escola é a forma de construção e condução dele, que é coletiva, com a participação de todos (Entrevistado 1, 2025).*
>
> *G2: A escola possuía um PPP ultrapassado que não era discutido e nem conhecido pela comunidade. Desde que assumi a direção, estamos fazendo um movimento de construir um PPP como um documento vivo que precisa estar em permanente reformulação. Não está sendo na velocidade e periodicidade que eu gostaria, mas já está bem melhor (Entrevistado 2, 2025).*
>
> *G3: A escola possui projeto político pedagógico desde 2002. Anualmente, ele é revisado pela equipe pedagógica com releituras a partir da realidade pedagógica ao longo dos anos. Este projeto constituiu a identidade escolar e sua razão de existir em nossa comunidade. Ele foi construído pelos professores da época e pela professora Amélia Escotto (UERJ) (Entrevistado 3, 2025).*

De acordo com os artigos de 12 a 14 da LDB, a escola tem autonomia para determinar qual será o seu PPP e a estrutura que será seguida (Brasil, 1996). O PPP apresenta os anseios da comunidade escolar, aponta para as ações do presente e do futuro da escola (seja em curto, médio ou longo prazo), e para as diretrizes políticas (partindo do princípio que o ambiente forma cidadãos conscientes de suas responsabilidades), e finaliza com a parte acadêmica e com quais são os recursos necessários para suprir essa demanda.

Para Veiga, o Projeto Político Pedagógico tem duas dimensões: a política e a pedagógica:

> É político no sentido de compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade e é pedagógico porque possibilita a efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão participativo, responsável, compromissado, crítico e criativo (Veiga, 1998, p. 34).

Para a autora, o PPP representa a relativa autonomia da escola, sua capacidade de construir e defender sua própria identidade, resgatando o lugar da escola no espaço público, em constante diálogo com a sociedade Veiga (1998). Dessa forma, na concepção de Vasconcelos

(2004), a construção, a implementação e o cumprimento das ações contidas no PPP são tarefas de todos, visto que ele representa os anseios de toda a comunidade escolar, sendo o maior exemplo de gestão democrática.

A partir das respostas apresentadas, podemos perceber que, embora a construção do PPP seja uma tarefa que envolve toda a comunidade escolar, sendo um constituinte da gestão democrática, apenas na fala do Gestor 1 pudemos comprovar essa real participação, havendo um PPP com diretrizes políticas e pedagógicas, como constatado no dia da visita.

Nas Unidades Escolares do G2, percebemos fragilidade nessa construção, pois, além de estar ultrapassado, o PPP não estava sendo utilizado e, segundo o gestor, precisaria passar por uma reformulação. Na escola do G3, foi possível observar um PPP construído e revisado pela equipe pedagógica, desconstruindo, dessa forma, o princípio da participação de todos os atores que compõem o cenário escolar em sua construção, fragilizando o princípio da participação na gestão democrática, conforme orientação das legislações educacionais vigentes.

Segundo Oliveira (2013), "[...] a gestão democrática de uma escola pública é desenvolvida nas relações que são construídas entre a equipe de gestão e demais atores através da participação de sujeitos coletivos na organização do trabalho". Dessa forma, o Projeto Político Pedagógico deve ser construído mediante a participação de todos, profissionais da educação e comunidade além da escola, e não apenas de atores selecionados.

3.5.3 Gestão administrativa

Os gestores entrevistados, ao serem inqueridos sobre como realizam a gestão administrativa, responderam que ela se configura a partir de um planejamento das atividades administrativas, de divisão e delegação de tarefas, colocando-se, os gestores, como responsáveis pela execução de tarefas. Palavras como "planejamento", "organização", "coordenação", "controle", "melhoria contínua de processos e gerenciamento" ecoaram nos discursos dos três diretores, cujo objetivo é facilitar o processo pedagógico da UE.

> *G1: As ações administrativas são desenvolvidas em meio e sempre visando facilitar o processo pedagógico da escola. Fazemos reuniões para planejamento das atividades administrativas e dividimos as tarefas, sem que percamos de vista que a responsabilidade final de qualquer tarefa é da direção da escola (Entrevistado 1, 2025).*

> *G2: Temos uma agenda virtual com as tarefas e seus respectivos prazos, além de gerenciarmos grupos de Whatsapp específicos. O gestor precisa se fazer presente em todos os espaços da escola. Não necessariamente significa ser onipresente e onipotente. Conhecer todos os desafios da escola é fundamental, pois não é possível coordenar um grupo, sem que se saiba o que se passa na escola (Entrevistado 2,*

> *2025).*
>
> *G3: Gerenciar atividades administrativas é planejar, organizar, controlar e melhorar continuamente os processos e recursos da escola, garantindo um ambiente organizado e favorável à aprendizagem. Reunimos a equipe administrativa para dividirmos a demanda e tentarmos sanar os obstáculos através de reuniões semanais, conversas informais e escuta ativa a todo instante (Entrevistado 3, 2025).*

Frente às respostas dos gestores, ressalta-se que a relação das questões administrativas com as pedagógicas se dá de maneira tão constante, que alguns autores associam os procedimentos desempenhados pelos diretores no desenvolvimento de suas tarefas aos modelos gerenciais utilizados nas organizações. É cada vez mais comum deparar-se com termos como "qualidade", "eficiência", "eficácia" e "produtividade" no âmbito da escola.

Sander (2007a) apresenta quatro modelos específicos da gestão da educação que são concebidos à luz da natureza de um principal critério administrativo, quais sejam: eficiência, eficácia, efetividade e relevância. Tais modelos caracterizam-se como gerenciais, cuja base é tecnicista e com metas e resultados que estão sobrepostos nas organizações.

A substituição do termo "administração" pelo termo "gestão", nessa perspectiva de gerenciamento, pode ser interpretada como uma tentativa de mascarar um caráter tecnicista, baseado na hierarquização e no controle do trabalho, por meio do cientificismo gerencial que a palavra "administração" (como sinônimo de "direção") continha.

Sendo assim, o que se percebe no cenário mundial da atualidade e nos discursos dos gestores das três escolas selecionadas é a proximidade cada vez maior dos elementos gerenciais, sendo esse diretor muito mais administrador do que um gestor democrático. É importante, nesses tempos de retrocesso democrático, prestar atenção ao processo de criação e recriação de categorias e termos que definem e redefinem o social, o político e, no nosso caso, o educacional.

Diante do cenário apresentado no decorrer das falas dos gestores, notamos que a escola, de um modo geral, vem sendo alvo das políticas de gestão gerencialista, em moldes neoliberais, e que esse novo arranjo educacional produz alterações significativas em todos os níveis da educação.

