

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TATIANE CRISTINI DA SILVA

**O PROCESSO DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR(A) DAS
ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (MG) ENTRE
2013 E 2024: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTO DA
GESTÃO DEMOCRÁTICA**

UBERLÂNDIA/MG

2025

TATIANE CRISTINI DA SILVA

O PROCESSO DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR(A) DAS
ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (MG) ENTRE
2013 E 2024: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTO DA
GESTÃO DEMOCRÁTICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (PPGED-FACED-UFU), na linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Leonice Matilde Richter

UBERLÂNDIA/MG

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

S586p
2025

Silva, Tatiane Cristini da, 1978-

O processo de provimento do cargo de diretor(a) das escolas da rede municipal de Uberlândia (MG) entre 2013 e 2024 [recurso eletrônico]: aproximações e distanciamentos da gestão democrática / Tatiane Cristini da Silva. - 2025.

Orientadora: Leonice Matilde Richter.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2025.5558>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Educação e Estado. 2. Escolas públicas. 3. Educação - Uberlândia (MG). 4. Pesquisa educacional. I. Richter, Leonice Matilde, 1980-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Faculdade de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37.014.5

Rejâne Maria da Silva
Bibliotecária-Documentalista – CRB6/1925



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 23/2025/938, PPGED				
Data:	Vinte e cinco de julho de dois mil e vinte e cinco	Hora de início:	[09:01]	Hora de encerramento:	[11:25]
Matrícula do Discente:	12312EDU026				
Nome do Discente:	TATIANE CRISTINI DA SILVA				
Título do Trabalho:	"O processo de provimento do cargo de diretor(a) das escolas da rede municipal de Uberlândia (MG) entre 2013 e 2024: aproximações e distanciamentos da gestão democrática"				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Estado, Políticas e Gestão da Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"Gestão da Educação Básica, Privatização e a Organização do Trabalho Pedagógico no município de Uberlândia"				

Reuniu-se, através da sala virtual RNP (<https://conferenciaweb.rnp.br/sala/leonice-matilde-richter>), da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Andréia Mello Lacé - UNB; Vilma Aparecida de Souza - UFU e Leonice Matilde Richter - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Leonice Matilde Richter, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

[A] provado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Leonice Matilde Richter, Professor(a) do Magistério Superior**, em 25/07/2025, às 11:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Vilma Aparecida de Souza, Professor(a) do Magistério Superior**, em 25/07/2025, às 11:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Andreia Mello Lacé, Usuário Externo**, em 25/07/2025, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=3, informando o código verificador **6513373** e o código CRC 9C98E945.

*Aos meus pais, Carlos Roberto e Neusa Maria,
exemplo de amor e cuidado e
aos meus filhos, Elisa e Tiago,
minha inspiração diária.*

AGRADECIMENTOS

O sentimento que predomina nessa fase de finalização da escrita de um relatório de pesquisa de Mestrado é a gratidão. Há tanto o que agradecer que, provavelmente, as palavras não conseguirão expressar tudo. Mesmo assim, arriscarei.

Agradeço à Vida que, com tantas idas e vindas, me trouxe de volta a um lugar ‘guardado’ por tanto tempo e despertou um sonho que agora vejo realizado.

Agradeço aos meus pais, que não apenas me deram a vida, mas também me mostraram toda a sua grandeza. Com amor incondicional, me ensinaram a perseguir meus sonhos e, através de sua dedicação única, ofereceram o apoio necessário para conquistá-los.

Agradeço aos meus filhos, Elisa e Tiago, que, mesmo tão pequeninos, me ensinaram tanto. Trouxeram-me motivação e, nos momentos de maior desafio na escrita, souberam me acolher e nutrir com tanto afeto.

Ao meu irmão, que, com seu próprio exemplo, me ensinou a perseguir nossos objetivos e, assim, construir a vida que desejamos. Sua trajetória sempre me inspirou.

Agradeço aos inúmeros amigos que, durante esta jornada acadêmica, contribuíram com sua presença, reflexões, diálogos e indicações, elementos que enriqueceram a construção desta pesquisa.

À professora Dra. Gercina Santana Novais registro meus profundos agradecimentos pela generosidade e disponibilidade com que compartilhou seu conhecimento e me concedeu acesso a documentos essenciais para esse estudo.

Agradeço à minha companheira de supervisão no PIBID, Sandra Alves Reis de Queiroz, por viabilizar meu acesso a documentos fundamentais para a realização dessa pesquisa.

Agradeço à minha grande amiga Silvani por tantos anos de sincera amizade, por compartilhar sonhos, projetos e etapas de crescimento; por conhecer minha trajetória e segurar minhas mãos; por me ajudar a materializar este projeto, acolhendo meus medos e fragilidades e, por me inspirar, com o próprio exemplo, a continuar acreditando.

Agradeço à Livia, minha amiga tão querida, sempre presente em minha vida, que me ajudou a redescobrir força e coragem quando ambas atravessávamos momentos de grande dor, cada uma à sua maneira. Seu olhar atento e sua presença me ajudaram a

resgatar sonhos e projetos adormecidos, devolvendo brilho à minha vida. Livia, sua marca está registrada em cada fase dessa jornada.

Expresso minha gratidão à minha querida amiga Marissol que, com sua trajetória inspiradora, me mostrou o caminho de volta à vida acadêmica. Mari, sua criticidade, seu comprometimento incansável e seu rigor intelectual transformaram minha maneira de enxergar a pesquisa. Sua amizade e parceria foram essenciais nessa jornada.

Aos professores do PPGED/UFU, meu profundo reconhecimento pelas aulas que desafiaram certezas, pelos questionamentos provocadores, pelo conhecimento compartilhado e, por despertarem em mim o verbo esperar, essa capacidade de enxergar horizontes mesmo quando o presente parece imutável.

Agradeço à minha orientadora Prof^a Dra. Leonice Matilde Richter por tudo o que me ensinou nessa trajetória. Presente em cada etapa da escrita, atenta às minhas necessidades, soube apontar fragilidades com imensa gentileza e indicar caminhos essenciais para meu crescimento acadêmico. Dedico a você este trabalho, com toda minha gratidão.

É preciso ter esperança, mas ter esperança do verbo esperar.

Porque há os que têm esperança do verbo esperar.

E esperança do verbo esperar não é esperança, é espera.

*Esperançar é levantar-se, esperançar é ir atrás, esperançar é construir, esperançar é não
desistir!*

Esperançar é juntar-se a outros para fazer de outro modo...

Paulo Freire

RESUMO

A presente pesquisa está vinculada à Linha de pesquisa Estado, Políticas e Gestão em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED) da Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e vincula-se ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas, Educação e Cidadania (Pólis). Tem como objetivo geral analisar o processo e os mecanismos de deliberação para o provimento do cargo de diretor(a) escolar nas unidades da rede municipal de ensino de Uberlândia (MG), rede assumida como campo empírico. Como objetivos específicos almeja-se analisar a lógica gerencial do Estado neoliberal e seus efeitos na gestão escolar; avaliar a perspectiva de gestão escolar emanada pelo Estado brasileiro pós Constituição Federal de 1988, com suas aproximações e distanciamentos dos princípios da gestão democrática; investigar e analisar os documentos normativos que norteiam a proposição e a elaboração de políticas públicas de gestão escolar para escolha de diretor(a) no município de Uberlândia e compreender a concepção de gestão da Secretaria Municipal de Educação, quanto à escolha de diretores(as) considerando o recorte temporal de 2013 a 2024. No que se refere aos aspectos metodológicos, a pesquisa fundamenta-se nos pressupostos da investigação qualitativa e, como procedimentos, desenvolve pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no Catálogo de Teses e Dissertações da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), tendo como recorte temporal o período de 2013 a 2024. Na pesquisa documental analisam-se dispositivos legais de abrangência nacional publicados pós Constituição Federal de 1988 atinentes à gestão escolar, em especial, em relação ao provimento ao cargo de diretor(a) escolar. Inclui-se, ainda, normativas próprias da rede municipal de educação de Uberlândia que orientam a gestão escolar e o processo de definição do cargo de diretor(a). A abordagem analítica fundamenta-se sob a análise de conteúdo de Bardin (2011). O estudo apoiou-se, sobretudo em Cury (2012), Freire (1987, 1996), Gadotti (2000), Libâneo (2001), Paro (2010), Saviani (2007), Frigotto (2001) e Lima (2018). Evidenciam-se com a pesquisa os impactos do Estado neoliberal e da administração científica na gestão educacional, mostrando como as políticas neoliberais introduziram uma lógica gerencial focada em eficiência, produtividade e avaliação de resultados, inspirada no modelo empresarial. No contexto brasileiro, as reformas educacionais pós-1990, alinharam-se a essas diretrizes, transformando diretores(as) escolares em gestores(as) de resultados, enfraquecendo os processos democráticos. Nesse cenário, a gestão democrática, prevista na Constituição de 1988 e na LDB, enfrenta desafios diante das heranças autoritárias-centralizadoras, que têm assumido novos *modus operandi* diante das novas pressões neoliberais. A pesquisa no município de Uberlândia (2013-2024) revelou movimentos não lineares, marcados por muitos conflitos e disputas. Os períodos de avanços e aproximação de concepções democrática foram reprimidos com o suporte de processos judiciais, como no contexto no qual foi implementada a consulta pública à comunidade escolar para o provimento do cargo de diretor(a) que foi alvo de judicialização, com retorno à nomeação pelo executivo. Conclui-se que a efetiva democratização da gestão escolar requer, além de normas, especificamente positivas quanto ao processo de provimento do(a) diretor(a), a transformação cultural e dos princípios políticos alicerçados na participação, transparência e justiça social na educação pública.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Educação; Gestão Educacional; Gestão democrática; Provimento de diretor(a) escolar; Uberlândia.

ABSTRACT

This research is part of the State, Policies and Management in Education research line of the Postgraduate Program in Education (PPGED) at the Faculty of Education (FACED), Federal University of Uberlândia (UFU), and is linked to the Study and Research Group on Policies, Education and Citizenship (Pólis). Its general objective is to analyze the process and deliberation mechanisms for filling the position of school principal in the units of the municipal education network of Uberlândia (MG), which is assumed as an empirical field. The specific objectives are to analyze the managerial logic of the neoliberal State and its effects on school management; to evaluate the perspective of school management emanating from the Brazilian State after the Federal Constitution of 1988, with its approaches and distances from the principles of democratic management; investigate and analyze the normative documents that guide the proposal and elaboration of public policies for school management for choosing a principal in the municipality of Uberlândia and understand the management conception of the Municipal Department of Education, regarding the choice of principals considering the time frame from 2013 to 2024. Regarding the methodological aspects, the research is based on the assumptions of qualitative research and, as procedures, develops bibliographic and documentary research. The bibliographic research was carried out in the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD) and in the Catalog of Theses and Dissertations of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel Foundation (Capes), with the time frame from 2013 to 2024. In the documentary research, legal devices of national scope published after the Federal Constitution of 1988 pertaining to school management are analyzed, especially in relation to the provision of the position of school principal. It also includes regulations specific to the municipal education network of Uberlândia that guide school management and the process of defining the position of principal. The analytical approach is based on Bardin's (2011) content analysis. The study drew primarily on Cury (2012), Freire (1987, 1996), Gadotti (2000), Libâneo (2001), Paro (2010), Saviani (2007), Frigotto (2001), and Lima (2018). The research highlights the impacts of the neoliberal State and scientific administration on educational management, showing how neoliberal policies introduced a managerial logic focused on efficiency, productivity, and results assessment, inspired by the business model. In the Brazilian context, post-1990 educational reforms aligned with these guidelines, transforming school principals into results managers, weakening democratic processes. In this scenario, democratic management, provided for in the 1988 Constitution and the LDB, faces challenges in the face of authoritarian-centralizing legacies, which have assumed new *modus operandi* in the face of new neoliberal pressures. The research in the municipality of Uberlândia (2013-2024) revealed non-linear movements, marked by many conflicts and disputes. The periods of progress and approximation of democratic concepts were repressed with the support of legal proceedings, as in the context in which the public consultation of the school community was implemented for the appointment of the principal position, which was the target of judicialization, with the return to the appointment by the executive. It is concluded that the effective democratization of school management requires, in addition to specifically positive norms regarding the process of appointment of the principal, but also the cultural transformation and political principles based on participation, transparency and social justice in public education.

Keywords: Public Education Policy; Educational Management; Democratic Management; Provision of school principal; Uberlândia.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Seleção de diretores(as) por meio de processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar	129
Gráfico 2 - Percentual nacional de diretores selecionados com base em critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar, por dependência administrativa	131
Gráfico 3 - Percentual de diretores(as) por forma de acesso, escolas municipais de Minas Gerais - 2024	132
Gráfico 4 - Levantamento da situação do cumprimento das estratégias do Eixo IV do PME	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual nacional das diferentes modalidades de acesso ao cargo de diretores(as).....	130
Tabela 2 - Percentual de diretores(as) selecionados por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar - Brasil, Grandes Regiões – 2019-2023	134
Tabela 3 - Percentual de diretores(as) selecionados por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar – Região Sudeste – 2019 – 2023	134

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Número de matrículas por etapas de ensino – Rede Municipal de Educação – Uberlândia – 2024	143
Figura 2 - Processo de Provimento do Cargo de Diretor das Escolas Municipais de Uberlândia – Aproximações e Distanciamentos da Gestão Democrática – 2013 a 2024	149

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos de abrangência nacional selecionados, em ordem crescente de publicação.....	40
Quadro 2 - Documentos de abrangência municipal em ordem crescente de publicação	42
Quadro 3 - Levantamento bibliográfico - Catálogo de Teses e Dissertações CAPES ..	47
Quadro 4 - Levantamento bibliográfico na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações -BDTD.....	48
Quadro 5 - Pesquisas selecionadas para a análise bibliográfica - CAPES (2013-2024)	50
Quadro 6 - Pesquisas selecionadas para a análise bibliográfica - BDTD (2013-2024).	50
Quadro 7 - Marcos educacionais do Governo FHC (1995 – 2003) e sua relação com a gestão pública	73
Quadro 8 - Concepções de organização e gestão escolar	88
Quadro 9 - Documentos de abrangência municipal em ordem crescente de publicação	145
Quadro 10 - Categorias e indicadores para análise dos documentos municipais na perspectiva da gestão democrática no provimento do cargo de diretor(a) escolar.....	150
Quadro 11 - Indicadores da Categoria Analítica - Participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar- Decreto nº 14.407 de 2013...	153
Quadro 12 - Indicadores da Categoria Analítica - Participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar - Lei 12.209 de 2015 - Plano Municipal de Educação	163
Quadro 13 - Indicadores da categoria Analítica - Participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar – Decreto nº 19.923 de 2022	168
Quadro 14 - Acompanhamento da diretriz I, estratégia 3 do Eixo IV do PME 2015-2025	174
Quadro 15 - Indicadores da Categoria Analítica - Transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais - Decreto nº 14.407 de 2013	177
Quadro 16 - Indicadores da Categoria Analítica - Transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais - Lei 12.209 de 2015 – Plano Municipal de Educação.....	181
Quadro 17 - Indicadores da Categoria Analítica - Transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais – Decreto nº 19.923 de 2022.....	182

Quadro 18 - Indicadores da Categoria Analítica - Concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar – Decreto nº 14.407 de 2013.....	188
Quadro 19 - Indicadores da Categoria Analítica - Concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar - Lei 12.209 de 2015 – Plano Municipal de Educação.....	190
Quadro 20 - Indicadores da Categoria Analítica - Concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar – Decreto nº 19.923 de 2022.....	192
Quadro 21 - Análise Comparativa dos Editais SME 001/2013 e 001/2023: Processos de Provimento do Cargo de Diretor Escolar	198

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDES	Centro de Estudos de Direito Econômico e Social
CEMEPE	Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz
CF	Constituição Federal
CFB	Constituição Federal Brasileira
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional de Educação Básica
CONEDS	Congressos Nacionais de Educação
CP	Conselho Pleno
DOU	Diário Oficial do Município de Uberlândia
EC	Emenda Constitucional
EI	Educação Infantil
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EUA	Estados Unidos da América
FACED	Faculdade de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
GEPAE	Grupo de Estudo e Pesquisa em Avaliação Educacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INEP	Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MPV	Medida Provisória
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Lei Complementar
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PÓLIS	Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas, Educação e Cidadania
PPGED	Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PRN	Partido Republicano Nacionalista
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
RME	Rede Municipal de Ensino
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TJMG	Tribunal de Justiça Minas Gerais

UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	22
1.1	Aproximação com o objeto de estudo	33
1.2	Dos objetivos da pesquisa	36
1.2.1	Objetivo geral	36
1.2.2	Objetivos específicos	36
1.3	Pressupostos da pesquisa	36
1.4	Procedimentos metodológicos	37
1.4.1	Pesquisa documental	39
1.4.2	Pesquisa documental em fontes secundárias	46
1.5	Organização das seções da dissertação	54
2	O ESTADO NEOLIBERAL E A “ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA”: EFEITOS NA GESTÃO EDUCACIONAL	56
2.1	Aproximações conceituais da administração científica: controle e produtividade	57
2.2	Estado neoliberal, o ataque à democracia e os preceitos da nova gestão pública	64
2.3	O contexto neoliberal no Brasil: a reforma administrativa do Estado pós 1990 e as novas lógicas e mecanismos de controle	70
2.4	O papel do líder na administração capitalista e as suas influências na seleção de diretores/as escolares no âmbito da NGP	75
3	ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR; MARCAS DE UMA CULTURA AUTORITÁRIA E AS LUTAS PELA DEMOCRATIZAÇÃO PÓS CONSTRITUIÇÃO FEDERAL (1988)	84
3.1	Gestão democrática na educação: fundamentos e princípios	87
3.2	Mecanismos participativos de gestão escolar	98
3.3	Desafios da Gestão Democrática na Educação Pública	100
3.4	Perspectiva de gestão escolar presentes nos dispositivos legais pós redemocratização do Brasil	106
3.5	O processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar como eixo da gestão escolar democrático-participativa	138
4	AVANÇOS E RETROCESSOS NO PROCESSO DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA: OS DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA	141
4.1	Contextualização do campo empírico da pesquisa	142
4.2	Processo de construção das categorias analíticas	144
4.2.1	Participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor escolar	152
4.2.2	Transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais	176
4.2.3	Concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar	187
4.3	Algumas sínteses analíticas	197
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	203
	REFERÊNCIAS	207

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação insere-se na linha de pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED), da Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), vinculando-se ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas, Educação e Cidadania (PÓLIS)¹. Refere-se a um estudo que tem como objetivo analisar o processo e os mecanismos de deliberação para o provimento do cargo de diretor(a) escolar nas unidades da rede municipal de ensino de Uberlândia (MG), campo empírico desta investigação. O recorte temporal adotado abrange o período de 2013 a 2024, década marcada por significativas transformações políticas, econômicas e sociais, com profundos reflexos na formulação e reconfiguração das políticas educacionais no Brasil.