3.5.4 Gestão financeira

Ao serem perguntados sobre como realizam a gestão financeira das escolas, como decidem a aplicabilidade dessas verbas e sobre a participação do Conselho Escola Comunidade nas tomadas de decisões quanto aos recursos financeiros, todos os gestores informaram que existe um planejamento com os integrantes desse conselho para discutir as necessidades de

reparos de estrutura, de compra de material e dos demais serviços, além da utilização das verbas recebidas. Estas são oriundas da esfera federal – em sua maioria do PDDE – esfera de maior participação do CEC.

Sabemos que os recursos financeiros são fundamentais na implementação de uma política pública. As escolas analisadas recebem recursos financeiros tanto da esfera municipal quanto da esfera federal. Todavia, no que tange à discussão sobre a participação direta do CEC na gestão dos recursos financeiros, as respostas foram díspares:

> P: Todas as verbas que chegam à escola têm a participação do CEC? Como é feito esse planejamento?
>
> *G1: Apenas para as verbas oriundas do PDDE. As verbas municipais a gente usa de acordo com a necessidade mesmo, até porque a gente também tem de prestar conta. Mas aí não é algo que eu tenho obrigatoriedade de reunir o CEC para decidir (Entrevistado 1, 2025).*
>
> *G2: Existe planejamento a partir das necessidades da escola para as verbas federais e municipais, por isso a importância do gestor que conhece a sua escola. A aplicação é decidida em diálogo com a equipe gestora e o Conselho Escola Comunidade (Entrevistado 2, 2025).*
>
> *G3: Discutimos as verbas federais, através de reuniões com a equipe da escola e também com os representantes do CEC, em que refletimos sobre as necessidades e prioridades na sua aplicabilidade (Entrevistado 3, 2025).*

Diante da fala de G1 e G3, percebemos que a estratégia de implementação dos CEs nas escolas públicas mostra-se um instrumento de mera formalidade burocrática, tendo em vista a condicionalidade do recurso financeiro à UEx, representada, nesse caso, pelo CE. Isso significa conceber a institucionalização e a implementação do CE como principal limiar de atuação do referido conselho. A criação do CE na gestão de recursos federais é uma exigência jurídica, em especial, na gestão dos recursos do PDDE. Nesse caso, o CE atua como UEx, uma exigência de governo que condiciona o cumprimento dessa ação ao repasse do recurso (Brasil, 2006).

Apesar de o CE evidenciar em suas ações a participação da comunidade escolar na gestão democrática, muitas vezes, a atuação do referido conselho indica um simples instrumento burocrático. E não se pode negar que, apesar das divergências conceituais, como, por exemplo, a ação individualizada de G1 em determinadas situações, como no caso da gestão dos recursos financeiros municipais, o CE é um instrumento fundamental para consolidar a participação coletiva, em especial na definição do planejamento das ações, das prioridades e dos objetivos, de acordo com a disponibilidade dos recursos, a fim de organizar a sua utilização.

Os Conselhos Escolares devem assumir a função de planejamento, acompanhamento e fiscalização da execução dos projetos da escola e de onde e como se gastam as verbas que ela recebe (Brasil, 2006), ou seja, torna-se um órgão fundamental de acompanhamento e controle

social das verbas públicas destinadas à educação, um suporte técnico administrativo para as escolas e um aporte financeiro.

O Programa Dinheiro na Escola é um recurso de origem federal que demanda atuação do Conselho Escolar, e só participam do PDDE instituições que possuem CE. O gerenciamento dos recursos do programa é realizado pela própria UEx, e o valor de repasse é calculado conforme o censo escolar do ano anterior ao repasse do recurso, pago em cota única anual, assim como o planejamento das ações é realizado com antecedência de um ano.

A política praticada no PDDE reforça o ideal democrático e a gestão democrática e participativa, justificada por princípios de autonomia, autogestão e integração à comunidade escolar. Contudo, não podemos deixar de perceber no discurso proclamado a ideia de descentralização política por parte do Estado, apoiada em discursos de democratização das decisões e descentralização do poder, conferindo às Unidades Escolares função de pessoa jurídica, na qualidade da UEx, e constituindo uma instância privada dentro do espaço público.

A influência do modelo empresarial constituído por modificações na gestão e no financiamento dentro da escola pública condiz com a ideologia neoliberal, marcada por uma política de resultados, poder descentralizado, acúmulo de funções e enxugamento da máquina do Estado. A instituição de um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) transfere para as Unidades Escolares outra demanda, que é a prestação de contas. Com relação à prestação de contas, tivemos as seguintes respostas:

> P: Como é feita a prestação de contas? Existe um modelo estabelecido pela Coordenadoria Regional de Educação?
>
> *G1: São abertos processos administrativos tanto para os recursos de esfera federal quanto da esfera municipal. Junto ao planejamento, colocamos os orçamentos e as notas fiscais do que foi comprado, os extratos da conta. Existem documentos para preenchimento. Os membros do CEC que compõem o conselho fiscal, que assinam, autorizando que esse planejamento seja realizado e a compra seja feita (Entrevistado 1, 2025).*
>
> *G2: Temos um modelo sim, tanto para o SDP e o PDDE. Precisamos comprovar tudo aquilo que gastamos, com os orçamentos e notas. No PDDE, temos o dinheiro do capital para os bens inventariados e o custeio para as outras demandas. Preenchemos um planejamento que é discutido com o CEC e depois o conselho fiscal do CEC assina. No SDP, temos os mapas discriminativos, mas não precisa da assinatura do CEC. Tudo vira processo (Entrevistado 2, 2025).*
>
> *G3: Através de processos, tudo precisa ser comprovado. O CEC autoriza o planejamento no PDDE e assina, depois fiscaliza tudo na hora da execução. No SDP tem os mapas. Anexamos os documentos, notas fiscais e os documentos preenchidos no processo (Entrevistado 3, 2025).*

Mediante as respostas dos gestores, podemos perceber que a participação do CE, na figura do conselho fiscal, evidencia uma participação burocrática e que não cumpre a função

implícita ao seu desempenho. A gestão financeira outorga aos membros do conselho determinado grau de autonomia, tendo em vista a implementação de projetos e ações que demandam recursos financeiros e requerem a participação e o comprometimento coletivos.

Na análise das entrevistas, apesar de restrita a atuação do CE na gestão financeira dos recursos, conforme explicitamos no parágrafo anterior, percebemos um mesmo fluxo de ideias na fala dos entrevistados, que convergem para uma concepção de atuação do CE relativa à gestão financeira, compreendida como fiscalização. O caráter de fiscalização se direciona, nesse caso, ao trabalho do diretor centrado na ideia de que, dentro do CE, existe uma área de atuação específica que serve para fiscalizar a verba que chega à escola.

A atuação no CEC está articulada à ação dos membros, preservada a especificidade de cada área de atuação. A função de analisar e fiscalizar as ações do presidente, do vice-presidente e do terceiro membro está a cargo do conselho fiscal, que é composto por três membros do CE: dois membros efetivos e um suplente (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2022b).

Ao conselho fiscal é atribuída a função de acompanhar, fiscalizar e aprovar a aplicação das verbas repassadas diretamente ao CE via PDDE, além de emitir parecer quando necessário. Ser participante desse conselho induz à atuação de fiscalização na prestação de contas, na cotação de preços e em todas as demais atividades que envolvam o gerenciamento dos recursos financeiros. Uma atividade que, por si só, requer conhecimento pleno dos processos que a envolvem, como tributação, legislação, contabilidade, entre outros.

Entretanto, o que se vê é uma confusão de papéis no exercício da função de conselheiro, seja como parte do conselho fiscal, seja no desempenho das demais funções, um fato que indica falta de conhecimento da função e que impacta na organização e no funcionamento do CE, além de esvaziar a ação das outras funções.

3.5.5 Eleição e atuação do Grêmio Estudantil e do CEC

Através da Resolução Municipal nº 56/2018 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2018), que estabelece normas para a organização e o funcionamento do Grêmio Estudantil nas Unidades Escolares da rede pública do SMEN da Cidade do Rio de Janeiro, podemos perceber que o grêmio é um importante instrumento no processo de gestão democrática, porque representa a voz dos estudantes na escola e permite que eles exercitem a cidadania desde a infância, participando ativamente das ações e decisões da comunidade escolar. O grêmio é formado por um grupo de estudantes que têm como papel defender os interesses individuais e coletivos dos alunos.

De acordo com o artigo 4º da resolução,

> O Grêmio Estudantil tem por finalidade e condição fundamental possibilitar aos alunos o exercício da cidadania em uma coletividade participativa. Pressupõe, na sua parceria com os gestores escolares, uma relação de apoio mútuo que garanta aos estudantes seu direito à autonomia e liberdade de expressão. É um espaço de exercício de consciência crítica, prática democrática, criatividade e protagonismo infanto-juvenil, potencializando a gestão democrática na permanente integração da Escola à Comunidade (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2018).

Quando perguntados acerca da existência do Grêmio Estudantil nas Unidades Escolares e sobre sua respectiva atuação, todos os três gestores responderam que sim, obedecendo à Resolução nº 56/2018 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2018).

No tocante à participação desse colegiado, as respostas divergiram. Na escola do G1, observamos uma atuação maior, ficando perceptível nos murais e nos registros apresentados, além de atas de reuniões. Na escola do G2, o Grêmio Estudantil, embora eleito, pouco participa das decisões; e na escola do G3, sempre que possível. As reuniões são realizadas quinzenalmente na escola do G1 e bimestralmente na escola do G2.

> P: A sua Unidade Escolar possui um Grêmio Estudantil? O grêmio contribui nas decisões da escola?
>
> G1: *Sim. Fazemos reuniões quinzenais com o Grêmio Estudantil, para alinhamento das ações. O grêmio é muito participativo (Entrevistado 1, 2025).*
>
> *G2: Possui, ainda muito pouco. Contextualizando, as representações juvenis pouco participavam das decisões e do planejamento da escola. Acredito que seja um ano de transição. Levando-se em conta que estou há poucos meses na função, hoje, temos um grêmio cada vez mais participativo (Entrevistado 2, 2025).*
>
> *G3: Sim. O grêmio contribui nas decisões da escola sempre que possível (Entrevistado 3, 2025).*

Diante das observações e análises no que tange à participação do Grêmio Estudantil, fica evidente que, embora estejam previstas a atuação ativa desse colegiado e suas atribuições nas legislações em vigor, a realidade apresentada ainda está distante de um grêmio atuante, democrático e representativo, que corrobore a participação política e democrática.

Ao observarmos a composição do CEC das três unidades selecionadas, verificamos que as suas composições obedecem à Resolução SME nº 1.305/2014 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2014), que todas as escolas visitadas possuem um mural, e que o processo de eleição foi devidamente divulgado e compartilhado com a comunidade escolar.

No tocante à participação desses sujeitos, os gestores responderam que sempre participam das decisões e que toda pauta é discutida em reuniões com os integrantes do CEC. A periodicidade desses encontros varia, uma vez que, em algumas escolas, as reuniões

acontecem mensalmente e, em outras, bimestralmente. Os gestores relataram que realizam consultas e prestam conta dos materiais de capital e custeio adquiridos pela escola e que os representantes são sempre convocados quando há necessidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente dissertação, analisamos os processos de condução da gestão escolar de três escolas da rede pública da 5ª Coordenadoria Regional de Educação da SME-RJ, campo empírico desta pesquisa, a partir de bases teóricas que subsidiam a perspectiva democrática, de legislações educacionais como a CRFB (Brasil, 1988) e a LDB (Brasil, 1996), e do PNE, além dos modelos gerencialistas de gestão escolar contidos na *Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar* (Brasil, 2021) e nas atribuições dos gestores contidas no Edital de Certificação dos Gestores (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2025a) proposto pela SME-RJ.

Como metodologia, realizamos uma pesquisa qualitativa com ênfase no estudo de caso, utilizando, para tanto, inquéritos por questionário e observação direta nas escolas investigadas. Foi possível compreender as interfaces que a gestão escolar estabelece em suas relações contextuais, tanto na perspectiva dos documentos legais, regulatórios e normativos quanto na percepção dos gestores escolares, em seu espaço de atuação: a escola.

No Brasil, o princípio da gestão democrática, embora seja assegurado, replicado e ratificado nas legislações de âmbito federal, estadual e municipal por mais de três décadas e meia, ainda deixa lacunas na compreensão de gestores no que concerne ao exercício de uma prática de gestão escolar pautada na autonomia, na descentralização e na participação, haja vista as Unidades Escolares se configurarem como local de concretização dessas leis e diretrizes.

A implantação de uma gestão verdadeiramente democrática nas escolas municipais da SME-RJ ainda é um processo em construção. E a concepção de gestão no modelo gerencial se insere no contexto das políticas mundiais, nacionais e locais, e nas predisposições ligadas aos preceitos regulatórios das instituições de interesses produtivos mundiais, tendo que se ajustar às mudanças oriundas do contexto político econômico capitalista, que elege a perspectiva gerencialista como aquela que melhor atende aos interesses do capital, atrelada aos interesses econômicos.