O marco inicial deste período coincide com as manifestações de junho de 2013, em que amplos setores da sociedade civil reivindicaram maior participação popular e melhorias nos serviços públicos, especialmente na educação. Nesse contexto, destaca-se a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2014, que consolidou diretrizes coletivas para o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), reafirmando o princípio da gestão democrática e a valorização do magistério como fundamentos estruturantes das políticas públicas educacionais.

Entretanto, a conjuntura política subsequente trouxe rupturas importantes nesse processo. O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (PT), em 2016, sem a devida caracterização de crime de responsabilidade, conforme advertiu o jurista José Celso de Mello Filho (2016), configurou uma inflexão institucional com graves impactos sobre os direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988. A partir desse episódio, inaugurou-se um ciclo de reformas estruturais sob forte influência do ideário neoliberal, com implicações diretas para a educação pública. Entre tais reformas, destaca-se a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos), que congelou por duas décadas os investimentos sociais.

Durante os governos Michel Temer (MDB) e Jair Bolsonaro (PL), consolidou-se uma hegemonia política de orientação ultraconservadora, marcada por práticas autoritárias, cortes orçamentários e perseguições ideológicas, como apontam Saviani

¹ O Grupo Pólis tem como foco de investigação o campo das políticas educacionais e o significado e papel da educação na construção da cidadania. Disponível em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/17711>

(2017) e Frigotto (2018; 2022). Essas gestões reforçaram a lógica de responsabilização individual e meritocrática, em detrimento de concepções democráticas, colaborativas e emancipadoras da educação.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em 2022, caracterizado como um governo de coalizão democrático-popular, delineia-se uma possível ruptura com esse ciclo. Medidas como a revogação da EC nº 95/2016 (em 2023), a reativação do FNE e das conferências de educação – com destaque para a CONAE 2024 –, a reestruturação do Ministério da Educação com a recriação de secretarias estratégicas e o fortalecimento do novo Fundeb, com valorização docente e ampliação da infraestrutura escolar, indicam uma retomada do papel do Estado como indutor de políticas públicas estruturantes e comprometidas com a equidade (Brasil, 2024).

No campo empírico desta pesquisa, o município de Uberlândia – importante polo educacional e econômico do Triângulo Mineiro – essas disputas refletiram em suas práticas de gestão escolar. Nesse contexto, o provimento do cargo de diretor(a) tornou-se um indicador privilegiado das tensões entre modelos de gestão centralizadores e práticas orientadas pelos princípios da participação democrática. A análise do processo e dos mecanismos de deliberação para provimento do cargo de diretor(a) escolar, no período de 2013 a 2024, busca compreender em que medida as ações da gestão municipal aproximaram-se ou distanciaram-se dos preceitos legais estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e pelas metas do PNE 2014-2024.

Para melhor compreendermos esse cenário e alcançarmos objetivo da presente pesquisa, retomaremos os fundamentos constitucionais da gestão democrática no Brasil.

A redemocratização do país, após o período da Ditadura Militar (1964 a 1985), teve dentre os seus marcos a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna determinou, no campo da educação, a implementação da gestão democrática ao definir em seu Artigo 206 que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das

redes públicas; (Redação Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal. (Redação EC nº 53, de 2006)

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Redação EC nº 108, de 2020) (Brasil, 1988).

Tais princípios constitucionais representam um marco fundante alcançado em um processo de luta. De acordo com Cury (2007),

a gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, por injunção da nossa Constituição Federal (Art. 37) (Brasil, 1988): transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta (Cury, 2007, p. 494).

Para Adrião e Camargo (2007, p. 65) “um primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao ineditismo da *gestão democrática* como princípio da educação nacional em um texto constitucional brasileiro, já que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a introduzi-lo.” Ainda de acordo com os autores,

O termo *princípio* é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais. Geralmente, são os princípios que norteiam o detalhamento dos textos constitucionais. Ao menos formalmente, podemos dizer que sua importância reside no fato de que, por se constituírem nas diretrizes para futuras normatizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam (Adrião; Camargo, 2007, p. 65).

A análise do texto do princípio VI do Art. 206 da Constituição Federal – gestão democrática do ensino público, na forma da lei – apresenta algumas delimitações do processo legal de sua constituição. Inicialmente, a gestão democrática é voltada ao ensino público, não contendo exigência de sua aplicabilidade no âmbito privado. Para Adrião e

Camargo (2007), o termo, na forma da lei, subentende vinculação à legislação complementar para a sua viabilidade. Desta forma, a aplicação de tal princípio estaria vinculada às demais legislações responsáveis pela formulação de mecanismos para sua implementação.

Seguindo tal princípio Constitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) referenda a introdução da gestão democrática da educação nacional no Artigo 3º, Inciso VIII, ao definir que o ensino será ministrado com base na gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei, e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023). Define, ainda, em seu Artigo 14,² que Lei dos respectivos entes federados definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: o primeiro se refere à participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e o segundo se refere à participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.

Ao analisar a CF e a LDB, Passador e Salvetti (2013) destacam a limitação da definição dos mecanismos para a efetivação da perspectiva democrática da educação.

[...] embora existam na Constituição Federal mais recente e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional referências e princípios da gestão democrática e da qualidade do ensino público, essas disposições legais esbarram [...] na insuficiência em descrever e definir com maior precisão mecanismos que garantam ações administrativas educacionais efetivamente mais democráticas (Passador; Salvetti, 2013, p. 480).

Concernente a tal análise, salientam-se as atuais mudanças na redação do Artigo 14 pela Lei nº 14.644 (Brasil, 2023), que ampliou o processo de descrição da gestão democrática quanto à atuação dos Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes, como veremos em seções posteriores. Ela avança, pois dá contornos mais explícitos da importância da definição coletiva e participativa na organização dos conselhos e fóruns como instâncias essenciais da organização do processo decisório da instituição. Contudo, a escolha de diretores(as) não avança no

² Em relação a este documento, aprofundaremos a discussão na Seção 3 desta dissertação, na qual analisaremos a perspectiva em que a gestão escolar foi materializada pelo Estado após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e dos dispositivos legais que tratam dos princípios da gestão democrática na elaboração de políticas públicas.

âmbito da delimitação legal nacional. No momento, cabe salientar, assim, que a falta de mecanismos mais delimitados permitiu que, por longa data, a gestão democrática figurasse mais como um discurso do que como perspectiva efetiva de gestão da educação pública e, não raro, o provimento do cargo de diretores uma das temáticas mais distantes dos princípios da gestão democrática.

Uma dimensão essencial para a aproximação dos preceitos legais e a transformação da realidade está no processo de planejamento. Nesta direção, a própria Constituição Federal de 1988 já definia em seu Artigo 214 o estabelecimento do Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (Redação dada pela EC nº 59, de 2009). O foco das políticas de educação para a efetivação da gestão democrática permaneceu em destaque nos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014 (Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001 e Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, respectivamente).

O atual³ PNE (Brasil, 2014) assume como diretriz a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” e direciona a regulamentação da gestão democrática da educação pública aos estados, Distrito Federal e municípios, antevendo sua organização a partir de leis específicas. Reitera, de tal modo, o princípio de cooperação federativa na política educacional e, particularmente, na Meta 19, assume o objetivo de assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Dentre as estratégias da Meta 19, destaca-se a Estratégia 19.1, que prioriza o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência. Ela indica que se deve respeitar a legislação nacional e considerar, conjuntamente, para a nomeação dos diretores(as) de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar. Cabe salientar que

³ O Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência de 10 (dez) anos (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), foi prorrogado até 31 de dezembro de 2025 pela Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024.

apenas com a aprovação da Lei 14.113 (Brasil, 2020) tivemos um movimento para a efetivação desta estratégia. Assim, apenas no final do PNE (2014), observou-se a implementação de um mecanismo legal no qual se priorizou a transferência de recursos federais para entes federados que tivessem implementado legislações para a nomeação de diretores(as) escolares sustentados em critérios técnicos e de desempenho. Assegurava, ainda, a necessidade da participação da comunidade escolar. Tal dispositivo refere-se ao

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei. [...] I – provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020, Art. 14º, inciso I).

Nesse sentido, percebe-se na redação do dispositivo legal um protagonismo dos critérios técnicos de mérito e desempenho, pois são colocados como possibilidade para o provimento do cargo ou função de gestor escolar sem a necessária participação da comunidade escolar. Isso retrata a secundarização da gestão participativa-democrática, ou melhor, a participação não é efetivamente uma exigência legal nacional a ser atendida obrigatoriamente por todas as redes de educação pública no âmbito dos entes federados. Contudo, a Lei (Brasil, 2020) tensiona a indicação da realização de processo participativos da comunidade na escolha de diretores, uma vez que define esta possibilidade na seleção de candidatos aprovados em avaliação de mérito e desempenho, o que indica um avanço, mesmo que tênue, por parte da normativa nacional. Entretanto, há que se problematizar como tal dispositivo será efetivamente desenvolvido no domínio da gestão de ensino dos entes federados, pois a priorização de critério técnico de mérito e desempenho pode subalternizar o processo participativo, como analisaremos com mais dedicação na seção 3 da presente dissertação.

Em síntese, compreende-se que a gestão democrática está subalternizada à definição de critérios técnicos e de desempenho e estes, quando distantes do preceito da participação da comunidade escolar, associam-se à lógica meritocrática. Como destaca Fernandes (2018),

A meritocracia, movida pela competição e pelo individualismo, descaracteriza e deslegitima a gestão democrática como um processo coletivo de tomada de decisões. [...] Quando a gestão democrática da educação se associa à meritocracia, espaços de decisões coletivas são

deslegitimados em razão do mérito individual (Fernandes, 2018, p. 101).

Adiciona-se, ainda, que a avaliação da efetivação desta estratégia nos relatórios bianuais de monitoramento do PNE, elaborados pelo Inep, evidencia o seu limitado processo de implementação, como avaliaremos ao longo da dissertação, e que nos conduz a questionar o quanto os municípios legitimam tais preceitos.

Na perspectiva de Peroni (2012), nos anos 1980 ocorreu um importante movimento de abertura política, em que a participação popular e a organização social desempenharam papéis fundamentais na luta por direitos, na busca pela gestão democrática do Estado e na construção de uma sociedade mais justa. No entanto, esses avanços foram parcialmente frustrados pelos acordos feitos pela elite governante para manter seu poder, além das estratégias do capital que visam diminuir os direitos conquistados. Ainda para a mesma autora, apesar dos progressos na legislação que garantem esses direitos, sua implementação é dificultada não apenas pelas questões neoliberais, mas também pela fragilidade democrática no país. Nesse sentido, percebe-se que a trajetória da definição legal da gestão democrática está inserida em um contexto de políticas neoliberais que intensificam as contradições e os conflitos vividos na gestão escolar. Assim, há a prevalência da lógica de mercado sobre a democrática.

Parte-se, ainda, do pressuposto que a democratização da sociedade está intrinsecamente ligada à democratização da educação, a qual deve ser vista não apenas como um meio, mas como condição para que a primeira ocorra. Em outras palavras, sendo a escola, ao mesmo tempo, reflexo do *modus operandi* da sociedade e potencial de mudança, a democratização da sociedade depende da democratização da escola que dialeticamente contribui para a democratização da sociedade e se fortalece ao estar inserida em um contexto social democrático.

Como avalia Cury (2007, p. 494), a gestão democrática é caracterizada por um processo decisório fundamentado na participação e na deliberação pública. Ela não só visa ao desenvolvimento dos indivíduos como cidadãos, mas também ao progresso da sociedade em direção a uma democracia mais consolidada. Assim, a gestão democrática é vista como a administração concreta que promove o crescimento mútuo entre os indivíduos, expresso no termo "*cum crescere*", originário do latim, que significa crescer juntos. Esse aspecto generativo representa um novo paradigma de cidadania no Brasil, abrangendo nossos sistemas de ensino e instituições escolares.

No contexto educacional, a gestão democrática para Peroni e Fernandes se refere

[...] a parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira. Nesse sentido, a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, a autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação, depois de muitos e muitos anos de ditadura, é um longo processo de construção (Peroni; Fernandes, 2012, p. 26).

Nesse contexto, Paro (2023) destaca que em 1989 ocorreu um importante movimento de democratização na gestão escolar, quando diversos estados brasileiros incorporaram em suas constituições a obrigatoriedade de eleições para a escolha dos diretores das escolas públicas. Contudo, essa movimentação sofreu um retrocesso no início da década de 1990, quando governos buscaram reverter esse avanço por meio de ações com a clara intenção de proteger seus interesses político-partidários e perpetuarem práticas clientelistas de governo. O autor também observa que depois deste movimento o processo eletivo para a escolha de diretores cresceu pelo país, abrangendo municípios e estados que praticavam a nomeação política como critério de provimento do cargo de diretor escolar.

A implementação de processos democráticos na escolha de diretores escolares fortalece a gestão democrática e promove um ambiente educativo mais justo e igualitário. Contudo, a resistência enfrentada indica que a democratização da educação é um processo contínuo e desafiador, que requer vigilância constante contra forças que buscam reverter os avanços conquistados, assim como limitar as possibilidades de novas conquistas.

Tais resistências são evidenciadas em um contexto de práticas neoliberais de desmantelamento do Estado e diminuição progressiva nos investimentos em educação pública, com mudanças que se estendem desde a elaboração do currículo, que priorizam a ampliação de conteúdos com abordagens técnicas em prejuízo daqueles que desenvolvem posturas crítico-reflexivas. A concepção de avaliação dos resultados é direcionada por indicadores internacionais que visam atender às necessidades do mercado, vinculando o financiamento aos resultados obtidos.

Nesse sentido, Richter; Silva; Souza (2020) afirmam que

A lógica classificatória das políticas públicas de educação não é um fenômeno novo da gestão do Estado, ao contrário, marca uma história de disputa que transcende tempos e espaços e assume dimensões transnacionais. Contudo, sedimentada pela reconfiguração do nexo

mercantil com as reformas de cunho neoliberal, as políticas públicas de avaliação externa são lançadas por um conjunto de princípios, de concepções e de práticas que compõem o próprio sentido gestorial adotado pelo viés de um “Estado Avaliador” (AFONSO, 2014), que está organicamente vinculado à formação de um novo *homo economicus* que busca enquadrar todos aos interesses do capital (Richter; Silva; Souza, 2020, p. 2917).

Para as autoras, o Estado exerce o controle ao exigir prestação de contas dos sistemas educacionais a partir de políticas de avaliação centradas em resultados e na responsabilização unilateral dos docentes, dos discentes e das unidades escolares pelos resultados obtidos. Nesse processo, o Estado assume o papel de tornar público tais resultados, sem assumir a corresponsabilidade, isentando-se de buscar soluções para os problemas identificados e fazendo com que a sociedade acredite que apenas a comunidade escolar deve resolvê-los, desconsiderando vários aspectos que produziram tais resultados, tais como falta de investimento em educação pública e contexto histórico e cultural. Nessa lógica, as avaliações externas assumem sentidos corrompidos ao organizarem o processo de ensino para atender aos índices externos. Tais características associam-se a “valores mercadológicos e objetivistas”, tornando-se uma “avaliação incompatível com a garantia do direito de todos à educação de qualidade, mas que, ao contrário, é utilizada como forma de inculcação ideológica na qual o próprio estudante passa a se perceber como incapaz” (Richter; Silva; Souza, 2020, p. 2919).

Laval (2003) atribui à introdução do neoliberalismo uma grande responsabilidade na degradação mundial das condições de vida e trabalho, mas também na deterioração das instituições educacionais, universitárias e científicas. Nesse mesmo sentido, Laval (2003) destaca que

[...] o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio. Trata-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das liberdades individuais. (...) O Estado tem, portanto, de usar seu monopólio dos meios de violência para preservar a todo o custo essas liberdades (Laval, 2003, p. 37).

Na contramão dos pressupostos neoliberais, Chauí (2021, p. 13) afirma que a educação é um direito universal de acesso ao saber e à criação de conhecimento, e que precisamos “tomá-la no sentido profundo que possuía em sua origem, isto é, como formação para e da cidadania, portanto como direito universal de acesso ao saber e à criação de conhecimento. É exercício da liberdade e não instrumento de terror.”

Numa sociedade democrática é fundamental que ocorra a garantia dos direitos dos grupos historicamente excluídos. Na educação, o currículo deve ser organizado de maneira a privilegiar o trabalho com as identidades, o reconhecimento da sua importância e contribuição na formação histórica do país. Ela deve auxiliar no desenvolvimento do raciocínio crítico, combater as variadas manifestações discriminatórias, extremistas e excludentes e proporcionar um ambiente de convivência ética. O que estamos vivendo segundo Laval e Vergne (2023, p. 11), é a “dupla crise da educação, tanto social, tanto pelo agravamento das desigualdades entre as classes, quanto política pela perda do sentido do coletivo [...]”. Segundo os autores, uma educação democrática que visa a igualdade não se limita às chances de sucesso ou aos desempenhos escolares; ela deve almejar uma igualdade que ultrapasse os contextos escolares, promovendo a igualdade social e política de todos os indivíduos na sociedade.

Nesse contexto, Lima (2018) argumenta que a democracia possui uma dimensão claramente educativa e, pelo menos em sentido metafórico, uma didática própria baseada no exercício continuado da participação ativa, do diálogo e do debate entre posições distintas ou em conflito. Além disso, o autor enfatiza que não é possível ensinar nem aprender democracia, participação e cidadania ativa em contextos escolares inseridos em governos autocráticos, caracterizados por práticas elitistas e oligárquicas, subjugados a líderes autoritários e a dinâmicas patrimonialistas ou ao império da racionalidade técnico-instrumental.

Nesta mesma linha, Dourado (2009) destaca em seus estudos a importância de identificar as condições objetivas e subjetivas da organização e gestão escolar e da avaliação de qualidade da educação por meio da gestão, das ações pedagógicas e do rendimento escolar dos(as) alunos(as). O conceito de qualidade da educação é polissêmico e, para este autor, compreendê-lo implica considerar a situação escolar em suas dimensões extra e intraescolares.