Podemos considerar que, entre as características assumidas pelas práticas gestoras de escolas públicas da 5ª Coordenadoria Regional de Educação (campo empírico), estão algumas que incluem, além das práticas gerencialistas, um discurso democrático-participativo. Constatamos que a concepção de gestão escolar pelos gestores, no âmbito do território da 5ª CRE, está permeada por elementos característicos dos modelos de gestão gerencialista, vigentes nas concepções e definições da função e das atribuições da gestão escolar propostas pela SME-

RJ e na *Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar* (Brasil, 2021), com uma proposta centralizadora e de liderança.

Mesmo ainda engavetada, em vez de fortalecer os princípios da gestão democrática, a matriz corrobora uma visão gerencialista da gestão educacional pautada no modelo da Nova Gestão Pública. O estudo nos permitiu identificar como a gestão das escolas investigadas medeia e legitima a concepção de gestão escolar sugerida pelo sistema público municipal de ensino, através dos documentos orientadores da prática de gestão escolar da Secretaria Municipal de Educação e como essas concepções se materializam nas normativas e nos planos de trabalhos da gestão da escola, carregando as ideologias adotadas pela SME-RJ.

A realidade observada evidencia que as políticas educacionais de gestão escolar representam mais possibilidades de manutenção e controle do sistema educacional, visando a resultados, flexibilização, metas e indicadores. Concluímos, então, que a realidade pesquisada caminha mais alinhada ao controle das concepções gerencialistas do que das orientações democráticas percebidas em algumas faces dos instrumentos legais e normativos.

Verificamos que ainda se faz necessário aprofundar os estudos sobre gestão escolar, visando apreendê-lo na realidade objetiva, para a construção da gestão democrática, levando em consideração a distância entre o real e o ideal no tocante à efetivação de uma educação emancipatória, fundada nos princípios democráticos e participativos.

E, para finalizar, é preciso ressaltar que pensar na gestão democrática da escola não pode ser algo que se separe de outros fatores. Promover a gestão democrática requer pensar na autonomia da escola (financeira, administrativa e pedagógica), em condições mínimas de funcionamento, na formação de gestores e professores e no fomento de outros espaços de participação além dos conselhos.

Gestão democrática e participação não acontecem apenas por decreto. Aqui, não se nega a sua importância, mas é preciso investimentos para que isso aconteça. Esses investimentos referem-se às ações e aos desejos, tanto das organizações como das pessoas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar**: espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época).

ACCIOLY, Isabella. Processo histórico de elaboração da Constituição de 1988. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 23, n. 5440, maio 2018. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/64846/processo-historico-de- elaboracao-da constituicao-de-1988. Acesso em: 14 mar. 2026.

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.

ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de. **O princípio da gestão democrática na educação pública**. Brasília, DF: Liber Livro, 2012.

ALCOFORADO, Fernando Antonio Gonçalves. **Os condicionantes do desenvolvimento do Estado da Bahia**. 2003. 415 f. Tese (Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional) – Faculdade de Geografia e História, Universidade de Barcelona, Barcelona, 2003.

ALMEIDA, Maria das Graças Nóbrega de; STELZENBERGER, Liliane; GONÇALVES, Margarida Maria Dias Monteiro. O modelo gerencialista e a prática docente. **Faculdades Cearenses em Revista**, Fortaleza, v. 6, n. 2, p.1-13, jul./dez. 2012. Disponível em: https://livrozilla.com/doc/262067/o-modelo-gerencialista-e-a-pr%C3%A1tica-docente?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 mar. 2026.

APPLE, Michael Whitman; TEITELBAUN, Kenneth. Está o professorado perdendo o controle de suas qualificações e do currículo? **Teoria e Educação**, Porto Alegre, n. 4, p. 62-73, 1991. (Dossiê: Interpretando o trabalho docente). Disponível em: https://pt.scribd.com/document/602282226/Teoria-Educacao-n-4-1991?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 mar. 2026.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. **Posicionamento da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) sobre o documento "Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar"**. Brasília, DF: ANPAE, 2021. Disponível em: https://educacaobasicaemfoco.net.br/04/Docs/Anpae_matriz_final.pdf. Acesso em: 22 fev. 2026.

BALL, Stephen John. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/3DXRWXsr9XZ4yGyLh4fcVqt/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1º mar. 2026.

BARRÈRE, Anne. Controlar ou avaliar o trabalho docente? Estratégias dos diretores numa organização escolar híbrida. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p.

285-300, abr./jun. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/HmTJd3PZFBTc59wMYkCPMzb/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 mar. 2026.

BOBBIO, Norberto. Democracia. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale *et al*. 11. ed. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1998. v. 1, p. 319-329.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. A educação e os movimentos de resistência no Brasil: uma reflexão sobre o papel do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. *In*: FÓRUM PARANAENSE EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, XXVII., 2005, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: FPDEP, 2005. p. 1-7.

BOMENY, Helena. A escola no Brasil de Darcy Ribeiro. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 22, n. 80, p. 109-120, abr. 2009. Disponível em: https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/download/2422/2161/. Acesso em: 22 fev. 2026.

BONOMA, Thomas Vincent. Case research in marketing: opportunities, problems, and a process. **Journal of Marketing Research**, Chicago, v. 22, n. 2, p. 199-208, maio 1985. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/357353821/Bonoma-1985?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 14 mar. 2026.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 147-176.

BOTELHO, Gabriela; SILVA, Luis Gustavo Alexandre. Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor: o trabalho do diretor escolar em análise. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 16, p. 1-21, mar. 2022. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/pdf/jpe/v16/1981-1969-jpe-16-e83899.pdf. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 241, p. 2-3, 16 dez. 2016a. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2016&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=368. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação

Nacional. **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 100, n. 247, p. 11429-11437, 27 dez. 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 123, n. 212, p. 16113, 5 nov. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7398.htm. Acesso em: 1º mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 135, p. 13563-13577, 16 jul. 1990. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/07/1990&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=80. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 248, p. 27833-27841, 23 dez. 1996. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/12/1996&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=289. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 7, p. 1-20, 10 jan. 2001. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/01/2001&jornal=1&pagina=177&totalArquivos=446. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 120-A, p. 1-7, 26 jun. 2014a. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/06/2014&jornal=1000&pagina=1&totalArquivos=8. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 246-C, p. 1-11, 25 dez. 2020. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/12/2020&jornal=602&pagina=1&totalArquivos=11. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 147, p. 1, 3 ago. 2023a. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/08/2023&jornal=515&pagina=1&totalArquivos=82. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a

vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 162, n. 143, p. 1, 26 jul. 2024a. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=26/07/2024&totalArquivos=154. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais**: síntese e respostas a dúvidas mais comuns. Brasília, DF: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, 6).