Para análise dos cenários extra e intraescolares, Dourado; Oliveira e Santos (2007) delimitam o seguinte panorama: as dimensões extraescolares estão organizadas em dois planos, o espaço social e as obrigações do Estado. As dimensões intraescolares subdividem-se em quatro planos: o plano do sistema – condições de oferta de ensino; o plano de escola – gestão e organização do trabalho escolar; o plano do professor – formação, profissionalização e ação pedagógica; o plano do aluno - acesso, permanência e desempenho escolar.

Para o presente estudo, consideramos a temática de seleção de diretores, por trazer reflexões importantes sobre a gestão e a organização do trabalho escolar. Dourado (2009) atrela a gestão democrática participativa os mecanismos de integração e de participação de diferentes grupos e pessoas na escola, o perfil do dirigente e a forma de provimento ao cargo de diretor, dentre outros. Também as associa à criação de condições favoráveis para ofertar um ensino de qualidade e promover ações de superação da desigualdade socioeconômica-cultural presentes nas diferentes regiões. Ainda de acordo com o autor,

[...] os processos de organização e gestão da escola e escolha do diretor, sobretudo, no tocante aos processos de democratização, são fundamentais, haja vista que, em processos marcados por uma maior participação de professores, alunos, pais e funcionários, ocorre progressivo fortalecimento da autonomia e da democratização da escola; no caso de democratização da escolha do diretor, essa dinâmica, ao enfatizar processos de participação mais ampla e se articular com outros fatores, como formação inicial e continuada, além de experiência profissional, formação específica e capacidade de comunicação e de motivação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, pode contribuir para a melhoria da qualidade de ensino (Dourado, 2009, p. 212).

No tocante a tais reflexões, comungamos que uma educação de qualidade está necessariamente relacionada a uma gestão democrática, pois a própria definição do que se entende por qualidade necessita ser socialmente referenciada. Contudo, vivendo o contexto da escola pública como professora, tenho me questionado o quão distante estamos de uma gestão efetivamente democrática. Logo, a aproximação com o tema desta pesquisa foi construída ao longo da minha trajetória como professora da educação básica, atuação profissional essa que foi marcada por alternâncias entre as esferas pública e privada, com predominância desta última.

A partir destas reflexões, delimitou-se como tema da presente pesquisa a gestão escolar na rede Municipal de Educação de Uberlândia quanto à sua aproximação e distanciamento da democratização, centralmente quanto ao processo de seleção de diretor(a) escolar no período de 2013 a 2024.

1.1 Aproximação com o objeto de estudo

Sou formada em Pedagogia pela Universidade Federal de Uberlândia, e minha primeira atuação na área da educação se deu como estagiária em uma escola particular com abordagem metodológica sociointeracionista. Trabalhei como estagiária por alguns meses e logo assumi a regência de sala, permanecendo por 15 anos nessa instituição. Esta escola, hoje extinta, foi idealizada e fundada por quatro professores(as), sendo duas docentes universitárias aposentadas e dois professores de Ensino Médio e pré-vestibular. Minha formação acadêmica ocorreu paralelamente ao meu trabalho nessa instituição. A proposta da escola valorizava o protagonismo e a autonomia docente, e nela realizávamos grupos de estudos em que líamos e debatíamos as produções e contribuições teóricas de La Taille (1992), Perrenoud (1999), Fernando Hernández (1998), Emília Ferreiro (1999), Zabala (1998) entre outros. Para organização curricular, seguíamos os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e trabalhávamos com a pedagogia de projeto. Toda prática de sala de aula era elaborada a partir da concepção de projetos de trabalho, com ampla participação dos(as) estudantes na escolha das temáticas. Nesse contexto, era atribuição do(a) docente estabelecer relações entre o assunto abordado em cada projeto e os conteúdos necessários para aquela etapa da escolarização. Era um processo trabalhoso, mas extremamente rico, produtivo e colaborativo.

Nessa experiência, avalio que tínhamos liberdade de escolha, ainda que marcada por conflitos e contradições, e que conduzíamos a prática pedagógica de maneira significativa, buscando envolver os estudantes ao máximo. A direção da escola acompanhava, orientava e realizava reuniões semanais com o corpo docente. Era frequente a realização de eventos com a participação das famílias na escola, e as práticas eram sempre permeadas de música, literatura e teatro, com grande valorização de artistas nacionais, os quais contextualizavam as produções e as variáveis sociais que poderiam impactar nestas produções. A prática pedagógica era crítica, dialógica e significativa.

Nesse período, motivada por este ambiente e defendendo uma educação em que os/as docentes fossem mediadores/as do processo de construção do conhecimento, iniciei a busca pela compreensão de práticas de avaliação da aprendizagem que fossem coerentes com esta construção. Para isso, comecei a participar dos estudos realizados no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (GEPAE), vinculado à

Faculdade de Educação (FACED) e ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal de Uberlândia.

Impactada pelo modelo político, econômico e social vigentes, a instituição em que iniciei minha trajetória profissional foi vendida para uma rede de escolas privadas com sede em Brasília e, a partir desse momento, ocorreu uma descaracterização da proposta pedagógica e da autonomia docente na elaboração e condução das práticas escolares. A nova gestão passou a conduzir a escola como uma empresa que deveria gerar lucros.

A partir de então, comecei a vivenciar há mais de 10 anos, na esfera privada, um projeto de escola com forte centralização do processo decisório devido ao seu viés explicitamente mercadológico, que visualiza um modelo de gestão com uma lógica própria, na qual o gerencialismo predomina e o/a diretor/a é visto como líder que precisa garantir os interesses da empresa.

Em relação às experiências como docente na esfera pública, em contextos sociais, políticos e econômicos distintos, geridos por governos que representavam diferentes orientações político-ideológicas, foi possível observar que as propostas de governo definiam a tônica da gestão escolar. No chão da escola, é possível perceber que estas práticas iam ao encontro de concepções muito específicas de organização social e impactavam diretamente no contexto escolar, uma vez que as diferentes gestões materializam uma concepção e modelo de sociedade e, conseqüentemente, de educação. Isso repercutia na práxis pedagógica e, particularmente, no processo de definição dos/as diretores/as escolares.

Assim, o interesse pelo tema da presente pesquisa vem de constantes questionamentos sobre o alcance e o desenvolvimento da democracia a partir da gestão escolar. O referido interesse ganhou força nos últimos anos ao acompanhar os movimentos políticos de ataques à organização do Estado democrático e seus impactos dentro dos muros escolares.

Laval e Vergne (2023) afirmam que

[...] a grande questão política suscitada hoje perante a grande crise da democracia dita representativa e da expansão das formas mais brutais de governo no mundo é de saber como criar uma forma de democracia mais autêntica e mais radical em todos os aspectos da vida coletiva (Laval; Vergne, 2023, p. 201).

Em um Estado democrático de direito, as ações políticas seguem diretrizes democráticas para atender às necessidades e interesses da coletividade. Sendo a escola

pública parte integrante desta estrutura, a escolha dos/as diretores/as, segundo nossos pressupostos, deve seguir os mesmos preceitos da democracia. Contudo, em minha experiência como servidora pública municipal, observo que a maneira como os/as diretores/as são selecionados/as e como as políticas educacionais são implementadas na escola não traduzem, literalmente, os preceitos democráticos. Em Uberlândia, a tradição de longa data é a função de diretor(a) ser atribuída como cargo de confiança, sendo raros os movimentos de seleção de diretor realizados por meio da participação da comunidade escolar ou por outro mecanismo que supere a perspectiva patrimonialista da escolha direta pelo poder executivo. Recentemente, em 2023, a rede municipal de educação passou por mudanças importantes quanto ao tema, pois ocorreu um diferente processo de seleção dos(as) diretores(as), a partir de um edital em que os interessados ao cargo deveriam passar por processos avaliativos como critério para assumir a direção.

A vivência nesses contextos tem despertado minha atenção e interesse em relação ao tema da materialização dos princípios e processos de gestão democrática, particularmente quanto ao processo de escolha do(a) diretor(a) escolar na rede pública de educação. Assim, ao longo desta minha trajetória profissional, questionava: Como ocorre o provimento ao cargo de diretor(a) das escolas municipais de Uberlândia? A gestão das escolas contribui para a manutenção do *status quo* ao assumir um caráter gerencialista? Sendo a gestão democrática das escolas públicas um pressuposto legal, como foi proposto o processo de gestão no período entre 2013 e 2024 na Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia? Há diferenças de propostas compreendidas neste período? Existe um processo de discussão sobre a implementação da gestão democrática nas escolas? Qual concepção de gestão marca as proposições políticas na educação pública no município de Uberlândia? Pensava, ainda, sobre as possibilidades e limites da gestão democrática em um contexto de gestão do Estado marcada pelos preceitos neoliberais.

Cabe evidenciar que o Plano Municipal de Educação (PME) de Uberlândia, aprovado pela Lei nº 12.209 (Uberlândia, 2015) para o decênio de 2015/2025, tem como um dos seus objetivos a promoção da gestão democrática, como analisaremos na Seção 3 desta dissertação.

Nesse sentido, questiona-se como o PME de Uberlândia foi efetivado pelos dirigentes municipais quanto à gestão democrática. Para isso, consideramos as gestões municipais dos períodos de 2013 a 2016 e de 2017 aos dias atuais; esta última por ser representada pela mesma equipe de governo após a reeleição em 2020.

Tais problematizações ao longo da minha trajetória levaram-me à delimitação do seguinte problema de pesquisa: Qual concepção de gestão se faz presente no processo de escolha de diretores(as) nas escolas municipais de Uberlândia no período de 2013 a 2024?

1.2 Dos objetivos da pesquisa

1.2.1 Objetivo geral

Diante da delimitação do tema e do problema de investigação, propõe-se, como objetivo geral da pesquisa, analisar o processo e os mecanismos de deliberação para o provimento do cargo de diretor(a) escolar nas unidades da rede municipal de ensino de Uberlândia (MG) no recorte temporal de 2013 a 2024.

1.2.2 Objetivos específicos

- Analisar a lógica gerencial do Estado neoliberal e seus efeitos na gestão escolar;
- Avaliar a perspectiva de gestão escolar emanada pelo Estado brasileiro pós Constituição Federal de 1988, com suas aproximações e distanciamentos dos princípios da gestão democrática;
- Investigar e analisar os documentos normativos que norteiam a proposição e a elaboração de políticas públicas de gestão escolar para escolha de diretor(a) no município de Uberlândia;
- Compreender a concepção de gestão da Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia quanto à escolha de diretores, considerando o recorte temporal de 2013 a 2024 (Gestão de sistema e gestão da escola).

1.3 Pressupostos da pesquisa

Partimos do pressuposto de que, no recorte temporal delimitado, houve uma aproximação dos princípios democráticos na gestão escolar, manifestada pela ampliação de mecanismos de participação da comunidade nos processos decisórios. Essa abertura se materializou por meio da atuação de conselhos escolares, associações de pais e mestres,

grêmios estudantis e consulta à comunidade escolar para provimento do cargo de diretor(a) escolar.

Outro pressuposto adotado é a percepção de um afastamento desses preceitos democráticos a partir de 2017, marcado pela redução significativa dos espaços de participação da comunidade nos processos decisórios da escola. Nesse período, o provimento do cargo de diretor(a) passou a ser realizado por indicação do Poder Executivo, até a instituição de processo seletivo interno em 2023. Embora esse novo modelo estabeleça critérios objetivos para a nomeação dos gestores, restringe-se a parâmetros técnicos de mérito e desempenho, excluindo a participação da comunidade no processo de seleção.

Além disso, esta pesquisa assume a concepção democrática de gestão escolar como fundamento essencial para a efetivação de uma educação pública de qualidade, inclusiva, emancipatória e socialmente referenciada.

Desse modo, a centralidade deste estudo pauta-se na análise das políticas educacionais implementadas no município de Uberlândia, em um contexto marcado pela ascensão de práticas neoliberais no cenário econômico e político, as quais exercem influência direta sobre as políticas sociais. O objetivo é identificar as aproximações e os distanciamentos em relação à gestão democrática nas escolas municipais, com ênfase no processo de provimento do cargo de diretor(a).

1.4 Procedimentos metodológicos

Sendo a organização social, a gestão democrática e a política fenômenos humanos, utilizaremos como percurso metodológico a pesquisa qualitativa para possibilitar a compreensão detalhada dos fatos investigados. Minayo (2009, p. 21) entende que a pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.”

Na perspectiva de Bogdan e Biklen (1994), a garantia de uma abordagem qualitativa é entendida mais como a correspondência entre os dados registrados e o que realmente ocorre no local de estudo, do que como uma consistência literal entre diferentes observações. Dois investigadores, estudando o mesmo local, podem obter dados diversos e chegar a conclusões diferentes, mas ambos os estudos ainda podem ser consistentes.

Esta visão enfatiza a complexidade e a subjetividade inerentes ao processo de pesquisa qualitativa.

Ainda na visão desses autores, o enfoque qualitativo pauta-se na possibilidade de concentrar a investigação na riqueza e diversidade das fontes de pesquisa e no processo mais do que nos resultados ou confirmações de hipóteses antecedentes. Este enfoque permite uma maior aproximação com a realidade pesquisada, constituindo-se em uma estratégia capaz de apreender os significados do objeto de estudo.

A compreensão de Minayo (2009, p. 21) reforça essa ideia ao destacar que a pesquisa qualitativa é essencial para abordar questões específicas e complexas “nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado.” Ao investigar o universo social com seus distintos significados, a pesquisa qualitativa explora as camadas mais profundas das relações e processos sociais, oferecendo uma compreensão rica e detalhada dos fenômenos que vão além da simples mensuração de variáveis.

Assim, a conexão entre as perspectivas de Bogdan e Biklen e Minayo evidencia que a pesquisa qualitativa busca compreender os fenômenos sociais em toda a sua complexidade, devendo ser estudados minuciosamente. No contexto do presente estudo, a partir da pesquisa bibliográfica e documental, nada deve ser considerado trivial, pois todos os detalhes contribuem para a compreensão do objeto de estudo. As abordagens pautam a importância de capturar a essência dos fenômenos sociais e os significados atribuídos pelos indivíduos, proporcionando uma visão mais completa e profunda da realidade social.

Levando em consideração as especificidades da pesquisa qualitativa, o percurso metodológico do presente estudo delinea-se a partir da pesquisa documental, fontes primárias, pesquisa bibliográfica e fontes secundárias. Na perspectiva de Gil (2002), a pesquisa documental assemelha-se muito à bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

1.4.1 Pesquisa documental

A pesquisa documental é uma estratégia fundamental para a pesquisa em educação, sobretudo para a pesquisa sobre as políticas educacionais, por permitir analisar e compreender o teor das mais variadas fontes documentais legais e dar subsídios para a compreensão do contexto em que foram produzidos. É com esse intuito que este estudo pretende demonstrar, a partir dos documentos oficiais, o movimento de aproximação e/ou distanciamento da democratização da gestão escolar e, em especial, em relação ao provimento ao cargo de diretor(a) das escolas municipais de Uberlândia. Para tal, selecionamos dispositivos legais com abrangência nacional e municipal e, neste processo, usou-se como recorte temporal o período compreendido entre 2013-2024 para ampliar a percepção sobre o contexto em que os dispositivos legais foram produzidos e sua possível implementação no caminho da democratização da gestão escolar. Para Cellard (2012, p. 295), o “documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social.”

Diante da multiplicidade de fontes documentais, Cellard afirma que

[...] a pesquisa documental exige, desde o início, um esforço firme e inventivo, quanto ao reconhecimento dos depósitos de arquivos ou das fontes potenciais de informação, e isto não apenas em função do objeto de pesquisa, mas também em função do questionamento. Uma preparação adequada é também necessária, antes do exame minucioso de fontes documentais previamente identificadas. Nesse estágio, o principal erro consiste em se precipitar sobre o primeiro bloco de documentos obtidos, antes de realizar um inventário exaustivo e uma seleção rigorosa da informação disponível (Cellard, 2012, p. 298).

Os autores Sá-Silva; Almeida; Guindani (2009) destacam a importância do uso de documentos em pesquisas, justificada a partir da quantidade de informações que se pode extrair ou recuperar, pois “possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural” (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009, p. 2).

Para Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa documental, que constitui as fontes primárias, ocorre com a coleta de dados que envolvem documentos escritos ou não.

Como critério de organização destes dados, as autoras recorrem à utilização de três variáveis: fontes escritas ou não, primárias ou secundárias e contemporâneas ou retrospectivas. As fontes escritas primárias contemporâneas podem ser compiladas pelo pesquisador no momento da pesquisa. São exemplos documentos de arquivos públicos ou privados, publicações parlamentares e administrativas, contratos, entre outros. As

fontes escritas primárias retrospectivas são compiladas pelo pesquisador após o acontecimento, como diários, autobiografias e relatos. As fontes escritas secundárias podem ser transcritas de fontes primárias contemporâneas ou retrospectivas. As fontes não escritas primárias podem ser de autoria do próprio pesquisador(a) ou analisadas por ele, como fotografias, desenhos, objetos, filmes e outros. Por último, há as fontes não escritas secundárias que são organizadas como contemporâneas ou retrospectivas, e em ambos os casos, de autoria de outras pessoas.

Com o intuito de apreender a efetivação dos pressupostos legais referentes à gestão democrática das escolas e ao provimento ao cargo de diretor(a) escolar, e levando em consideração a multiplicidade de fontes, organizamos a investigação documental de acordo com os seguintes critérios: busca, compilação, seleção e organização de fontes primárias nacionais e municipal, elaboradas após o processo de redemocratização do país e tendo como marco a Constituição Federal de 1988.

Diante disso, o Quadro 1 apresenta as fontes documentais nacionais selecionadas a partir do descritor “gestão democrática da educação”. Importante se faz elucidar que a íntegra do Quadro 1 com o preâmbulo/ ementa e o conteúdo analisado encontra-se como apêndice da presente pesquisa.