BRASIL. Ministério da Educação. **Conselhos escolares**. Brasília, DF: MEC, 2018. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/dia-a-dia-do-seu-filho/175-pais-e-familiares-1187696379/conselhos-escolares-512938251/12247-conselhos-escolares. Acesso em: 22 fev. 20226.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar**. Brasília, DF: MEC, CNE, 2021. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=170531-texto-referencia-matriz-nacional-comum-de-competencias-do-diretor-escolar&category_slug=fevereiro-2025-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora**. Brasília, DF: MEC, FNDE, 2014b. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/manuais/ManualdeOrientaoparaConstituiodeUnidadeExecutoraPropriaUEx.pdf. Acesso em: 1º mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**: orientações para constituição de Unidade Executora Própria (UEx). Brasília, DF: MEC, FNDE, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. **Rio de Janeiro** – Ideb por escola. Brasília, DF: MEC, Inep, 2023b. Disponível em: https://qedu.org.br/municipio/3304557-rio-de-janeiro/ideb/escolas?ciclo_id=AI&dependencia_id=3&ano=2023&order=nome&by=desc. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2024**. 2. ed. Brasília, DF: MEC, Inep, 2024b. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 2.896, de 16 de setembro de 2004. **Diário Oficial da União**: seção 2, Brasília, DF, ano 45, n. 180, p. 7-8, 17 set. 2004a. Disponível em: https://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/PORTARIAMINISTERIALMEC2896_2004.p

df. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselho escolar**: gestão democrática da educação e escolha do diretor. Brasília, DF: MEC, SEB, 2004b. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 5). Disponível em: https://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad5.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares**: democratização da escola e construção da cidadania. Brasília, DF: MEC, SEB, 2004c. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 1). Disponível em: https://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf. Acesso em: 1º mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília, DF: MEC, SEB, 2004d. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno instrucional). Disponível em: https://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf. Acesso em: 1º mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano Trienal de Educação (1963-1965)**. Brasília, DF: MEC, 1963. Disponível em: https://dominiopublico.mec.gov.br/download/texto/me000668.pdf. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. Brasília, DF: MEC, 1995.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.155, de 1998. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário da Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, ano 53, n. 42, p. 05953-05986, 12 mar. 1998a. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAR1998.pdf#page=89. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.173, de 1998. Institui o Plano Nacional de Educação. **Diário da Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, ano 53, n. 42, p. 05986-06018, 12 mar. 1998b. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAR1998.pdf#page=122. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.035, de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**: seção 1, Brasília, DF, ano 65, n. 185, p. 53506-53528, 22 dez. 2010. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD22DEZ2010vI-II.pdf#page=688. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. **Diário da Câmara dos Deputados**: seção 1, Brasília, DF, ano 71, n. 99, p. 34-38, 18 jun. 2016b. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD00201606180009900000.PDF#page=34. Acesso em: 26 jan. 2026.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. *In:* FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maria Costa (org.). **Política**

educacional: gestão e qualidade do ensino. Brasília, DF: Liber Livro, 2009. p. 169-204.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. cap. 5, p. 98-126.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Política e gestão da educação: explorando o significado dos termos. **Série-Estudos**, Campo Grande, v. 21, n. 41, p. 77-96, jan./abr. 2016. Disponível em: https://www.serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/945/748. Acesso em: 14 mar. 2026.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. *In*: CABRAL NETO, Antônio *et al*. (org.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília, DF: Líber Livro, 2007. p. 115-144.

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71, p. 173-228, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/MsTQ7pNxGqXjbjvwzwsKJsM/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 mar. 2026.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, Jomtien. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Jomtien: UNESCO, 1990. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990. Acesso em: 5 mar. 2026.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. **Encontros com a Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 33-47, 1979.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação em tempos de contradição. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, XXIII., 2007, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: ANPAE/UFRGS, 2007. p. 1-12.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e educação brasileira**: católicos e liberais. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1978.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. Em busca de um modelo alternativo de administração pública: críticas à hegemonia do gerencialismo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS – ENEPCP, I., 2015, Brasília, DF. **Anais** [...]. Brasília, DF: UnB, 2015. Tema: Democracia e República: desafios governamentais e da esfera pública no século XXI. Área temática 9: Concepções teórico-metodológicas e modelos de administração pública. p. 1-15.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do Fundef – a participação impotente? *In*: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILE, Eveline (org.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 71-87.

DIAS, José Augusto. **O magistério secundário e a função do diretor**. 1967. 211 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São

Paulo, São Paulo, 1967.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 77-95.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Ks9m5K5Z4Pc5Qy5HRVgssjg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 1º mar. 2026.

DRABACH, Neila Pedrotti. **Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar**: mudanças e continuidades. 2009. 81 f. Monografia (Especialização em Gestão Educacional) – Centro de Educação, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

EDUCAÇÃO para Juventudes. Políticas de fortalecimento da gestão escolar. Mediação: Mirela de Carvalho e Ricardo Henriques. São Paulo: Instituto Unibanco, 2021. 1 webinário (116 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=vD1NsSx3qK4. Acesso em: 12 mar. 2026.

ENTREVISTADO 1. [Entrevista cedida] a Marli Stuart Araujo. Rio de Janeiro, 14-23 out. 2025.

ENTREVISTADO 2. [Entrevista cedida] a Marli Stuart Araujo. Rio de Janeiro, 14-23 out. 2025.

ENTREVISTADO 3. [Entrevista cedida] a Marli Stuart Araujo. Rio de Janeiro, 14-23 out. 2025.

FERNANDES, Osmarina Queiroz; VIEIRA, Alboni Marisa Dudeque Pianovski. Gestão escolar democrática: a percepção dos professores. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, IX.; ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDGOGIA – ESBPp, III., 2009, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: PUC-PR, 2009.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. *In*: AMADEO GENTILI, Pablo Antonio; SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. 2. ed. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1994. cap. 3, p. 93-110.

FLICK, Uwe. **An introduction to qualitative research**. London: Sage, 2005.

FONSECA, Edenil Ferreira Dias; FRANÇA, Maria Veralúcia de; SOUZA, Wilza Carla Andrade Moreira. A gestão educacional e os impactos da ideologia gerencialista para a educação pública. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 18, maio 2022. Disponível em: https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/22/18/a-gestao-educacional-e-os-impactos-da-ideologia-gerencialista-para-a-educacao-publica. Acesso em: 12 mar. 2026.

FREITAS, Luiz Carlos de. Escolas aprisionadas em uma democracia aprisionada: anotações

para uma resistência propositiva. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 906-926, out./dez. 2018. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8654333/19019. Acesso em: 26 jan. 2026.

FURTADO, Celso. **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. (Coleção Arquivos Celso Furtado, 4).

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**: 1964-1985. São Paulo: Cortez, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 1.949, de 8 de janeiro de 1992. Assegura a livre organização dos estudantes na forma que menciona. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**: seção 1, Rio de Janeiro, ano 18, n. 167, p. 1-2, 9 jan. 1992. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-1949-1992-rio-de-janeiro-assegura-a-livre-organizacao-dos-estudantes-na-forma-que-menciona. Acesso em: 5 mar. 2026.

GRACINDO, Regina Vinhaes. O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: exigências, práticas, perfil e formação. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 135-147, jan./jun. 2009. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/107/296. Acesso em: 15 mar. 2026.

HORA, Dinair Leal da. Democracia, pós-democracia e gestão democrática na escola. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 18, p. 1-19, jan. 2024. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/92454/51446. Acesso em: 15 mar. 2026.

HORA, Dinair Leal da. Educação e gestão educacional na sociedade brasileira contemporânea: algumas reflexões. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 4, n. 2, p. 1-23, jul./dez. 2003. Disponível em: https://periodicos.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1212/1026. Acesso em: 28 jan. 2026.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola**: artes e ofícios da participação coletiva. Campinas: Papirus, 1994. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

HORA, Dinair Leal da. Os sistemas educacionais municipais e a prática da gestão democrática: novas possibilidades de concretização. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madri, v. 43, n. 2, p. 1-11, jun. 2007. Disponível em: https://rieoei.org/RIE/article/view/2335/3342. Acesso em: 26 jan. 2026.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Processo de trabalho na escola: algumas categorias para análise. **Teoria e Educação**, Porto Alegre, n. 4, p. 3-21, 1991. (Dossiê: Interpretando o trabalho docente). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340535643_Processo_de_Trabalho_na_Escola_algumas_categorias_para_analise. Acesso em: 12 mar. 2026.

INSTITUTO UNIBANCO. Gestão: CNE aprova matriz para diretores. **Aprendizagem em Foco**, n. 61, p. 1-4, maio 2021. Disponível em: https://www.institutounibanco.org.br/wp-

content/uploads/2021/05/boletim-61-matriz-cne-2.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

JUNQUILHO, Gelson Silva; ALMEIDA, Roberta Alvarenga de; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da. As "artes do fazer" gestão na escola pública: uma proposta de estudo. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 329-356, jun. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/wTcCSbNC8NCqL6vzwFjPrJz/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 22 fev. 2026.

KRAWCZYK, Nora Rut. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 67, p. 112-149, ago. 1999. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/7Sm6JNKBy75kdpW6tFyS4fP/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 mar. 2026.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma governabilidade na educação. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 59-72.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

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

LEÃO, Antônio Carneiro. **Introdução à administração escolar**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. Goiânia: MP Livros, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, Licínio Carlos Viana da Silva; SÁ, Virgínio Isidro Martins. A participação dos pais na governação democrática das escolas. *In*: LIMA, Jorge Ávila de (org.). **Pais e professores**: um desafio à cooperação. Porto: Edições ASA, 2002. p. 25-93.

LIMA, Lucas Correia de. Uivemos: um estudo sobre a democracia e a luta dos movimentos populares brasileiros pela democracia. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 7 mar. 2017. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/49677/uivemos-um-estudo%20sobre-a-democracia-e-a-luta-dos-movimentos-populares-brasileiros-pela-democracia Acesso em: 15 mar. 2026.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. **Organização e administração escolar**: curso básico. 8. ed. Brasília, DF: MEC/Inep, 2007.

MAIA, Bejamin Perez; COSTA, Margarete Terezinha de Andrade. **Os desafios e as superações na construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico**. Curitiba: InterSaberes, 2013.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTvxYtCQHCJFyhsJ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 mar. 2026.

MASSATARU, João Carlos; MEREGE, Sonia Regina Leite. Conselho escolar: vital para uma gestão democrática. *In*: GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Secretaria da Educação. **Os desafios da escola pública paranaense na perspectiva do professor PDE** – artigos. Curitiba: SEED/PR, 2014. (Cadernos PDE, v. 1). Disponível em: https://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2014/2014_uenp_gestao_artigo_joao_carlos_massataru.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: FE/Unicamp, 2000.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MIGNOT, Ana Chrystina Venancio. CIEP – Centro Integrado de Educação Pública – alternativa para a qualidade do ensino ou nova investida do populismo na educação? **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 8, n. 44, p. 45-63, out./dez. 1989. Disponível em: https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2080/1819. Acesso em: 15 mar. 2026.

MIGNOT, Ana Chrystina Venancio. Escolas na vitrine: Centros Integrados de Educação Pública (1983-1987). **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 153-168, ago. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n42/v15n42a05.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa. Parâmetros Curriculares Nacionais: críticas e alternativas. *In*: SILVA, Tomaz Tadeu da; AMADEO GENTILLI, Pablo Antonio (org.). **Escola S.A.**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996. p. 128-149.

MORGAN, Karine Vichiett. Concepções privatistas na esfera pública estatal: uma análise da "Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar". **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Tempe, v. 31, n. 57, p. 1-26, maio 2023. Disponível em: https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/download/7714/3106/35864. Acesso em: 15 mar. 2026.

MORGAN, Karine Vichiett; NAJJAR, Jorge Nassim Vieira. Na contramão da gestão democrática: políticas educacionais no Brasil a partir de 2016. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-22, jan./dez. 2020. Disponível em: https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/23390/14721. Acesso em: 15 mar. 2026.

NAJJAR, Jorge Nassim Vieira. Gestão democrática da escola, ação política e emancipação humana. **Movimento – Revista de Educação**, Niterói, n. 13, p. 20-33, 2006. Disponível em:

https://periodicos.uff.br/revistamovimento/article/view/32521. Acesso em: 15 mar. 2026.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Alexandre William Barbosa; CLEMENTINO, Ana Maria. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 33, n. 3, p. 707-726, set./dez. 2017. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/79303/46239. Acesso em: 1º mar. 2026.

OLIVEIRA, Olga Maria de. **O Projeto Político-Pedagógico**: instrumento para uma gestão escolar democrática. 2013. 132 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

O MANIFESTO dos pioneiros da Educação Nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984. Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf. Acesso em: 1º mar. 2026.

PACHECO, José. **Caminhos para a inclusão**: um guia para o aprimoramento da equipe escolar. Porto Alegre: Artmed, 1993.

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

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 107, p. 453-467, maio/ago. 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000200008. Acesso em: 15 mar. 2026.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/faced/article/view/16342/11737. Acesso em: 12 mar. 2026.

PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva. Políticas de gestão escolar nos documentos da Unesco a partir da década de 1990: traduzindo intencionalidades. **Cadernos de Pesquisa:**

Pensamento Educacional, Curitiba, v. 6, n. 12, p. 46-65, abr. 2011. Disponível em: https://seer.utp.br/index.php/a/article/view/427/397. Acesso em: 1º mar. 2026.