Quadro 1 - Documentos de abrangência nacional selecionados, em ordem crescente de publicação

Área	Dispositivo Legal/documento	Gestão do Executivo
Políticas públicas de	Constituição Federal de 1988	José Sarney de Araújo Costa MDB Movimento Democrático Brasileiro
	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96)	Fernando Henrique Cardoso PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
	Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001	Fernando Henrique Cardoso PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
	Emenda Constitucional n° 53, de 19 de dezembro de 2006.	Luiz Inácio da Silva PT Partido dos Trabalhadores
	Emenda Constitucional n° 59, de 11 de novembro de 2009.	Luiz Inácio da Silva PT Partido dos Trabalhadores
	Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014.	Dilma Rousseff PT Partido dos Trabalhadores
	Emenda Constitucional n° 108 de 26 de agosto de 2020	Jair Messias Bolsonaro PSL Partido Social Liberal

educação – Gestão escolar	Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020.	Jair Messias Bolsonaro PSL Partido Social Liberal
	Lei 14.644, de 02 de agosto de 2023.	Luiz Inácio da Silva PT Partido dos Trabalhadores
	Lei nº 14.817, de 16 de janeiro de 2024	Luiz Inácio da Silva PT Partido dos Trabalhadores
	Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação – PNE - 2024	Luiz Inácio da Silva PT Partido dos Trabalhadores

Fontes: Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB (1996). Diário Oficial da União. PNE (2014). Relatório de Monitoramento PNE (2024) Organizado pela autora (2024).

O Quadro 1 foi organizado da seguinte maneira: o primeiro documento selecionado foi a Constituição Federal de 1988. Em seguida, direcionamos a pesquisa para as legislações posteriores que normatizam e orientam a implantação da gestão democrática nas escolas e que possuem, dentre seus artigos, referência ao provimento ao cargo de diretor escolar como importante elemento para a efetivação da gestão democrática na escola. Nesta etapa da pesquisa, selecionamos a LDB (Lei 9.394/96), o PNE (Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001), as Emendas Constitucionais nº 53 de 19 de dezembro de 2006 e nº 59 de 11 de novembro de 2009, o PNE (Lei 13.005, de 25 de junho de 2014), a Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020, a Lei do Fundeb (Lei 14.113 de dezembro de 2020), a Lei 14.644 de agosto de 2023 (que altera a Lei 9.394/96), a Lei nº 14.817, de 16 de janeiro de 2024 (que estabelece diretrizes para a valorização dos profissionais da educação escolar básica pública) e o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2024.

Após a sistematização da legislação de âmbito nacional, realizamos a busca, a compilação e a seleção dos documentos de abrangência municipal, considerando como recorte temporal o interstício 2013-2024 e a cidade de Uberlândia /MG, por ser o nosso campo empírico, como demonstrado no Quadro 2. Ressaltamos que a íntegra do Quadro 2 com o preâmbulo/ ementa e o conteúdo analisado encontra-se na seção 4 da presente pesquisa.

Quadro 2 - Documentos de abrangência municipal em ordem crescente de publicação

Ano	Documento/ Dispositivo Legal	Gestão do Executivo
2013	Carta Convite aos Educadores, de 08 de outubro de 2013. Diário oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia - Nº 4254-A. Publicação 08/12/2013	Prefeito Gilmar Machado (PT) Vice-prefeito Paulo Vitiello Filho (PMDB) Secretária de Educação Gercina Novaes
2013	Decreto Nº 14.407, de 21 de outubro de 2013.	Prefeito Gilmar Machado (PT) Vice-prefeito Paulo Vitiello Filho (PMDB) Secretária de Educação Gercina Novaes
2013	EDITAL SME No 001/2013. Diário oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia - Nº 4271-A. Publicação 01/11/2013	Prefeito Gilmar Machado (PT) Vice-prefeito Paulo Vitiello Filho (PMDB) Secretária de Educação Gercina Novaes
2014	Decreto s/nº Diário Oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia nº 4535 de 27/11/2014	Prefeito Gilmar Machado (PT) Vice-prefeito Paulo Vitiello Filho (PMDB) Secretária de Educação Gercina Novaes
2014	Decreto s/nº Diário Oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia nº 4535 de 27/11/2014	Prefeito Gilmar Machado (PT) Vice-prefeito Paulo Vitiello Filho (PMDB) Secretária de Educação Gercina Novaes
2015	Inicial de Defesas Prévias	Prefeito Gilmar Machado (PT) Vice-prefeito Paulo Vitiello Filho (PMDB) Secretária de Educação Gercina Novaes
2015	Lei 12209 de 26/06/2015 - Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025.	Prefeito Gilmar Machado (PT) Vice-prefeito Paulo Vitiello Filho (PMDB) Secretária de Educação Gercina Novaes
2016	Relatório: Ações e Resultados da Educação - Janeiro de 2013 a julho de 2016	Prefeito Gilmar Machado (PT) Vice-prefeito Paulo Vitiello Filho (PMDB) Secretária de Educação Gercina Novaes
2017	Decreto nº 16.925 de 4 de janeiro de 2017.	Prefeito Odelmo Leão (PP) Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira (PSD) Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo
2022	Sentença de improcedência Processo 0328699-94.2015.8.13.0702. 08 de junho de 2022.	Prefeito Odelmo Leão (PP) Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira (PSD) Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo
2022	Decreto nº 19.923, de 12 de setembro de 2022. Diário oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia Publicação 12/09/2022	Prefeito Odelmo Leão (PP) Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira (PSD) Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo
2023	Lei Complementar nº 751, de 15 de março de 2023	Prefeito Odelmo Leão (PP) Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira (PSD) Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo
	Acórdão	Prefeito Odelmo Leão (PP)

2023	1070215032869900320234676349	Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira (PSD) Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo
2023	Edital SME Nº 001/2023 O Município diário oficial: Poder Executivo de Uberlândia/MG, Publicação 01/08/2023	Prefeito Odelmo Leão (PP) Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira (PSD) Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo
2023	Decreto s/nº Diário Oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia nº 6762 de 29/12/2023	Prefeito Odelmo Leão (PP) Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira (PSD) Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo
2023	Decreto s/nº Diário Oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia nº 6762 de 29/12/2023	Prefeito Odelmo Leão (PP) Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira (PSD) Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo
2024	Ata da 283ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal - 24/04/2024	Prefeito Odelmo Leão (PP) Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira (PSD) Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo
2024	Relatório Monitoramento / Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME 4º ciclo 2021/ 2023	Prefeito Odelmo Leão (PP) Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira (PSD) Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo

Fontes: Diário Oficial do Município. Site *LeisMunicipais.com.br*. Organizado pela autora (2024).

Os documentos selecionados no quadro acima fazem parte de uma investigação, haja vista que os documentos relacionados à gestão 2013- 2016, a saber: Carta Convite aos Educadores, Edital de Consulta à Comunidade, Relatório sobre Ações e resultados da Secretaria Municipal de Educação 2013 a 2016, compõem um corpus documental que só foi possível ter acesso após indicação e disponibilização realizada pela ex-secretária de Educação do Município de Uberlândia, Professora Dra. Gercina Santana Novais. Foi feito dessa maneira, pois parte destes documentos não estão publicizados nos sites oficiais no contexto atual.

Outro documento de relevância para este trabalho é o Plano Municipal de Educação, elaborado para o decênio 2015-2025, por abordar em seu bojo normativas sobre a gestão democrática e o processo de provimento ao cargo de diretor escolar no município.

Os demais documentos referem-se à gestão municipal no período de 2017 a 2024, cuja gestão do executivo estava a cargo do prefeito Odelmo Leão (PP). Nesse contexto, selecionamos as seguintes publicações: Decreto nº 19.923, de 12 de setembro de 2022 e, Lei Complementar nº 751 de 15/03/2023 e Edital SME nº 001/2023 (ambos relacionados

ao processo seletivo para provimento ao cargo de diretor escolar) e a Ata 283^o do Conselho Municipal de Educação (CME).

Destaca-se que a busca das Atas do CME⁴ foi realizada devido à relevância do Conselho como instância colegiada, coletiva, com grande importância na discussão sobre as políticas de educação. A pesquisa foi realizada a partir de dois critérios: o recorte temporal dos anos de 2023 e 2024 e a seleção de atas que tivessem como ponto de pauta o processo de seleção de diretores(as) no município. Dentre as atas analisadas, apenas a da 283^a Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Educação foi selecionada por trazer em seu escopo a situação de exoneração de uma diretora que havia sido aprovada no processo seletivo regulamentado pelo Decreto n° 19.923 de 12 de setembro de 2022.

Apreender o objeto de pesquisa em sua totalidade implica percebê-lo no contexto em que se encontra imerso. Dessa forma, a análise dos documentos escolhidos para compor o corpus documental do estudo se realizará considerando as condições sociais e históricas de sua produção e implementação e seguirá o desenvolvimento da análise de conteúdo (Bardin, 2011), por ser uma abordagem metodológica que permite compreender o conteúdo da comunicação e especificar parâmetros para apreender significados implícitos nos documentos analisados.

As etapas da análise de conteúdo estruturam-se em torno de três momentos, a saber: “(1) a pré-análise; (2) a exploração do material e (3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação” (Bardin, 2011, p. 125).

Bardin (2011) define a pré-análise como fase da organização, que tem como objetivo principal operacionalizar e sistematizar as ideias, conduzindo à elaboração de um esquema claro para o desenvolvimento das etapas subsequentes da análise. O propósito é criar *um* programa de análise que, embora flexível ao permitir ajustes e inclusão de novos procedimentos durante o processo, deve *ser* preciso em sua estruturação. Nesta fase, deve-se realizar a seleção dos documentos que serão submetidos

⁴ Compete ao Conselho Municipal de Educação ampliar o espaço político de discussão sobre educação e cidadania, concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais e da sociedade como um todo, garantindo-lhe o direito de participar na definição das diretrizes educacionais do Município. Quando solicitado, compete prestar assessoramento ao Executivo Municipal, no âmbito das questões relativas à educação e sugerir medidas no que tange à organização e ao funcionamento da rede municipal de ensino. Compete também ao Conselho Municipal de Educação zelar pelo cumprimento da legislação aplicável à educação e ao ensino[...]. Disponível em <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/educacao/conselho-educacao/>. Acesso em: 3 ago. 2024.

à análise, formular *as* hipóteses, definir os objetivos e construir os indicadores que servirão de base para a interpretação final. As ações desta fase iniciam-se com a aproximação com os documentos a partir de uma leitura “flutuante” e não segue uma ordem rígida. A escolha dos documentos pode influenciar os objetivos do estudo ou ser influenciada por eles, e os indicadores podem derivar das hipóteses ou, em alguns casos, as próprias hipóteses podem surgir a partir de indícios identificados nos dados. Concluída esta primeira fase, parte-se para a “a fase da análise propriamente dita”, em que as decisões tomadas na pré-análise serão colocadas em prática. “Esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (Bardin, 2011, p. 131).

O terceiro e último momento da análise de conteúdo refere-se ao tratamento dos resultados, à inferência e à interpretação. O tratamento dos dados acontece com a sua organização em quadros ou diagramas para facilitar sua visualização e interpretação. Em seguida, destacam-se os padrões significativos como repetições de termos e/ou ausência deles, por exemplo. Os resultados são validados para assegurar sua confiabilidade e iniciar a inferência “procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita e controlada” dos dados à interpretação, a fim de extrair conclusões sobre as condições de produção a partir dos indicadores identificados no conteúdo analisado (Bardin, 2011, p. 45).

Por fim, ocorre a interpretação dos resultados, vinculando-os ao arcabouço teórico e ao contexto histórico, produzindo uma explicação crítica do conteúdo analisado. Segundo Bardin (2011, p. 48), a interpretação transcende a descrição ao vincular resultados a 'condições de produção/recepção', integrando teorias externas para explicar fenômenos comunicativos.

Desse modo, tendo em vista a metodologia de análise de conteúdo adotada, esta seção contempla a etapa de pré-análise dos documentos. Os Quadros 1 e 2 condensam os resultados do processamento inicial dos instrumentos normativos que compõem o corpus documental da investigação. A etapa subsequente, que compreende a análise propriamente dita, o processamento dos dados, as inferências e a interpretação dos resultados, será detalhada na Seção 4 deste trabalho, por meio do exame das categorias previamente estabelecidas.

1.4.2 Pesquisa documental em fontes secundárias

A pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2002, p.44), “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituída principalmente de livros e artigos científicos.” O autor afirma que a exigência de algum tipo de pesquisa bibliográfica está presente em praticamente todos os estudos. Para o autor,

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. [...] A pesquisa bibliográfica também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados se não com base em dados bibliográficos (Gil, 2002, p. 45).

Embora a pesquisa bibliográfica ofereça diversas vantagens, ela também apresenta um risco que pode comprometer significativamente a qualidade do estudo. Se a coleta e o processamento dos dados ocorrerem de maneira indevida, estas fontes secundárias podem conter informações que farão com que a pesquisa não seja fidedigna. Por esse motivo, e para minimizar esse risco, “os pesquisadores devem assegurar-se das condições em que os dados foram obtidos, analisar cada informação detalhadamente para identificar possíveis incoerências ou contradições e utilizar diversas fontes” (Gil, 2002, p. 45).

Quanto ao processo de levantamento dos dados bibliográficos, definiu-se como critério a seleção de fontes que versam sobre a gestão democrática nas escolas, com recorte na seleção de diretores(as) e, como campo empírico, a Rede Municipal de Educação de Uberlândia. A busca por dissertações e teses publicadas ocorreu nos sites da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Para tanto, foram utilizados os seguintes descritores: “gestão escolar”, “escolha de diretores”, “gestão democrática” e “Uberlândia”. No processo de busca, empregamos os indicadores *booleanos AND e OR* e o filtro Educação. No recorte temporal, consideramos o interstício 2013-2024 de forma a selecionar fontes mais atuais.

No quadro 3, apresentamos os dados da busca realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.

Quadro 3 - Levantamento bibliográfico - Catálogo de Teses e Dissertações CAPES

Descritores	Variações dos descritores	Filtro	Operador Booleano	Resultado
Gestão escolar		Dissertações a partir de 2013/Educação/ Dissertação ou tese	---	14 dissertações
Escolha de diretores				1 dissertação 1 tese
Gestão democrática				4 dissertações 3 teses
Uberlândia				Nenhuma pesquisa
Gestão escolar	Uberlândia	Dissertações a partir de 2013/Educação/ Dissertação ou tese	<i>and</i>	1 dissertação
Gestão escolar	Escolha de diretores		<i>and</i>	Nenhuma pesquisa
Escolha de diretores	Uberlândia		<i>and</i>	Nenhuma pesquisa
Gestão escolar	Gestão democrática		<i>and</i>	1 dissertação
Gestão escolar	Uberlândia	Dissertações a partir de 2013/Educação/ Dissertação ou tese	<i>or</i>	1 dissertação
Gestão escolar	Escolha de Diretores		<i>or</i>	Nenhuma pesquisa
Escolha de Diretores	Gestão Democrática		<i>or</i>	Nenhuma pesquisa
Gestão escolar	Gestão Democrática		<i>or</i>	Nenhuma pesquisa

Fonte: CAPES. Elaborado pela autora (2024).

Ao inserirmos os quatro descritores citados acima no campo “busca” do Catálogo de Teses e Dissertações, e considerando os títulos pertinentes ao objeto de pesquisa e o recorte temporal delimitado, obtivemos 1 tese e 19 dissertações. Contudo, a busca com o descritor “Uberlândia” não apresentou nenhuma pesquisa. Ao inserirmos os descritores associados às variáveis com o operador booleano *AND*, encontramos 1 dissertação com os descritores “Gestão Escolar” *AND* “Uberlândia” e 1 dissertação na busca com “Gestão Escolar” *AND* “Gestão Democrática”. A pesquisa com os descritores e suas variáveis com o operador booleano *OR* não trouxe nenhuma ocorrência de pesquisa.

No segundo momento, prosseguimos nosso levantamento de teses e dissertações no BDTD. O Quadro 4 descreve o percurso e os resultados da pesquisa realizada.

Quadro 4 - Levantamento bibliográfico na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD

Descritores	Variações dos descritores	Filtro	Operador Booleano	Resultado
Gestão escolar		Dissertações a partir de 2013/Educação/ Dissertação ou tese		12 dissertações
Escolha de diretores				6 teses
Gestão democrática				1 dissertação 1 tese
Uberlândia				9 dissertações 2 teses
Gestão escolar	Uberlândia	Dissertações a partir de 2013/Educação/ Dissertação ou tese	<i>and</i>	Nenhuma pesquisa
Gestão escolar	Escolha de diretores		<i>and</i>	1 dissertação
Gestão escolar	Gestão democrática		<i>and</i>	4 dissertações
Escolha de diretores	Uberlândia		<i>and</i>	Nenhuma pesquisa
Gestão escolar	Uberlândia	Dissertações a partir de 2013/Educação/ Dissertação ou tese	<i>or</i>	Nenhuma pesquisa
Gestão escolar	Escolha de Diretores		<i>or</i>	2 dissertações 2 teses
Escolha de Diretores	Gestão Democrática		<i>or</i>	4 dissertações 1 tese
Gestão escolar	Gestão Democrática		<i>or</i>	1 dissertação

Fonte: BDTD. Elaborado pela autora (2024).

Ao inserirmos os quatro descritores citados acima no campo “busca” da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, e considerando os títulos pertinentes ao objeto de pesquisa e o recorte temporal delimitado, obtivemos 9 teses e 22 dissertações. Contudo, a busca com o descritor “Uberlândia” não apresentou nenhuma pesquisa. Ao inserirmos os descritores associados às variáveis com o operador booleano *AND*, encontramos 5 dissertações, sendo 1 com os descritores “Gestão Escolar” *AND* “Escolha de Diretores” e 4 dissertações com os descritores “Gestão Escolar” *AND* “Gestão Democrática”. A pesquisa com os descritores e suas variáveis com o operador booleano *OR* apresentou 10 ocorrências de pesquisas, sendo 2 teses e 2 dissertações na busca

“Gestão Escolar” OR “Escolha de Diretores”, 4 dissertações e 1 tese na busca “Escolha de Diretores”s OR “Gestão Democrática” e 1 dissertação na busca “Gestão Escolar” OR “Gestão Democrática”.

Ressalta-se que o uso do descritor “Uberlândia”, associado aos recortes relatados anteriormente, não apresentou nenhuma ocorrência de pesquisa nas duas bases de dados. Encontramos apenas 2 ocorrências de pesquisa ao considerarmos as variáveis “Gestão Escolar” AND “Uberlândia” e “Gestão Escolar” OR “Uberlândia” no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.

Salienta-se que no processo de pesquisa, identificamos produções científicas que abordam a gestão democrática das escolas públicas, favorecendo a discussão e as reflexões sobre os desafios, processos históricos, sociais e percalços no caminho de consolidação de práticas democráticas nas escolas brasileiras. Contudo, ao delimitar a pesquisa para a Rede Municipal de Educação de Uberlândia, não encontramos estudos sobre a efetivação da gestão democrática nas escolas municipais de Uberlândia em relação à escolha de diretores(as).

Portanto, a relevância e originalidade da proposta desta investigação justifica-se por ausências de produções científicas referentes a essa temática em nosso campo empírico e recorte temporal, pelo momento histórico em que as discussões sobre a democratização da gestão escolar foram frontalmente atacadas por movimentos antidemocráticos e pelo recorte empírico no qual pretendo evidenciar o processo de seleção de diretor(a) das escolas do município de Uberlândia.

Para a seleção e posterior análise dos trabalhos atinentes ao nosso objeto de pesquisa, realizamos a leitura das palavras-chave e do resumo dos estudos científicos encontrados. Em alguns casos, fez-se necessária a leitura da introdução do trabalho. Como critério geral para delimitar com maior rigor os trabalhos selecionados para a pesquisa bibliográfica, excluimos teses e dissertações que não se relacionassem com as políticas de gestão e escolha de diretores(as) escolares.

Apresenta-se a seguir o compilado das pesquisas selecionadas para a análise bibliográfica e breve descrição desses trabalhos, com destaque nos objetivos, na metodologia de pesquisa utilizada e nas conclusões apresentadas.

Os Quadros 5 e 6 evidenciam as teses e dissertações selecionadas com base nos descritores “gestão escolar”, “escolha de diretores(as)”, “gestão democrática” e “Uberlândia”, empregando o filtro “Educação:

Quadro 5 - Pesquisas selecionadas para a análise bibliográfica - CAPES (2013-2024)

ANO	TIPO	TÍTULO	AUTOR	INSTITUIÇÃO
2020	Dissertação	Da legislação ao cotidiano escolar: o olhar dos educadores de uma escola pública sobre a gestão democrática	Tramontina, Carla Cristine	Fundação Universidade de Passo Fundo

Fonte: CAPES. Elaborado pela autora (2024).

Quadro 6 - Pesquisas selecionadas para a análise bibliográfica - BDTD (2013-2024)

ANO	TIPO	TÍTULO	AUTOR	INSTITUIÇÃO
2013	Tese	Eleição de diretores no Paraná: uma análise dos planos de ação na gestão das escolas estaduais de Curitiba - triênio 2012-2014.	Feiges, Maria Madselva Ferreira	Universidade Federal do Paraná
2014	Dissertação	As eleições para diretores da rede estadual de educação: uma análise do processo no município de Anápolis em 2011.	Santos, Roneide Braga	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
2015	Dissertação	O provimento do diretor nas escolas públicas brasileiras e suas implicações na gestão escolar.	Cruz, Juliana Laudicelli de Oliveira	Universidade Federal do Paraná
2019	Dissertação	O provimento ao cargo de direção escolar e suas implicações nos processos de gestão democrática da escola pública.	Santos, Leonardo Moraes dos	Universidade Federal da Bahia
2020	Tese	Eleição direta para diretor de escola na rede municipal de ensino de Natal/RN: construções históricas e embates políticos	Girardi, Fabíola Fontenele	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
2022	Tese	A eleição de diretores e as possibilidades e os limites de democratização das escolas públicas na rede estadual de ensino	Gasparelo, Rayane Regina Scheidt,	Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação

		do Paraná: 2016 a 2020.		
--	--	-------------------------	--	--

Fonte: BDTD. Elaborado pela autora (2024).

Dos trabalhos selecionados, destacam-se 3 teses (Feiges, 2013; Girardi, 2020 e Gasparelo, 2022) e 4 dissertações (Tramontina, 2020; Santos, 2014; Santos, 2018 e Cruz, 2015) todos na área da educação. Percebe-se que no cenário acadêmico, em âmbito nacional, a região Sul apresentou maior quantitativo de trabalhos dedicados ao tema, sendo que dos 4 referentes a esta região, 3 dedicam-se a estudos relacionados ao estado do Paraná. As demais pesquisas selecionadas referem-se aos estados de Goiás, Bahia e Rio Grande do Norte. Assim, nota-se uma fragilidade de trabalhos referentes ao estado de Minas Gerais.

Dentre as pesquisas selecionadas, o processo de escolha de diretores da educação básica teve destaque e foi abordado sob diferentes perspectivas.

O trabalho de Tramontina (2020), embora não abordasse diretamente o processo de provimento ao cargo de diretor(a) escolar, foi escolhido devido à sua relevância para as discussões sobre a autonomia da escola pública brasileira e a gestão escolar na perspectiva de sua democratização. Buscou-se perceber a maneira como um grupo de professores de uma escola do sistema de ensino público do município de Marau/RS percebia a gestão democrática em seu local de trabalho. A pesquisa desenvolveu-se por meio de questionário e entrevista, tendo os(as) professores(as) como sujeitos de investigação. Os resultados indicam que os(as) docentes possuem um certo nível de compreensão de gestão democrática, porque conseguiram apontar elementos que a constitui, entre eles: diálogo, tomada de decisões, envolvimento nas ações, comprometimento, valorização de todos, participação, poder compartilhado e relações horizontais.

A tese de Feiges (2013) abordou a eleição de diretores(as) como instrumento de gestão democrática da escola pública no Paraná. A questão orientadora da pesquisa partiu da reflexão crítica sobre as experiências democráticas de eleição de diretores(as) no Paraná. Por meio de análise documental, a pesquisa possibilitou interpretar que o processo de eleição de diretor implementado inviabiliza-se como mecanismo capaz de radicalizar a democratização da escola, assim como efetivar a função social do(a) diretor(as) na perspectiva dos conceitos de justiça social, liberdade e democracia que constituíram a força motriz das lutas sociais do processo de redemocratização da sociedade na década

de 1980. Concluiu-se que permanece o desafio de construir a função social da escola, entendida como articulação entre a democratização das relações internas da escola e socialização do conhecimento como direito de todos os(as) alunos(as).

Santos (2014) trabalhou no estudo do processo de escolha dos diretores da educação básica da rede estadual de educação no município de Anápolis, estado de Goiás, em 2011. Ela teve como problemática central desvelar se as mudanças ocorridas em 2011 permitiram uma escolha democrática ou se ela foi uma forma do governo legitimar seu poder de influência dentro das escolas a partir das eleições para diretor(a). A autora explica que no ano de 2011 uma normatização que incluía uma prova escrita para os pré-candidatos modificou as eleições para diretor. Somente aqueles que conseguissem aprovação na prova escrita poderiam lançar candidatura. Para o levantamento dos dados, a pesquisadora realizou análise documental e entrevistas semiestruturadas. As conclusões mais importantes desta pesquisa são no sentido de que no ano de 2011 não houve uma eleição de diretores(as), mas, sim, uma validação dos(as) candidatos pré-aprovados(as) na prova sobre gestão. No geral, os(as) entrevistados(as) não perceberam nenhuma mudança na gestão das escolas e demonstraram insatisfação com o atual modelo de escolha, apontando, assim, para um retrocesso no processo das eleições para diretores(as) e, em consequência, para a gestão democrática das escolas públicas estaduais.

Em sua pesquisa, Cruz (2015) problematiza as formas de provimento do(a) diretor(a) escolar nas escolas públicas brasileiras de Ensino Fundamental a fim de identificar os modelos de provimento adotados nos diferentes sistemas de ensino e as possíveis implicações de cada modelo para a gestão escolar. Foram realizadas entrevistas com responsáveis pelos sistemas de ensino e diretores(as) de escola em diferentes regiões do Brasil para identificar as potencialidades e fragilidades presentes em cada modelo distinto. Os dados apontaram para um aumento significativo, nos últimos anos, de formas mais democráticas para a escolha do(a) diretor(a) escolar e uma forte presença de avaliação prévia de competências técnicas que antecede o momento de escolha pela competência política.

O trabalho de Santos (2018) teve como objetivo analisar de que maneira a eleição e a indicação, enquanto formas de provimento ao cargo de direção escolar, implicam a gestão democrática da escola pública. O campo empírico foram duas escolas situadas no município de Jequié-BA, mas, com sistemas de ensino distintos: em uma delas acontece a eleição (Sistema Estadual de Ensino) e em outra a indicação (Sistema Municipal de

Ensino). O pesquisador realizou entrevistas semiestruturadas com sujeitos da comunidade de cada escola. Os resultados revelam um elemento comum em ambos os contextos pesquisados: a gestão gerencial tem mediado as ações das escolas, bem como a participação dos membros da comunidade. Contudo, ao comparar os dois contextos, percebeu-se que embora a participação da comunidade ainda ocorra de forma precária, a escola estadual apresenta um avanço no processo de democratização, visto que a eleição é colocada como etapa final do processo de escolha de diretor.

A pesquisa de Girardi (2020) teve como foco a eleição para diretores das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Natal/RN, cujo processo vem ocorrendo ininterruptamente desde 1987. Esta tese constituiu-se importante trabalho, uma vez que o município de Natal foi um dos primeiros no Brasil a implementar a eleição direta para diretor escolar e a estabelecer a gestão democrática de forma institucional em sua rede de ensino. O estudo buscou, por meio da análise documental e de entrevistas, compreender e analisar o processo de construção e implementação da eleição para a escolha de diretor na Rede Municipal de Ensino em Natal/RN, situando-o historicamente no contexto local e nacional. A pesquisa estabelece uma relação direta entre a eleição e a materialização da gestão democrática, em que estas se compõem historicamente e se constituem na condução da experiência democrática.

O intenso trabalho da tese de Gasparelo (2022) indicou que a gestão democrática da educação congrega as dimensões da eleição de diretores escolares, da colegialidade de órgãos e da participação de todos os sujeitos que constituem a comunidade escolar nas decisões. A pesquisadora destacou a eleição de diretores como um mecanismo importante de gestão democrática e de democratização das relações de poder na escola, pois o processo eletivo passa pelo debate de ideias, no qual ficam explícitos os conhecimentos técnico-pedagógicos e o posicionamento político dos candidatos. A busca pela compreensão das experiências democráticas, dentre elas a eleição para diretor, se deu por meio de entrevistas semiestruturadas com diretores de três instituições. Concluiu-se que a escolha do(a) diretor(a) escolar, por meio da eleição, é uma ação política importante que movimenta e desestabiliza as relações de poder dentro da escola. A pesquisa apresentou ainda que, devido à organização hierarquizada e vertical no interior da escola, os dirigentes eleitos acabam suprimindo possíveis relações horizontais que favoreceriam o envolvimento democrático e participativo de toda a comunidade escolar (pais, professores(as), alunos(as), gestores(as) e funcionários(as)).

Os trabalhos mencionados apontam que, embora nos últimos anos tenha ocorrido um aumento significativo de formas mais democráticas de provimento ao cargo de diretor escolar, há uma forte presença de avaliação de competências técnicas que antecede o momento de escolha por eleição. As pesquisas ainda evidenciam a relação entre a eleição e a materialização da gestão democrática como composição histórica permeada por conflitos e disputas inerentes a cada contexto e que atualmente tem sido mediada pela gestão gerencial, aumentando o desafio de articular a democratização das relações internas da escola com sua função social.

Nota-se, porém, uma lacuna nas investigações voltadas a compreender a seleção de diretor(a) como item fundamental para a materialização da gestão democrática em Minas Gerais. Tal carência de estudos científicos é acentuada se considerarmos pesquisas no município de Uberlândia.

A partir da aproximação dos dados com o problema da pesquisa, pretende-se desenvolver o processo metodológico de análise documental e da pesquisa bibliográfica, elencando categorias de análises que foram construídas durante o processo do confronto de dados.

Frente ao mapeamento já realizado, na pré-leitura do material pretende-se elaborar ficha de conteúdo para cada fonte utilizada, contendo as informações importantes que facilitarão a apreensão e interpretação dos dados, tais como: localização, ano de publicação, síntese das temáticas relacionadas aos nossos objetivos e transcrições de trechos.

1.5 Organização das seções da dissertação

A dissertação é composta por quatro seções e as considerações finais, sendo que na primeira delas apresentamos reflexões introdutórias atinentes ao tema de pesquisa, contextualização do tema, problema, objetivos e a base metodológica, bem como a presente organização das seções do trabalho.

Na segunda seção apresentamos uma contextualização histórica da gestão gerencial, explorando seus reflexos na gestão escolar. Examinamos as contradições inerentes à gestão escolar no capitalismo, considerando sua vinculação ao controle do trabalho e o papel da gerência como mecanismo de dominação sobre os trabalhadores. Em seguida, investigamos a influência da Nova Gestão Pública (NGP) nas

políticas educacionais no período pós-redemocratização. Por fim, discutimos a concepção de liderança na administração capitalista e suas implicações nos processos de seleção de diretores(as) na rede pública de ensino.

Na terceira seção, analisamos a concepção de gestão escolar e a perspectiva em que foi materializada pelo Estado brasileiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e dos dispositivos legais que tratam dos princípios da gestão democrática na elaboração das políticas públicas. Inicialmente, conceitualizamos a gestão democrática e evidenciamos os mecanismos participativos de gestão escolar. Em seguida, explicitamos alguns desafios para implementação da gestão democrática na escola pública e evidenciamos o papel do diretor escolar.

Na quarta seção, analisamos os documentos normativos utilizados na elaboração de políticas públicas de gestão escolar para provimento ao cargo de diretor(a) no município de Uberlândia a fim de evidenciar a concepção de gestão da Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia quanto à seleção de diretores(a), considerando o recorte temporal de 2013 a 2024.

Nas considerações finais, evidenciamos, a partir das análises realizadas nas seções anteriores, a concepção de gestão escolar praticada pelo município de Uberlândia, quanto ao processo de provimento do cargo de diretor(a) da rede municipal.

2 O ESTADO NEOLIBERAL E A “ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA”: EFEITOS NA GESTÃO EDUCACIONAL

O objetivo central desta seção é analisar a lógica gerencial do Estado neoliberal e seus efeitos na gestão escolar. A análise de tais concepções não são passíveis, segundo nossa visão, de realizar-se de forma apartada de uma avaliação mais ampla no campo macro da organização da nossa sociedade. Neste caso, a sociedade capitalista, marcada nas últimas décadas por uma gestão sustentada em preceitos neoliberais, a qual impacta frontalmente a gestão do sistema educacional e escolar. Contudo, esse processo não está livre da resistência e defesa de uma gestão participativa democrática.

É neste campo de disputa que o próprio termo “gestão” não encontra consenso quanto ao seu sentido e significado. O termo “administração” e “gestão”, ambos de origem no latim, muitas vezes são empregados em dicionários⁵ de Língua Portuguesa como sinônimos, no sentido de gerir, administrar. Contudo, segundo Lima (2010), não há consenso quanto à similitude destes termos, sendo que, ao contrário, há países nos quais a expressão administração escolar é empregada com mais frequência, como nos Estados Unidos da América, no Canadá e na Austrália. No Brasil, emprega-se, de acordo com o autor, o termo “gestão” como forma de se aproximar da “gestão democrática”, expressão de destaque no período de redemocratização do país e, ao mesmo tempo, se distanciar da subordinação às práticas e definições de origem industrial, da administração empresarial, sendo recorrente o uso das definições “gestão escolar” ou “gestão educacional”.

De acordo com Pedrotti e Mousquer (2009), o termo “gestão escolar” surge em oposição ao caráter conservador da administração fundamentada na racionalidade capitalista. É possível considerar os condicionantes sociais, históricos, políticos e econômicos e desenvolver uma administração escolar voltada para a transformação social.

De tal modo, assume-se que as contradições e conflitos fazem parte da construção da categoria “gestão escolar” que assumimos como campo de investigação. Por outro

⁵ MICHAELIS, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Melhoramentos, 2024. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=administração>. Acesso em: 27 jul. 2024.
<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/gest%C3%A3o/>. Acesso em: 6 ago. 2024.

lado, há que se ponderar que a administração, no bojo do capitalismo, desde sua origem, esteve organicamente vinculada ao controle do trabalho alheio. Como Paro (2010, p.86) analisa, os “chamados estudos da administração concentram-se, na sociedade capitalista, predominantemente nos problemas relacionados ao controle dos trabalhadores através da gerência”. Desta forma, nossa sociedade é caracterizada pela divisão pormenorizada do trabalho; a gerência é o mecanismo que controla o trabalho alheio. Esse controle ao longo da história, no entanto, assumiu diferentes vertentes sem, contudo, perder sua essência, que é o controle do trabalho alheio em função do atendimento dos interesses do capital.

Para compreender os impactos das políticas neoliberais no campo da educação e, mais especificamente, nas orientações legais e mecanismos de seleção dos(as) diretores(as) escolares no período pós-redemocratização do país, parte-se da avaliação da administração científica em uma sociedade capitalista e como ela se vincula à perspectiva da Nova Gestão Pública (NGP) no Estado Brasileiro. Analisa-se como os preceitos da NGP afetam e impõem limites à gestão democrática como sistema educacional político. Neste processo, como marco temporal, destacam-se as novas lógicas e formas de controle com a reforma administrativa do Estado, pós 1990. Por fim, na presente seção, analisa-se o papel do(a) líder dentro da administração capitalista, assim como a interferência desta concepção no processo de seleção de diretores(as) escolares na educação pública.

2.1 Aproximações conceituais da administração científica: controle e produtividade

Nesta subseção, parte-se do pressuposto de que a forma como a sociedade está disposta, alicerçada na organização capitalista dos meios de produção, na geração e concentração de riquezas e na perpetuação do *status quo*, fundamenta as práticas administrativas. A administração capitalista está a serviço desta sociedade e cria, inclusive, mecanismos para a sua perpetuação. As práticas administrativas com enfoque gerencialista acirram a competitividade, aumentam a obtenção do lucro e o abismo entre ricos e pobres.

Parte-se da ideia de que

Historicamente, o capitalismo tem se metamorfoseado em ciclos de ascensão e declínio com mutações de grandes proporções ensejadas pelos processos de reestruturação produtiva/mudanças no mundo do trabalho, de reconfiguração do Estado e transnacionalização da economia. Tais processos têm impactos específicos em distintos contextos espaciais e temporais, no entanto, no que concerne às

dimensões econômicas, suas implicações são comuns e apresentam regularidades, uma vez que a marca deste sistema é a desigualdade econômica e social. As assimetrias intrínsecas ao modo de produção se substantivam no contínuo processo de acumulação pautado na exploração de uma minoria sobre a maioria, provocando extremos contíguos de pobreza absoluta e transbordamento de riquezas e fortunas (Silva, 2021, p. 45).