PINA, Balbina Santos de Oliveira. **A gestão escolar na sociedade contemporânea**: a visão dos gestores das escolas municipais de Salvador. 2012. Monografia (Graduação em Pedagogia) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2012.

POUBEL, Lucas; JUNQUILHO, Gelson Silva. Para além do *management*: o processo de *managing* em uma escola pública de Ensino Fundamental no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 539-551, jul./set. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/6sqgbMDhNt5BXqD7BxZYpDg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Empresa Municipal de Multimeios. **Jornada de Planejamento e Formação Pedagógica 2024**. Rio de Janeiro: MultiRio, 2024. (Tema 1: Currículo Carioca e material pedagógico no Ensino Fundamental). Disponível em: https://multi.rio/media/PDF/pdf_6123.pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 2.619, de 16 de janeiro de 1998. Dispõe sobre a estrutura organizacional, pedagógica e administrativa da Rede Pública Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 11, n. 210, p. 4-5, 19 jan. 1998. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/8608/#/p:4/e:8608. Acesso em: 6 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Limites CRE**. Rio de Janeiro: PCRJ, 2022a. Disponível em: https://hub.arcgis.com/datasets/PCRJ::limites-cre/about. Acesso em: 6 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. **Conheça a Secretaria**. Rio de Janeiro: SME, 2021a. Disponível em: https://educacao.prefeitura.rio/conheca-a-secretaria/. Acesso em: 6 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria Técnica de Recursos Humanos. Edital E/CTHR nº 01, de 5 de agosto de 2025. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 39, n. 95, p. 66-68, 6 ago. 2025a. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7541/#/p:66/e:7541. Acesso em: 14 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. **Mobilidade Interna nº 1/2025**: Mobilidade Interna para Diretor IV – 5ª Coordenadoria Regional de Educação. Rio de Janeiro: SME, 2025b. Disponível em: https://educacao.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/42/2025/01/MOBIN-01_2025_DIRETOR-IV-5a-CRE.pdf. Acesso em: 6 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SME nº 38, de 27 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o processo de eleição dos membros do Conselho Escola Comunidade das Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário**

Oficial do Município do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, ano 31, n. 192, p. 47, 28 dez. 2017. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3608/#/p:47/e:3608. Acesso em: 1º mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SME nº 56, de 22 de fevereiro de 2018. Estabelece normas para a organização e funcionamento do GRÊMIO ESTUDANTIL nas Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 31, n. 227, p. 15-16, 23 fev. 2018. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3674/#/p:15/e:3674. Acesso em: 5 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SME nº 281, de 14 de setembro de 2021. Institui o programa de certificação e dispõe sobre a seleção de gestores das Unidades Escolares da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro - SME. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 35, n. 131, p. 18-19, 15 set. 2021b. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/5092/#/p:18/e:5092. Acesso em: 6 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SME nº 1.041, de 22 de setembro de 2009. Cria o Conselho Escola Comunidade nas Creches da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 23, n. 129, p. 21, 23 set. 2009. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/715/#/p:21/e:715. Acesso em: 28 jan. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SME nº 1.074, de 14 de abril de 2010. Dispõe sobre o Regimento Básico do Ensino Fundamental da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 24, n. 22, p. 6-8, 15 abr. 2010a. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1116/#/p:6/e:1116. Acesso em: 15 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SME nº 1.305, de 01 de outubro de 2014. Dispõe sobre o processo de eleição dos membros do Conselho Escola Comunidade das Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 28, n. 138, p. 22, 2 out. 2014. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/2554/#/p:22/e:2554. Acesso em: 1º mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SMEN nº 701, de 4 de maio de 2001. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 15, n. 35, p. 21, 7 maio 2001. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/8315/#/p:21/e:8315. Acesso em: 5 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Subsecretaria de Ensino. Coordenadoria de Gestão Escolar e Governança. Portaria

E/SUBE/CGG nº 48, de 17 de março de 2010b. Dispõe sobre a Organização e o Funcionamento do Conselho Escola Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 24, n. 4, p. 16-17, 18 mar. 2010b. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1105/#/p:16/e:1105. Acesso em: 5 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Subsecretaria Executiva. Subsecretaria de Articulação e Integração da Rede. Edital Conjunto E/SUBEX e E/SUBAIR nº 01, de 17 de setembro de 2021. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 35, n. 135, p. 71-77, 20 set. 2021c. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/5099/#/p:71/e:5099. Acesso em: 6 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Subsecretaria Executiva. Subsecretaria de Articulação e Integração da Rede. Subsecretaria de Gestão. Portaria Conjunta SUBAIR-SUBG nº 01, de 20 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a Organização e o Funcionamento do Conselho Escola-Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 35, n. 222, p. 34, 31 jan. 2022b. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/5230/#/p:34/e:5230. Acesso em: 14 mar. 2026.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Resolução SME nº 212, de 24 de agosto de 1984. Cria o Conselho Escola-Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, ano 10, n. 165, p. 10, 27 ago. 1984. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/12571/#/p:10/e:12571. Acesso em: 15 mar. 2026.

RIBEIRO, José Querino. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: Saraiva, 1986.

RIBEIRO, José Querino. **Fayolismo na administração das escolas públicas**. São Paulo: Linotechnica, 1938.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 1987.

SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília, DF: Líber Livro, 2007a.

SANDER, Brenno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 421-447, set./dez. 2007b. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19141/11141. Acesso em: 15 mar. 2026.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. **Globalização e interdisciplinaridade**: o currículo integrado. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

SAVIANI, Dermeval. **Educação**: do senso comum à consciência. Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2010.

SCHLESENER, Anita Helena. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Líber Livro, 2006. p. 177-189.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6691/5274. Acesso em: 6 jul. 2025.

SEMANA DE AÇÃO MUNDIAL. **Documento final da Conae propõe o fortalecimento do direito à educação pública a todas as pessoas**. São Paulo: SAM, 2024. Disponível em: https://semanadeacaomundial.org/2024/noticias/05/07/documento-final-da-conae-propoe-o-fortalecimento-do-direito-a-educacao-publica-a-todas-as-pessoas/. Acesso em: 28 jan. 2026.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima. A reforma do Estado e as políticas de gestão da educação: a nova gestão pública. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancella; VIEIRA, Lívia Fraga (org.). **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: GESTRADO/UFMG, 2006.

SIMIELLI, Lara. Revisão sistemática da literatura brasileira sobre diretores escolares. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 52, p. 1-22, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/RZXsxWgSYqgpWR7F5gLMbkK/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 mar. 2026.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2006. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/er/a/qLkpKmKtMCsK89ZY9yMN87H/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 27 fev. 2026.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil**: bibliografia analítica (1996-2002). São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2005.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ensaio/a/6DcY5hJVYHYGQ4pHG6Cz3qQ/?format=pdf&lang=pt.