Em suas considerações sobre a atividade administrativa, Paro (2010) afirma que a administração se estende sobre as ações coletivas do esforço humano e é definida como aplicação racional dos recursos disponíveis para alcançar os fins a que se propõe, sendo uma ação exclusiva e necessária à manutenção da vida humana. O autor ainda defende que, como atividade humana, o desenvolvimento de diferentes atividades administrativas encontra-se inacabado e é permanentemente modificado pelos modos de produção material, que, por sua vez, é determinado pela maneira pela qual a sociedade se organiza a partir da relação dos homens entre si e destes com as forças produtivas.

Nas sociedades de classes, em que o poder está confinado nas mãos de uma minoria, a administração tem servido historicamente como instrumento nas mãos da classe dominante para manter o *status quo* e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio (Paro, 2010, p. 32).

Ainda nesse sentido, Paro (2010) e Silva (2021) discorrem que, no capitalismo, o processo de produção é fragmentado e, ao vender sua força de trabalho para os proprietários dos meios de produção, o trabalhador torna-se alienado tanto do conhecimento quanto da produção feita, tornando-se meio para satisfazer as necessidades do mercado, ao mesmo tempo em que os detentores dos meios de produção passam a exercer o controle sobre o trabalho e a produção a partir de medidas organizacionais para a definição da jornada de trabalho e da atividade produtiva, intencionando a máxima produção de excedente e o aumento do capital.

Neste processo, como avalia Antunes (2009), o trabalho, que é ontologicamente atividade vital, como ação consciente de transformação da realidade, torna-se trabalho alienado, como resultado da relação do modo de produção capitalista. Neste processo, o proletariado torna-se estranho frente à sua própria produção e a si mesmo, como produtor.

O trabalho alienado, como destaca Antunes, constitui a forma de configuração do trabalho no modo de produção capitalista. Quanto à engenharia do controle do trabalho alheio, este se dá de maneiras bastante distintas. Porém, com os objetivos de sempre: o aumento do lucro e da geração de riquezas. Esse controle é materializado pela ação da

gerência que coordena e conduz as práticas produtivas para controlar a ação do trabalhador e aumentar a produção. O mercado representa a força do capital e a organização social é estruturada para alimentar este mercado. Segundo Braverman (1987, p.68) “o controle é, de fato, o conceito fundamental de todos os sistemas gerenciais”. Paro (2010), na mesma direção, destaca a importância desse fato ao enfatizar que o controle está presente nas diferentes teorias da administração capitalista.

Assim, destaca-se que o controle do trabalho é uma necessidade proveniente da fragmentação do processo de produção e da alienação deste processo e do conhecimento sobre ele por parte do trabalhador, conforme abordado em parágrafos anteriores. Ainda nesse sentido, pode-se afirmar que a divisão entre o trabalho intelectual e o manual, ou seja, aqueles que pensam o processo e aqueles que se tornam meros executores, é uma dimensão própria deste modo de produção, que faz com que a gerência capitalista alcance seus objetivos no processo produtivo. Acrescenta-se, contudo, que é no âmbito da divisão pormenorizada do trabalho que temos efetivamente as características próprias do modo de produção capitalista na qual o trabalhador já não tem o domínio do processo produtivo e, como consequência, a “gerência capitalista extrai as forças necessárias ao controle da atividade produtiva do trabalhador” e “ao arrebatá-las das mãos deste a função de concepção, ela pode determinar o método e o ritmo de trabalho mais adequados à eficiência capitalista” (Paro, 2010, p. 94-95). Segundo Braverman,

O mais antigo princípio inovador do modo capitalista de produção foi a divisão manufatureira do trabalho, e de uma forma ou de outra a divisão do trabalho permaneceu o princípio fundamental da organização industrial. A divisão do trabalho na indústria capitalista não é de modo algum idêntica ao fenômeno da distribuição de tarefas, ofícios ou especialidades da produção através da sociedade, porquanto, embora todas as sociedades conhecidas tenham dividido seu trabalho em especialidades produtivas, **nenhuma sociedade antes do capitalismo subdividiu sistematicamente o trabalho de cada especialidade produtiva em operações limitadas**. Esta forma de divisão do trabalho torna-se generalizada apenas com o capitalismo (Braverman, 1987, p. 70, grifo nosso).

A forma de coordenar e controlar os proletários no processo produtivo impulsionou, desde o final do século XIX e início do século XX, as bases das teorias da administração com o intento de atender aos propósitos do capital. Frederik Taylor é considerado pioneiro na teoria da administração científica. Segundo Braverman (1987, p. 82) a “gerência científica, como é chamada significa um empenho no sentido de aplicar

os métodos das ciências aos problemas complexos e crescentes do controle do trabalho”, no sentido de garantir a “adaptação do trabalho às necessidades do capital” (Braverman (1987, p.83).

Braverman (1987) apresenta o taylorismo como uma síntese de ideias sobre a organização do trabalho em um contexto capitalista (século XIX) que deu corpo à teoria da gerência científica que abrangia a organização do processo produtivo e as formas de exercer o controle sobre este processo. A gerência deveria seguir três princípios: a apropriação dos conhecimentos tradicionais do trabalhador, a separação entre o trabalho manual e o mental e a sistematização do trabalho a ser realizado pela gerência.

O primeiro princípio poderia ser chamado de “princípio de dissociação do processo de trabalho das especialidades dos trabalhadores. O processo do trabalho deve ser independente do ofício, da tradição, do conhecimento dos trabalhadores” (Braverman, 1987, p. 103). O segundo princípio poderia ser chamado de “separação de concepção e execução [...], a Ciência do trabalho de Taylor nunca deve ser desenvolvida pelo trabalhador, mas sempre pela gerência.” (Braverman (1987, p. 104). O terceiro princípio seria “a utilização deste monopólio do conhecimento para controlar cada fase do processo de trabalho e seu modo de execução.” (Braverman (1987, p. 108)

Diante do exposto, conclui-se que a gerência científica organizada por Taylor age sistematicamente na expropriação do saber do trabalhador, transformando-o em técnicas a partir da racionalização do conhecimento tradicional, da separação entre o trabalho manual e intelectual e do estabelecimento de tarefas a serem executadas, tendo em vista o aumento da produtividade e do capital.

Essa ideia é reforçada por Rosar (2012) ao discorrer que

[...] quando Taylor teorizou sobre a divisão do trabalho, alcançando uma organização dos trabalhadores capaz de torná-los tão produtivos quanto mais submissos estivessem em relação à direção, o que ele propôs foi o maior controle da direção sobre o trabalhador, de modo que, por meio da formalização dos procedimentos para realizar as operações, da supervisão funcional, do controle dos movimentos, da determinação do índice de produção, a empresa pudesse tornar o trabalhador mais produtivo (Rosar, 2012, p. 51).

A autora afirma que os procedimentos seguidos na composição da empresa capitalista mobilizam o controle sobre a força de trabalho, mediante hierarquia predominante na unidade de comando, e que a junção do saber técnico com a organização do processo produtivo associa a “valorização da mercadoria com a desvalorização do

trabalhador, da autonomização dos produtos com a subordinação disciplinada do seu produtor” (Rosar, 2012, p. 34). Nisso há uma transformação radical do processo produtivo, da organização do tempo e do ritmo de trabalho, com a agudização da exploração da mais valia, como aponta Richter (2015):

A relação da carga de trabalho em dada unidade de tempo sofreu transformações históricas, como no processo da primeira Revolução Industrial, com a substituição das ferramentas manuais por máquinas, assim como em decorrência do sistema taylorista estruturado pelo norte-americano Frederick Winslow Taylor, no qual tivemos a intensificação provocada pela reorganização do trabalho, com o estudo do tempo e dos movimentos por cientistas e engenheiros para atingir o tempo mínimo necessário para a tarefa e para realizar mais racionalmente o movimento. Nesse processo, os empregadores tentavam aproximar ao máximo o tempo de trabalho real do tempo contratado e acabar com o tempo improdutivo do operário, ao se definir exatamente o tempo necessário para realizar cada operação, o que diretamente levava à intensificação do trabalho. Nesse sistema de organização do trabalho, a divisão “técnica” do trabalho humano encontrava-se desde a linha de produção até as gerências da empresa, com o que se designou de administração científica (Richter, 2015, p. 168).

Nesta direção, segundo a autora destacada acima, o controle do trabalho se estende desde a linha de produção, no chão das indústrias, até o trabalho no campo de atuação da gerência.

Somam-se a este contexto as transformações do mundo do trabalho provocadas pela primeira linha de montagem completa que ocorreu na Ford Motors Company. A introdução, inicialmente nas indústrias automobilísticas, e depois em vários segmentos industriais, das “novas maquinarias (esteiras transportadoras em larga escala), foi possível circular a produção enquanto os trabalhadores permaneciam no mesmo lugar, modificações que conduziram à ampliação da produtividade” (Richter, 2015, 169). O sistema taylorista-fordista, segundo a autora, “se expandiu durante as duas guerras mundiais e no ciclo de crescimento econômico. A ampliação da produtividade era lançada aos consumidores, movimentando a economia, vivendo, até meados de 1970, a pujança que ficou conhecida como ‘30 anos gloriosos’” (Richter, 2015, p. 169).

Segundo Paro (2010), inicialmente os trabalhadores reagiram e resistiram ao fordismo, principalmente por meio do abandono destes postos de trabalho e busca de outros empregos. Contudo, com o passar do tempo, o modelo fordista se disseminou limitando as alternativas do trabalhador.

Rosar (2012) destaca também a teoria da administração de Fayol que, segundo a autora, insere-se neste modelo de funcionamento organizacional para a obtenção dos objetivos do capital nas empresas. Rosar salienta que para Fayol, a

Divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação de interesses individuais aos interesses gerais, remuneração, centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade do quadro de pessoal, iniciativa, espírito de solidariedade e lealdade são as bases para uma teoria da administração (Rosar, 2012, p. 35).

Segundo Rosar (2012), as bases da gerência científica estão fundamentadas no pensamento de Taylor, Ford e Fayol. Os três buscaram, a partir de suas teorias, apresentar elementos que favorecessem o aumento da produção e, conseqüentemente, do lucro. Taylor deteve-se na organização minuciosa da divisão do trabalho, separando o manual do intelectual e, a partir do controle da gerência, garantir o alcance dos objetivos do capital, sustentado em processos científicos positivistas para a objetivação do processo produtivo. Fayol propôs a hierarquização do processo de produção com a construção de princípios gerenciais, e Ford, ao inserir a esteira na linha de produção, revolucionou o modo de produção industrial.

Pode-se sintetizar que o taylorismo e o fordismo trazem os elementos organizacionais do processo produtivo, tais como a coordenação e o controle, como essência da prática administrativa. Já Fayol desenvolve a sistematização desta organização, enfatizando a centralidade do comando e da hierarquização.

Os pressupostos do gerencialismo adentraram as mais diversas áreas. Como esclarece Rosar (2012), enquanto

o trabalhador manual é submetido a uma rígida disciplina imposta pela direção da empresa que determina a produção-padrão, o trabalhador intelectual é, de certa forma, autônomo, pois a sua função é o planejamento. [...] Por outro lado, a autonomia inicial do trabalhador intelectual tende a ser restringida, na medida em que a sua produção torna-se determinada objetivamente pelo mercado, pelas metas das empresas e a sua permanência na empresa está sujeita aos critérios de rentabilidade e lucro estabelecidos pela direção. Naturalmente, as medidas que estabelecem a produtividade do trabalhador manual, não se aplicam ao trabalhador intelectual, mas existem formas da empresa introduzir um controle embutido no planejamento, que ele mesmo faz, do seu trabalho (Rosar, 2012, p. 53).

Diante disso, conclui-se que a prática gerencial na administração capitalista move recursos para ampliar o lucro, melhorar a produção e a geração de riquezas. Seu objetivo principal está na manutenção do capital e, por isso, suas técnicas não consideram outro fator senão o que deve ser feito para aumentar a produtividade, otimizar o trabalho em relação ao tempo, mesmo que para isso a condição humana do trabalhador precise ser desconsiderada. Tudo isso, apesar das mudanças alcançadas pelo modo de produção capitalista, pelos avanços tecnológicos e pelos impactos destas mudanças na organização do tecido social. Assegura-se que

O pensamento de Taylor, ao contrário do que comumente se afirma, não ficou restrito aos limites de sua ‘administração científica’. Embora com matizes variados, que servem para encobrir suas reais dimensões e visam a atender às necessidades de justificação ideológica do momento, a gerência enquanto controle do trabalho alheio, através da apropriação do saber e do cerceamento da vontade do trabalhador, encontra-se permanentemente presente na teoria e na prática da administração em nossa sociedade (Paro, 2010, p. 65).

Ainda que, como avalia Paro, o modelo Taylorista da Administração Científica se encontre presente e fortemente marcado nas relações administrativas no tempo presente, a crise do modo de produção na década de 1970, dentre outras variáveis, como o declínio da taxa de lucros que abalou os interesses dos capitalistas, a crescente luta dos(as) trabalhadores(as) pela garantia dos seus direitos e a saturação do modelo produtivo Taylorista, sem resposta frente a queda de consumo, abriram espaço para o fortalecimento do modelo Toyotista. Neste processo, se fortalece a demanda por um novo perfil de trabalhador(a) e de Estado. Assim, esse contexto ampliou a voz dos liberais com sucessivos ataques ao que eles definiam como culpados pela crise, e passaram a acusar o Estado de Bem-Estar Social como ineficiente.

Como avalia Richter (2015),

Dentre os alicerces do modelo keynesiano estava a natureza intervencionista do Estado, que garantia o controle fiscal e a proposição do consumo da produção no momento de expansão pós-guerra. Todavia, a crise do petróleo nos anos 1970 e a estagflação incidiram mais críticas a esse modelo, principalmente pelos liberais clássicos, que atacavam o alargamento dos direitos dos trabalhadores. Naquela conjuntura, o intervencionismo passava a ser fortemente atacado, tanto materialmente como no pensamento da época. E, embora, sejam muito complexas as transformações operadas naquele período, alguns pontos sinalizam a crise vivida após o apogeu do fordismo e keynesianismo [...] (Richter, 2015, p. 170).

Segundo a autora, a administração científica já não respondia à crise frente à redução do consumo e da estagflação⁶. Um novo modo de produção tomou força neste contexto por apresentar uma mudança estrutural no processo produtivo, sustentado em bases que evitavam a produção de estoques, eliminava a espera e a necessidade de fazer inventário, já que tudo estaria cronometrado de forma eficiente, segundo o modelo *just in time* (Richter, 2015). Do(a) trabalhador(a), exigia-se um novo perfil. O trabalho flexível, a terceirização e a exploração da subjetividade passam a ser fortemente explorados, configurando uma “nova racionalidade produtiva [...] cuja característica mais perceptível é o caráter flexível que se estende para diferentes dimensões e se confronta com a rigidez do fordismo” (Richter, 2015).

Com a expansão dos modos de produção capitalista e das modificações ocorridas no interior das empresas decorrentes desta expansão e dos avanços tecnológicos, o modo de controle do trabalho e da gerência também mudaram, passando a não apenas controlar o trabalhador manual, que foi inserido em um ritmo constante e controlado pelas tecnologias. O controle também acontece com o trabalhador intelectual, responsável por planejar. Esse controle se dá por meio de estratégias que atribuem a este trabalhador a responsabilidade de participar da elaboração de metas, por exemplo, visando ao aumento do lucro e da produtividade. Percebe-se, aqui, que este trabalhador, visto agora como parceiro, colaborador, assume uma espécie de corresponsabilidade pelo sucesso da empresa.

2.2 Estado neoliberal, o ataque à democracia e os preceitos da nova gestão pública

Nesta subseção, busca-se compreender como o capital dita as regras da organização social, revestindo-se de flexibilidade diante de diferentes contextos históricos para permear as relações sociais e engendrar suas formas de domínio. Azevedo (2021, p. 90) corrobora a ideia de que o “capitalismo tem apresentado grande capacidade

⁶ Estagflação: a união dos termos "estagnação" (paralisação) e "inflação" (aumento geral dos preços). A estagflação ocorre com a combinação de 3 fatores: 1 - inflação alta; 2 - desaceleração da atividade econômica; 3 - aumento do desemprego.

Fonte: <https://www.serasa.com.br/score/blog/o-que-e-estagflacao-e-como-isso-afeta-a-economia/> Acesso em: 15 ago. 2025.

de recuperação e isso não surpreende diante da flexibilidade e plasticidade desse sistema, fundamentado na produção e troca de mercadorias.”

O liberalismo, corrente filosófica de economia política que começa a ter suas bases teóricas delimitadas por John Locke,⁷ que defendia ideias de liberdade da burguesia europeia do século XVII contra os abusos dos reis absolutistas. O liberalismo defendia a liberdade da burguesia em relação ao domínio absolutista dos reis; contudo legitimava o domínio desta mesma burguesia sobre os meios de produção, o aparato do Estado e os(as) trabalhadores(as). Azevedo (2021, p. 72) afirma que “o pensamento liberal deu forma a um modo de produzir que tinha o trabalho livre e o capital como conteúdos e o mercado como meio de encontro dos produtores e possuidores de mercadorias.”

Face aos interesses da burguesia, sedimentava-se no âmbito das condutas governamentais a solidificação das teses liberais. Silva (2021) afirma que

Um dos pilares que sedimenta a doutrina do liberalismo clássico fundamenta-se no princípio da economia como um organismo autorregulamentado, assim, seriam necessárias condutas governamentais que visassem liberdade sem travas às atividades econômicas para potencializar o regime de acumulação e produção de riqueza dos proprietários dos meios de produção. Nesta direção, o liberalismo clássico se contrapunha às políticas e práticas regulatórias no âmbito da máquina governamental que incidisse sobre a economia e os ciclos produtivos (Silva, 2021, p. 28).

A autora ainda destaca que essa corrente filosófica se estendeu até o início do século XX, contexto histórico marcado pela devastação dos países europeus pela guerra e por uma grave crise do setor financeiro capitalista, com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929. Nesse contexto político e econômico, se desenvolveu a corrente filosófica de economia política, criada por John Maynard Keynes (1883-1946), que defendia a intervenção estatal na economia, sem restringir totalmente a autonomia da empresa privada. O keynesianismo foi implementado por apresentar alternativas para reduzir os impactos da crise econômica ao propor a intervenção estatal na economia, como uma espécie de combinação entre mercado, instituições democráticas e Estado. Ao Estado caberia ocupar-se da garantia do emprego, do crescimento econômico e do bem-

⁷ John Locke - Considerado expoente do Iluminismo, fundou o Empirismo, teoria que defende a experiência como única forma de conhecimento do mundo [...] advogou pela instituição do governo civil, visando a proteção da propriedade [...] defendeu a separação entre o governo civil e a igreja. Disponível em: <https://www.fflch.usp.br/36580>. Acesso em: 11 ago. 2024.

estar de seus cidadãos, podendo atuar paralelamente nos processos de mercado ou subjugar estes processos.

Para Harvey (2005, p. 20), “essa forma de organização político-econômica é hoje denominada normalmente ‘liberalismo embutido’, para sinalizar como os processos de mercado” eram delimitados em um ambiente regulatório que ora restringia as ações destes mercados ora lideravam estratégias econômicas, promovendo a elevação das taxas de crescimento econômico nos países desenvolvidos e tentando ampliar esse crescimento para os países periféricos através da exportação dos padrões de consumo.

É no contexto da primeira metade do século XX que também se desenvolveram as bases conceituais do neoliberalismo, a partir de pensadores como Friedrich von Hayek⁸ e Milton Friedman⁹ que, juntamente a outros teóricos, fundaram, em 1947, uma sociedade¹⁰ que defendia a liberdade de comércio e se opunha fortemente ao Estado intervencionista.

Em um estudo intitulado “O Balanço do Neoliberalismo”, Anderson (1995) elucida que

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (Anderson, 1995, p. 2).

De acordo com estudos de Harvey (2005), o keynesianismo ou liberalismo embutido estava esgotado e não mais funcionava para os interesses do capital. O momento requeria alguma alternativa para restabelecer as condições para a retomada de acumulação do capital, reorientar os gastos públicos e retirar as proteções ao capital estrangeiro. O

⁸ Friedrich von Hayek filósofo foi um político austríaco que defendia a ideia de que a economia deveria funcionar sem intervenções estatais. Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/hayek/> Acesso em: 7 ago. 2024.

⁹ Milton Friedman foi um economista nort- americano que pregava o monetarismo, a crença no liberalismo econômico e a manutenção do mercado como gerador de riquezas. Disponível em https://www.ebiografia.com/milton_friedman/ Acesso em: 7 ago. 2024.

¹⁰ Sociedade denominada *Mont Pelerin Society*, como menção ao *spa* suíço em que um grupo de economistas, historiadores e filósofos se reuniu para criar estratégias de defesa à ordem social capitalista (Harvey, 2005).

autor ainda descreve que o neoliberalismo se apresentava “como potencial antídoto para ameaças à ordem social capitalista e como solução para as mazelas do capitalismo havia muito se achava oculto sob as asas da política pública” (Harvey, 2005, p. 29).

Desta forma, no início da década de 1970, ganha espaço o neoliberalismo como uma iniciativa intelectual e política que garantia a defesa dos direitos à propriedade privada, a instituição de mercados de livre funcionamento, a criação de instituições globais para proteger os mercados, ou seja, criar um ambiente de segurança para o capital global. Como destaca Richter (2015), o Estado, na lógica neoliberal, não é fraco, mas, ao contrário, é um Estado forte para atender aos interesses do mercado, mesmo que para isso seja necessário, para além do aparelho ideológico, o uso da força coercitiva.

Segundo Menchise, Ferreira e Álvarez (2023), nas décadas de 1970 e 1980, houve uma grande mudança na organização sociopolítica e econômica dos Estados, que motivaram o desmantelamento do Estado-social, incentivaram as privatizações e a inserção de ideias de que o Estado deveria ser gerido como uma empresa e o homem também deveria assumir essa característica de competitividade empresarial. Ainda para estes autores, as

políticas neoliberais continham princípios e valores de eficácia e eficiência e, até mesmo, incutiam sobre o indivíduo, que passava por constantes avaliações de desempenho sob a exigência de uma produtividade sempre crescente, uma obrigação interna e externa de superação contínua dos seus limites. Havia toda uma disciplina de incentivar a concorrência, sendo um sistema normativo que influencia no mundo inteiro até hoje, estendendo a lógica do capital nas relações individuais, empresariais e instituições (Álvarez; Ferreira; Menchise, 2023, p. 1 e 2).

Harvey (2005) afirma que definir o neoliberalismo e o papel do Estado não é tarefa das mais simples, pois seu desenvolvimento ocorreu de maneira geograficamente desigual, assim como nas diversas instituições políticas. Para o autor, o neoliberalismo é

[...] uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a estas práticas; O Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro (Harvey, 2005, p. 12).

Para este autor, portanto, o Estado neoliberal atende aos interesses do capital ao garantir a propriedade privada, os direitos individuais e o livre funcionamento do

comércio e que deve a todo custo preservar essas liberdades. O autor afirma ainda que o Estado neoliberal “tende a ficar do lado do clima de negócios favorável em detrimento” dos direitos coletivos do trabalho e da qualidade de vida. Ele favorece “a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras e não o bem-estar da população ou a qualidade ambiental” (Harvey, 2005, p. 81).

Para Ianni (1998, p. 113), o neoliberalismo modifica as estruturas sociopolítica e econômica nacionais ao promover a abertura do mercado, e “tudo deve ser condicionado à dinâmica da economia, do mercado [...], de tal modo que tudo o que possa ser social, político e cultural seja visto como encadeado, influenciado ou determinado pela dinâmica da economia.”

O neoliberalismo tem uma visão muito clara a respeito da gestão, a forma pela qual os Estados devem atingir seus objetivos de política econômica e de política social.

Como podemos observar, o neoliberalismo é decisão de investir o fundo público no capital e privatizar os direitos sociais, de maneira que podemos definir o neoliberalismo como alargamento do espaço privado dos interesses de mercado e encolhimento do espaço público dos direitos. Seu pressuposto ideológico básico é a afirmação de que todos os problemas e malefícios econômicos, sociais e políticos do país decorrem da presença do Estado não só no Setor de Produção para o mercado, mas também nos Programas Sociais, donde se conclui que todas as soluções e todos os benefícios econômicos, sociais e políticos procedem da presença das empresas privadas no Setor de Produção e no dos Serviços Sociais (Chauí, 2021, p. 7).

De acordo com Chauí (2021, p. 7), na lógica do capital, toda realidade é apropriada e transformada em objeto, tornando-se mercadoria. Esse processo cria uma lógica de uniformização pelo valor de mercado, próprio de uma sociedade baseada na troca de mercadorias mediada pelo dinheiro. Em decorrência disso, surge uma lógica de administração que reflete essa estrutura econômica e se apoia em dois pressupostos: “toda dimensão da realidade social é equivalente a qualquer outra e por esse motivo é administrável de fato e de direito, e o de que os princípios administrativos são os mesmos em toda parte porque todas as manifestações sociais, sendo equivalentes, são regidas pelas mesmas regras.” Nesse contexto, a administração é reconhecida e realizada de acordo com um conjunto de normas gerais vazias de singularidades e universais às dinâmicas sociais. Para a autora, essa prática faz com que uma instituição social seja transformada em uma organização, como exposto no trecho a seguir.

Uma instituição social é uma ação ou uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela. Sua ação se realiza numa temporalidade aberta porque sua prática a transforma segundo as circunstâncias e suas relações com outras instituições – é histórica. Em contrapartida, uma organização se define por uma outra prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade, fundada nos dois pressupostos de equivalência e generalidade de todas esferas sociais, que, como vimos, definem a administração. É percebida e praticada segundo um conjunto de normas gerais desprovidas de conteúdo particular que, por seu formalismo, são aplicáveis a todas as manifestações sociais. Está referida ao conjunto de meios particulares para obtenção de um objetivo particular, ou seja, não está referida a ações articuladas às ideias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações, isto é, estratégias balizadas pelas ideias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. É regida pelas ideias de gestão, planejamento, previsão, controle, competição e sucesso (Chauí, 2021, p. 8).

Diante do exposto, percebe-se as contradições de princípios entre o neoliberalismo e a democracia, esta última sendo interpretada como forma política que considera legítimos os conflitos entre os interesses e busca soluções institucionais para eles, e que concilia os princípios da igualdade e da liberdade às reais diferenças existentes em uma sociedade de classes, marcadas por contradições nas condições materiais de existência. O capitalismo, sob o domínio das teses neoliberais, é incompatível com a efetiva democracia, visto que esta vai além da ideia de um regime político que garante apenas a igualdade jurídica e a liberdade individual, por colocar os homens em posição de igualdade. Em um estado democrático de direito, “os desiguais conquistam a igualdade, entrando no espaço político para reivindicar a participação nos direitos existentes e sobretudo para criar novos direitos” (Chauí, 2021, p. 3).

O neoliberalismo traz, portanto, em seu bojo, uma nova forma política de governar. Nas palavras de Dale,

[...] o desenvolvimento da forma política do neoliberalismo, geralmente chamada de Nova Gestão Pública, que tem como uma das suas características-chave o fato de, em conformidade com o neoliberalismo, não funcionar contra o Estado, mas através dele (Dale, 2010, p. 1104).

Contudo, a Nova Gestão Pública (NGP) está associada a uma lógica mercantil, na qual o Estado passa a funcionar segundo os preceitos de funcionamento do mercado. Silva e Ritcher (2018) enfatizam que a NGP

[...] transcende tempos e espaços e assume dimensões transcontinentais. Longe de ser apenas um conjunto de práticas gestoriais adotado de forma fortuita e pontual, seus princípios e concepções estão organicamente vinculados à lógica mercantil instaurada no âmbito do aparelho de Estado, sobretudo em países que adotaram reformas de cunho neoliberal, a partir dos anos 1990 (Silva; Richter, 2018, p. 1277).

Segundo as autoras, a implementação da NGP como garantidora da eficácia estatal segue alguns mecanismos, tais como:

Adoção de uma administração pública voltada para resultados [...]. Pluralidade de provedores de serviços públicos para a garantia da governança e estabelecimento de formas contratuais de gestão em estruturas estatais e entes públicos não estatais [...]. Combinação entre a flexibilização da gestão burocrática e aumento da responsabilização da administração pública mediante o bom funcionamento dos mecanismos institucionais de controle (Silva; Richter, 2018, p. 1278).

A inserção de tais mecanismos, sob a lógica mercantil, imprime mudanças na esfera pública, deixando em destaque os métodos excludentes nos quais o neoliberalismo está alicerçado e evidenciando a estrutura gerencial do Estado. Na próxima subseção, buscaremos apreender como as premissas da Nova Gestão Pública foram implementadas na agenda governamental brasileira pós processo de redemocratização pelo qual o país passou.

2.3 O contexto neoliberal no Brasil: a reforma administrativa do Estado pós 1990 e as novas lógicas e mecanismos de controle

A implementação da política neoliberal no Brasil ganha força com o fim do regime militar e, mais especificamente, nos governos subsequentes à redemocratização do país. No Brasil, o regime ditatorial durou 21 anos: de 1964 a 1985. Instituído com muita força, apresentava vulnerabilidades e enfrentava acusações de brutalidade, violações de direitos humanos e uso do terrorismo de Estado. Conforme o Relatório da Comissão Nacional da Verdade (2014), no regime ditatorial brasileiro

Criara-se uma arquitetura legal que permitia o controle dos rudimentos de atividade política tolerada. Aperfeiçoara-se um sistema repressor complexo, que permeava as estruturas administrativas dos poderes públicos e exercia uma vigilância permanente sobre as principais instituições da sociedade civil: sindicatos, organizações profissionais,

igrejas, partidos. Erigiu-se também uma burocracia de censura que intimidava ou proibia manifestações de opiniões e de expressões culturais identificadas como hostis ao sistema. Sobretudo, em suas práticas repressivas, fazia uso de maneira sistemática e sem limites dos meios mais violentos, como a tortura e o assassinato (Brasil, 2014, p. 102).

Como evidencia o Relatório, vivemos ao longo da ditadura as marcas de um regime amplamente repressivo e que incutiu e inculcou fortes traços autoritários no ideário social. Estudos de Saad Filho e Moraes apontam que

[...] o Estado militar incorporou uma forma de dominação forte, porém com importantes fragilidades. Para se consolidar no poder e garantir a tolerância à repressão, o regime precisava proporcionar estabilidade macroeconômica e rápido crescimento da renda e do emprego. De fato, quando o crescimento econômico foi interrompido, o regime enfraqueceu, e um movimento democrático de âmbito nacional ganhou força. Esse movimento baseava-se numa lógica social e politicamente inclusiva de cidadania, igualdade, distribuição de renda e criação de um Estado de bem-estar social universal (Saad Filho; Moraes, 2018, p. 71).

Ressaltam os mesmos autores que, naquela conjuntura, a partir de meados da década de 1970, iniciou-se uma crescente crise no regime militar brasileiro, dando início a um processo de transição de regime político, da ditadura para a democracia, apoiado pela elite que, ao defender a democracia, vislumbrava a redução da ação do Estado e a garantia da hegemonia do capital. Nesta direção, evidencia-se que a democracia brasileira nasceu como resposta aos interesses da elite econômica, não por defenderem os ideais democráticos, mas para garantirem a ação do capital sobre o Estado e a manutenção de suas riquezas. Nesta direção, destacam que a Constituição Federal promulgada em 1988 é a representação das tentativas de equilibrar as forças políticas do fim da ditadura e, por isso, criou um ambiente político problemático ao buscar conciliar interesses antagônicos. No âmbito da política social, ela trouxe avanços sem precedentes para a esquerda, protegeu empresas e mercados nacionais ao mesmo tempo em que favoreceu abertura para a ideologia neoliberal (Saad Filho; Moraes, 2018).

Com a abertura política após a primeira eleição indireta, na qual tomou posse José Sarney (1985-1990, PMDB), tivemos as primeiras eleições diretas que levaram à Presidência da República Fernando Collor de Melo (1990-1992, PRN) que, devido ao seu *impeachment*, foi destituído e seu vice Itamar Franco (1992-1995) assumiu a presidência do país em dezembro de 1992. “As administrações lideradas por Collor e seu vice-

presidente, Itamar Franco, impuseram políticas monetárias cada vez mais contracionistas para controlar a inflação, atrair capital estrangeiro e gerar excedentes exportáveis”. (Saad Filho; Moraes, 2018, p. 102). Neste contexto, evidenciam-se os discursos e movimento de abertura às teses neoliberais que, de acordo com Saad Filho e Moraes, “uma das principais características da transição brasileira para o neoliberalismo é que ela foi, ao mesmo tempo, disfarçada e justificada ideologicamente por um programa de estabilização da inflação (Saad Filho; Moraes, 2018, p. 96).

Para Azevedo (2021), o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992 PRN) foi o pioneiro nas reformas gerencialistas e neoliberais. Contudo, é no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002, PSDB) que, segundo Santos (2018),

surge uma proposta de reforma da administração pública assentada nos princípios de uma administração gerencial. Assim como na reforma de perspectiva weberiana, esta partia da ideia de que era necessário modernizar a administração pública, tendo a perspectiva gerencial como o único meio para afastar as relações patrimoniais (Santos, 2018, p. 32).

Nesse contexto, os problemas sociais e econômicos enfrentados eram atribuídos à ineficiência estatal. Nesse ínterim, buscou-se alterar a forma como o Estado se relacionava com a economia e a sociedade. As teses do “liberalismo embutido”, ou como conhecido Estado de Bem-Estar social, que nem teve suas bases disseminadas no país, cederam lugar ao neoliberalismo (Richter, 2015).

No Brasil, a reforma administrativa empreendida no Governo FHC foi orientada pelas diretrizes do Plano Diretor de Reforma do Estado elaborado por Bresser Pereira¹¹. Este documento é um marco referencial para a implementação da Nova Gestão Pública no país, justificada pela responsabilização do Estado em relação à crise econômica. Ao analisar este documento, Silva e Ritcher discorrem que

De acordo com o documento do Plano Diretor, na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as ideias de privatização, publicização e terceirização. Pautado em um discurso modernizador e pretensiosamente sedutor, o Plano Diretor apresentou medidas consideradas necessárias para a reconstrução do Estado, superação da crise fiscal e aumento da governabilidade, mediante o tripé acima referido. Não obstante, além da clássica privatização, enquanto venda dos ativos públicos para o mercado, a publicização implica na

¹¹ Luiz Carlos Bresser Pereira, economista, cientista político, cientista social, administrador de empresas e advogado. Foi ministro da Fazenda do Brasil (1987), ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia (1999).

transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que o Estado presta, transformando uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública e não-estatal (Silva; Ritcher, 2018, p. 1286).

Percebe-se aqui uma preocupação em redefinir o papel do Estado a partir da descentralização da gestão pública. Peroni (2008, p. 1) destaca que a justificativa neoliberal era que a reforma do Estado superaria a crise, pois o mercado teria as condições de “superar as falhas do Estado, portanto a lógica do mercado deve prevalecer, inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo”.

A reforma administrativa empreendida no Governo FHC implementou mudanças estruturais alinhadas a políticas neoliberais e à descentralização administrativa na educação brasileira. O Quadro 7 apresenta os principais marcos educacionais desse período (1995 a 2002) e sua relação com a nova gestão pública.

Quadro 7 - Marcos educacionais do Governo FHC (1995 – 2003) e sua relação com a gestão pública

Marco	Dispositivo legal	Ano	Objetivos	Relação com a gestão
Avaliação Saeb	Saeb - Portaria MEC nº 1.147/95	1995	Avaliar a qualidade do ensino básico público (5º e 9º ano do EF, e 3º ano do EM) por meio de testes padronizados em Língua Portuguesa e Matemática.	Foco em avaliação de resultados e accountability (prestação de contas), influenciado pelo Banco Mundial.
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério	Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96	1996	Redistribuir recursos financeiros para o ensino fundamental garantindo um valor mínimo por aluno/ano.	Descentralização: Estados e municípios passaram a gerir os recursos, com supervisão federal. Foco no ensino fundamental: Priorizou a universalização desta etapa (em detrimento da educação infantil, educação de jovens e adultos (EJA) e ensino médio). Critérios meritocráticos: Parte dos recursos vinculados à produtividade de professores.
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	LDBEN – Lei nº 9.394/96)	1996	Promover a reforma curricular com a flexibilização dos currículos.	Municipalização – transferência de responsabilidade para municípios.