Acesso em: 15 mar. 2026.

SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1998: práticas institucionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 37-59, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/6KYXFCvbsgRnpRdwSgRjFCh/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 27 fev. 2026.

STAKE, Robert Edward. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

TABORDA, Cleuza Regina Balan. **Conselho escolar como Unidade Executora**: limites e possibilidades no processo da construção da gestão democrática. 2009. 197 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2009.

TAVARES, Taís Moura. **Gestão pública do sistema de ensino no Paraná (1995-2002**). 2004. 161 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação para a democracia**: introdução à administração educacional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Natureza e função da administração escolar**. Salvador: ANPAE, 1964. (Cadernos de Administração Escolar, 1).

TEIXEIRA, Anísio Spínola. Que é administração escolar? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 84, p. 84-89, out./dez. 1961. Disponível em: https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/issue/view/552/194. Acesso em: 22 jan. 2026.

VASCONCELOS, Celso dos Santos. **Coordenação do trabalho pedagógico**: do Projeto Político-Pedagógico ao cotidiano da sala de aula. São Paulo: Libertad, 2004.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Projeto Político-Pedagógico da escola**: uma construção possível. 2. ed. Campinas: Papirus, 1998.

VILELAS, José. **Investigação**: o processo de construção do conhecimento. Lisboa: Edições Sílabo, 2017.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; THUM, Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa de. Processo nacional de avaliação do rendimento escolar: tema esquecido entre os sistemas municipais de ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 397- 420, jul./set. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ensaio/a/fRChNKXH5nr6gwtSxFhM4vQ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 mar. 2026.

WITTMANN, Lauro Carlos. Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 88-96, fev./jun. 2000. Disponível em: https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/download/2639/2377. Acesso em: 15 mar. 2026.

WITTMAN, Lauro Carlos; KLIPPEL, Sandra Regina. **A prática da gestão democrática no ambiente escolar**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

YANAGUITA, Adriana Inácio. A descentralização da gestão financeira para a escola. *In*: SANDER, Benno; BETTENCOURT, Maria Beatriz; RUBIO, Josep Serentill i (org.). **Congressos Ibero-americanos e Luso-brasileiros da ANPAE nº 1/2010**. Elvas: FPAE; Cáceres: FEAE, 2010. Tema: Espaço público da educação – emergência de políticas e práticas de gestão local, regional e nacional. Eixo 2: Espaço público da educação na dimensão das políticas locais e da gestão escolar.

YIN, Robert Kenneth. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO – Questionário/Entrevista-Diretor

As informações pessoais serão protegidas devido ao compromisso ético do pesquisador. Também, é importante sinalizar que trataremos e analisaremos as respostas deste instrumento de forma genérica, sem identificações das Unidades Escolares. O objetivo aqui é obter categorias de análise sobre o objeto desta pesquisa.

Bloco I - Identificação do Servidor

01. Nome:
02. Tempo de exercício no magistério:
03. Formação acadêmica:
04. Cursos de especialização em gestão escolar e/ou formação continuada na área:
05. Unidade Escolar em que atua como gestor:
06. Tempo de atuação em gestão escolar:

Bloco II - Dimensão Político-Institucional

07. O que você entende por gestão democrática?
08. Como realiza o engajamento da comunidade, implementa e coordena a gestão de forma democrática?
09. Qual a sua percepção sobre visão sistêmica e estratégica? Você a desenvolve? Explicite:
10. Conhece a BNC-Diretor?
11. Que competências do diretor considera importante para uma gestão escolar democrática?
12. Você se considera um gestor democrático e/ou ou um gerente, frente à política educacional da SME-RJ?
13. Você acredita que a gestão escolar pode impactar na qualidade de ensino?
14. O que entende por gestão para resultados de aprendizagem?
15. Quais são os desafios e tensões encontrados na gestão escolar?
16. Você acha que a gestão da SME-RJ tem caráter democrático e/ou gerencial? Justifique sua resposta:

Bloco III - Dimensão Pedagógica

17. Qual o seu compromisso com o ensino e a aprendizagem?
18. Como articula e conduz o planejamento pedagógico?
19. Apoia as pessoas diretamente envolvidas no processo ensino-aprendizagem? Como?
20. Como coordena/articula a gestão curricular, o planejamento pedagógico, a utilização de materiais pedagógicos e a avaliação?
21. Promove clima propício ao desenvolvimento profissional?
22. A sua escola possui um Projeto Político-Pedagógico? Desde quando? Na sua opinião, o que há de mais importante nesse projeto? Como foi a construção desse projeto?
23. A sua Unidade Escolar possui um grêmio estudantil? O Grêmio contribui nas decisões da escola?
24. Identifique, em sua opinião, quais deveriam ser os papéis dos seguintes sujeitos da escola em uma gestão democrática:

Professores:

_____

Coordenador Pedagógico: _____

Orientador Educacional: _____

Funcionários (administrativos e de serviços): _____

Estudantes:

_____

Responsáveis:

_____

Bloco IV - Dimensão administrativo-financeira

25. Como gerencia as atividades administrativas?
26. Zela pelo patrimônio e espaços físicos? De que maneira? A comunidade escolar participa dessas ações?
27. Como coordena a equipe de trabalho?
28. Quais são os programas do FNDE que a sua escola participa?

29. Você acredita que as verbas advindas desses programas/ações são satisfatórias para suprir as necessidades de uma escola pública?
30. Como gerencia os recursos financeiros da escola e como decide sua respectiva aplicabilidade?
31. A Escola possui parcerias com outras instituições (empresas, ONGs, centros comunitários etc.) na busca de financiamento para projetos? Quais?

Bloco V - Dimensão pessoal e relacional

32. Como cuidar e apoiar os professores, pais, funcionários e alunos?
33. Compromete-se com o desenvolvimento pessoal e profissional? De que forma?
34. Como realiza a mediação de conflitos?

Bloco VI - Funcionamento do Conselho Escola Comunidade

35. A Portaria do CEC é disponibilizada para toda comunidade escolar?
36. Existe na U.E algum mural disponibilizado para o CEC? Qual a periodicidade das reuniões com os membros do CEC?
37. Com que frequência é discutida a aplicação dos Recursos Financeiros recebidos pela Unidade Escolar?
38. Com que frequência é discutido com o CEC a gestão de infraestrutura da Unidade Escolar?
39. Com que frequência é discutida os resultados de aprendizagem e as ações pedagógicas da Unidade Escolar?
40. No momento da eleição do CEC de sua Unidade Escolar houve cartazes de divulgação e estímulo à comunidade para participar do processo eleitoral? Como foi organizado esse processo de votação? Foram redigidas atas?

Muito obrigada pela participação!