			Aumentar a autonomia escolar.	Avaliação de resultados: implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb.
Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)	Diretrizes educacionais criadas como parte de reforma educacional alinhada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394/96).	1997 - 1998	Padronizar os conteúdos mínimos obrigatórios em todas as escolas brasileiras. Orientar professores na elaboração de projetos pedagógicos. Promover o trabalho interdisciplinar. Inserir uma abordagem curricular baseada em competências e habilidades.	Padronização da qualidade do ensino, desconsiderando as diferenças regionais. Tecnicismo - Foco em competências mensuráveis (influência do Banco Mundial). ¹²
Avaliação Enem	Enem - Portaria MEC nº 438/98	1998	Avaliar o desempenho dos estudantes ao final do ensino médio e oferecer um diagnóstico da educação básica, inicialmente sem vinculação a vestibulares ou políticas de acesso.	Avaliação em larga escala; Foco em resultados e <i>accountability</i> ; Incentivo à competitividade e; Descentralização indireta.
Prouni - Expansão do Ensino Superior	Medida Provisória nº 2.134/2001. Regulamentada pela Lei nº 11.096/2005 (já no governo Lula / PT).	2001	Oferecer bolsas de estudo parciais (50%) e integrais (100%) em universidades privadas a estudantes de baixa renda, em troca de isenções fiscais para as instituições.	Parceria público-privada: Terceirização da educação superior, reduzindo investimento em universidades públicas. Inclusão limitada: Beneficiou classes média-baixa, mas sem alterar a elitização do ensino superior público.

Fontes: Lei nº 9.424/ 96, Fundef. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB (1996). MEC/ Inep, Parâmetros Curriculares Nacionais. *Medida Provisória nº 2.134/2001*. Regulamentado pela *Lei nº 11.096/2005*. Portaria MEC nº 1.147/95. Portaria MEC nº 438/98. Organizado pela autora (2025).

As bases legais destacadas no Quadro 7 evidenciam algumas das políticas emanadas pelo Estado naquele contexto. A observação das políticas do Governo FHC permite identificar um modelo de gestão gerencial na educação, voltado para a eficiência,

¹² Veja KRAWCZYK, Nora. O Banco Mundial e as políticas educacionais nos anos 1990.

a avaliação e a descentralização, aspectos comuns da reforma do Estado ocorrida na década de 1990. Conforme aponta Krawczyk, “A reforma educacional dos anos 1990, sob influência do Banco Mundial, implantou um modelo de gestão empresarial na escola pública, onde eficiência, produtividade e avaliação padronizada substituíram o debate sobre qualidade social da educação” (Krawczyk, 2000, p. 110). Por isso, o destaque das políticas de avaliação em larga escala, o foco na etapa do ensino fundamental, a expansão da educação superior na esfera privada com recurso público e a organização do currículo baseado em competências e habilidades.

A NGP, ao viabilizar a intervenção do setor privado na gestão do setor público, imprime neste último a administração gerencialista, pautada em padrões de qualidade regulados pelo capital e pelo mercado. Na subseção seguinte, aprofunda-se a análise a partir da perspectiva da organização institucional da divisão do trabalho, com ênfase na figura da 'liderança', tal como concebida na lógica neoliberal, e nos impactos desses preceitos sobre a concepção do gestor escolar.

2.4 O papel do líder na administração capitalista e as suas influências na seleção de diretores/as escolares no âmbito da NGP

A Nova Gestão Pública (NGP), inspirada nos preceitos do neoliberalismo e no modelo de administração empresarial, promoveu profundas transformações na organização do trabalho no setor público. Sob essa lógica, os trabalhadores da administração estatal passaram a ser organizados segundo critérios de eficiência, produtividade e desempenho, numa clara transposição dos mecanismos do mercado para o interior da máquina pública. Assim, o servidor público deixa de ser concebido como agente de políticas públicas voltadas ao bem comum e passa a ser tratado como recurso humano, cuja atuação deve ser monitorada, mensurada e orientada por metas e resultados previamente definidos.

Essa racionalidade gerencialista impõe uma reorganização das estruturas estatais, afetando diretamente as relações de trabalho, as formas de gestão e os princípios que norteiam o serviço público. A lógica da concorrência, da meritocracia e da responsabilização individual infiltra-se nos processos institucionais, promovendo uma cultura organizacional ancorada na performance e na competitividade.

Nesse cenário, todas as esferas e instituições que compõem a estrutura do Estado são impactadas inclusive, e de forma significativa, a educação pública. Com a crescente implementação da lógica mercadológica no interior das políticas educacionais, observa-se a redefinição do papel dos profissionais da educação, especialmente daqueles que ocupam cargos de gestão. Entre eles, destacam-se os(as) diretores(as) escolares, cuja atuação passa a ser reconfigurada a partir dos princípios da NGP. Esses gestores, tradicionalmente compreendidos como articuladores do projeto político-pedagógico coletivo da escola, passam a ser cobrados por sua capacidade de liderar com foco em resultados, gerenciar recursos com eficiência e promover o desempenho institucional conforme indicadores padronizados, em uma clara aproximação com a figura do gestor empresarial.

Dessa forma, a NGP não apenas redefine o papel do Estado e de suas instituições, mas também ressignifica o trabalho dos profissionais que nele atuam. No caso específico da gestão escolar, os(as) diretores(as) deixam de ser reconhecidos prioritariamente por sua dimensão pedagógica e comunitária, passando a ser avaliados por parâmetros gerenciais, como produtividade, cumprimento de metas e eficiência administrativa. Tal mudança evidencia como os preceitos mercadológicos têm orientado a organização e a ação dos trabalhadores públicos, convertendo princípios educacionais em metas operacionais e transferindo ao gestor escolar a responsabilidade por resultados que extrapolam o campo da educação como direito social. Como aponta Oliveira (2003), a incorporação do ideário gerencialista ao campo educacional transforma o trabalho docente e de gestão escolar, subordinando-o à lógica da eficiência e da responsabilização individual pelos resultados.

Esta lógica está fortemente alicerçada nos princípios delineados a partir da administração pública gerencial delineada por Bresser-Pereira (1996), como afirmava:

É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos (Bresser-Pereira, 1996, p. 5-6).

Para Dardot e Laval (2016), essa perspectiva converte o trabalhador público em um verdadeiro "empreendedor de si mesmo", atribuindo-lhe a responsabilidade integral por seu desempenho, ainda que atue em contextos marcados por condições estruturais adversas. Nessa lógica, o novo modelo de sujeito – o *homo economicus* – deixa de ser apenas aquele que participa de trocas econômicas para se tornar "um empresário de si mesmo, isto é, um sujeito que faz de sua vida uma ‘empresa’, permanentemente em competição consigo mesmo e com os outros" (Dardot; Laval, 2016, p. 299).

A NGP influencia todas as dimensões do Estado, incluindo os trabalhadores da educação, que passam a ser subordinados a metas e controles externos e que reduzem significativamente a autonomia pedagógica de professores e gestores. Nesse contexto, as unidades escolares assumem características empresariais, transformando diretores em gerentes de desempenho e substituindo a participação democrática por modelos gerenciais. Como destaca Laval (2004),

A nova gestão pública impõe às escolas os métodos do setor privado: os diretores tornam-se 'gerentes', os professores são avaliados por indicadores de produtividade, e a educação é tratada como um serviço a ser controlado por metas de eficiência. A participação democrática é substituída por uma lógica mercantil que esvazia o sentido pedagógico (Laval, 2004, p. 89).

Essa transição para um modelo empresarial de gestão escolar é ainda corroborada, de acordo com Drabach e Mousquer (2009, p. 274), pela adoção dos “princípios da administração geral, pensados sob uma racionalidade capitalista” que, ao serem instituídos nas escolas, “acabam por compactuar também desta racionalidade, contribuindo para a manutenção das relações de exploração capitalista.”

Em um estudo sobre a gestão da educação na sociedade capitalista, as autoras Primo e Fernandes enfatizam que

Pensar a gestão da educação a partir da lógica do capital, é buscar compreender, entre outros fatores, o enfoque que o planejamento estratégico traz para o campo educacional, a importância do monitoramento eletrônico, do controle social, e o reducionismo dos processos educativos, com um currículo mínimo que não dialoga com a intenção de uma formação integral do sujeito, entendido, como ser social (Primo e Fernandes, 2020, p. 299).

As autoras expõem que os principais objetivos de uma gestão alicerçada na lógica do capital é o aumento da produtividade com a otimização das forças produtivas a partir da busca por eficiência e eficácia. Para isso, usa-se como justificativa a necessidade de diminuir os gastos públicos, com a implementação de um modelo gerencial de gestão pública que coloca o Estado como um ente regulador, com intervenção mínima nas questões sociais, como a educação. A materialização de um modelo empresarial de gestão na educação impacta desde a elaboração de macro políticas públicas, passa pela definição do perfil dos gestores no interior das escolas e alcança o fazer pedagógico nas salas de aula, direcionando-o para a formação de um sujeito que possa atender às necessidades do capital.

Nesse sentido, as autoras evidenciam que

a prática pedagógica de educar para o consenso, reproduzindo a ideologia dos blocos dominantes, a partir de uma gestão gerencial da educação, de característica empresarial a qual busca melhores resultados a partir de indicadores educacionais, faz da escola um espaço simbólico que prioriza técnicas meritocráticas, com um currículo esvaziado e que legitima interesses privados delineados no âmbito das diretrizes políticas da educação contempladas nas agendas governamentais, a fim de contribuir na formação mínima da classe trabalhadora, a qual move o capital, direcionado pela mão invisível do mercado (Primo; Fernandes, 2020, p. 300).

Estudos de Alves e Leite (2012) afirmam que no campo educacional, os ideais neoliberais que engendraram as teses de reforma do Estado se manifestaram de diferentes maneiras nas políticas de formação docente, na implementação de modelos de avaliação em larga escala, na instituição de modelos de gestão adaptados às novas formas de organização capitalistas, na definição de parâmetros e competências curriculares, em incentivos à privatização a partir de financiamentos e formas de administração e na precarização do trabalho docente.

Em suas pesquisas, Santos (2018, p. 46) reitera ainda que a “teoria da administração educacional tem suas origens na Abordagem Clássica da Administração visto que, os primeiros escritos sobre este estudo no Brasil inspiraram-se na administração científica e gerencial de Taylor e Fayol”. A escola, como instituição indissociável da sociedade, é fortemente influenciada pela lógica empregada nos processos administrativos capitalistas.

Para Frigotto,

Na perspectiva das classes dominantes, historicamente, a educação dos diferentes grupos sociais de trabalhadores deve dar-se a fim de habilitá-los técnica, social e ideologicamente para o trabalho. Trata-se de subordinar a função social da educação de forma controlada para responder às demandas do capital (Frigotto, 2000, p. 26).

Portanto, considera-se a escola como parte constituinte da organização social e, por essa razão, influenciada pelos arranjos sociais, ao mesmo tempo em que influencia na composição da realidade na qual está inserida. Girardi (2020) defende em sua tese que

a escola pública não se constitui em uma empresa capitalista e, teoricamente, não deveria estar atrelada ao universo da produção material da vida. Todavia, como construção social, desde a Revolução Industrial, foi engendrada para adequar o antigo súdito a outra constituição histórica de sujeito, o “cidadão”, o trabalhador condizente com o mercado laboral e com uma sociedade burguesa que se estabelecia com o advento da Modernidade. [...] A escola não deveria ser regida pelos mesmos contornos de uma empresa privada (Girardi, 2020, p. 52).

Para Dourado (2012), o ambiente escolar deveria ser receptivo ao embate teórico, às diferenças e não se configurar como espaço hierarquizado de acordo com práticas administrativas com princípios tayloristas. Nas palavras do autor,

[...] a escola, enquanto organização social, é parte constituinte e constitutiva da sociedade na qual está inserida. Assim, estando a sociedade organizada sob o modo de produção capitalista, contribui tanto para a manutenção desse modo de produção, como também para a sua superação, tendo em vista que é constituída por relações contraditórias e conflituosas estabelecidas entre grupos antagônicos (Dourado, 2012, p. 30).

De acordo com Paro (2010), no âmbito da administração capitalista, o controle do trabalho alheio é feito por meio da gerência, realidade que se estende também ao espaço escolar; contudo, sem o rigor de uma gerência empresarial, apesar de apresentar uma estrutura hierarquizada semelhante à praticada na administração empresarial. Para o autor, o diretor escolar é a figura que adota os mecanismos gerenciais de administração e enfrenta muitas contradições no desempenho de sua função, visto que, muitas vezes, segue as determinações vindas dos órgãos superiores, ao mesmo tempo em que precisa atuar na busca dos objetivos educativos. Conciliar estas duas frentes de ação é, muitas vezes, tarefa impossível de ser cumprida, pois, ao partirem de agentes distintos, apresentam reivindicações contraditórias, como exemplificado no trecho a seguir.

[...] o diretor se vê permanentemente colocado entre dois focos de pressão: de um lado, professores, pessoal da escola em geral, alunos e pais, reivindicando medidas que proporcionem melhores condições de trabalho e promovam a melhoria do ensino; de outro, o Estado, não satisfazendo a tais reivindicações e diante do qual o diretor deve responder pelo cumprimento, no âmbito da escola, das leis, regulamentos e determinações dele emanadas, evitando, inclusive, que as ações dos primeiros venham a representar quaisquer ameaças aos interesses dominantes (Paro, 2010, p. 133).

Nessa linha, o diretor escolar, visto como um gerente, está na contramão dos preceitos democráticos de atenção às diferenças e de tomada de decisões horizontais, pois está a serviço de uma administração tecnicista, burocratizada, que tem como premissa a eficácia nos padrões empresariais. Para Sander (2007), essa forma de administrar pode comprometer o alcance dos objetivos pedagógicos e da eficiência administrativa.

Nesse contexto, o papel de liderança no ambiente escolar é redefinido na administração capitalista, e os diretores são transformados em gerentes que controlam os indicadores que estão alinhados a metas de eficiência e produtividade. Como demonstram Dardot e Laval (2016), "na lógica capitalista, o líder assume o papel de um 'executivo', cuja principal função é garantir que a organização atinja metas de eficiência e rentabilidade, mesmo no setor público."

Nessa ótica, Santos (2014) observa que, numa perspectiva burocrática de administração, a nomeação do administrador é sempre realizada por uma autoridade, podendo ser uma empresa ou o Estado. Como consequência, o administrador, por ela chamado de burocrata, passa a manter maior compromisso com seu superior e a obedecer a hierarquia.

Em consonância com essa perspectiva, Freitas revela que

O processo de escolha de diretores escolares deixa de ser um ato político-democrático para se tornar uma seleção técnica, na qual se valorizam competências gerenciais, experiência administrativa e, sobretudo, a capacidade de atingir metas quantitativas de desempenho (Freitas, 2018, p. 93).

Da mesma forma, Cruz (2015, p. 32) destaca em seu estudo que o "diretor escolar nessa perspectiva de administração capitalista se vê em posição contraditória", pois como educador, precisa cuidar das questões educativas ao mesmo tempo em que faz cumprir as determinações emanadas pelo Estado, mesmo que elas não atendam às reais necessidades da primeira.

Na concepção técnico-científica, segundo Libâneo (2003, p. 323), prevalece uma visão burocrática e tecnicista da escola. A direção é centralizada em uma única pessoa e as decisões seguem uma lógica verticalizada, ou seja, de cima para baixo. Considera-se suficiente o cumprimento de um plano previamente elaborado. A organização escolar é compreendida como uma realidade objetiva, neutra e técnica, que funciona de forma racional e, por isso, pode ser planejada, organizada e controlada, com o objetivo de alcançar maiores índices de eficácia e eficiência.

Nesse contexto, Paro (2007, p. 37) afirma que “o modelo gerencialista reforça a centralização das decisões na figura do diretor, embora se apresente sob o discurso da descentralização”. Na mesma direção, Lück (2009, p. 21) destaca que “a gestão escolar, nesse modelo, assume caráter predominantemente técnico-administrativo, no qual as funções são hierarquizadas e as decisões concentram-se na liderança da direção”.

Por outro lado, Cury (2002, p. 84) afirma que “a descentralização, nos marcos da gestão gerencial, não rompe com a lógica hierárquica do sistema, mas redefine a centralidade da direção, conferindo-lhe maior responsabilidade pelos resultados”. De maneira semelhante, Oliveira (2010, p. 115) aponta que “a direção escolar se torna o eixo das decisões, sendo responsabilizada pelo desempenho da unidade, dentro de uma lógica que mantém a subordinação às diretrizes centrais”.

Diante do exposto, afirma-se que o sistema educacional, ao assumir modelos neoliberais de administração, com características gerenciais, explicita sua intencionalidade de manutenção da ordem vigente. Nesse contexto, o administrador, representado pela figura do diretor escolar, mesmo sendo um educador por formação, encontra-se, prioritariamente, comprometido com a hierarquia do sistema. Sua prática, por mais que busque atender aos objetivos educacionais, estará fortemente condicionada pelas diretrizes do Estado que o nomeou e o legitimou como seu representante no ambiente escolar.

É justamente nesse cenário que a forma de provimento do cargo de diretor escolar se configura como um campo de tensões, disputas e relações de poder. No âmbito da gestão educacional, esse processo de escolha está historicamente permeado pelo patrimonialismo, o qual, conforme analisado por Max Weber, caracteriza-se pela sobreposição entre interesses públicos e privados, gerando práticas que refletem tanto a pessoalização das relações quanto a fragilidade dos princípios republicanos e democráticos na administração pública.

Por outro lado, sob a lógica contemporânea da Nova Gestão Pública (NGP), a atuação do(a) gestor(a) escolar adquire uma nova roupagem, na qual a liderança é ressignificada. O discurso gerencialista contrapõe-se, formalmente, às práticas patrimonialistas ao defender princípios como *accountability*, eficiência, produtividade e foco em resultados. No entanto, observa-se que, apesar das distinções nos discursos, ambas as lógicas, patrimonialista e gerencial, acabam por reforçar o distanciamento dos processos verdadeiramente participativos, esvaziando o debate coletivo sobre os fins da educação e sobre o que efetivamente deve ser definido pela comunidade escolar. Assim, ainda que sob concepções distintas, mantém-se a centralidade do gestor como instrumento de controle do trabalho no interior da escola, reafirmando seu papel de executor das políticas educacionais alinhadas aos interesses do Estado e do mercado.

Nessa perspectiva, a Nova Gestão Pública (NGP), fundamentada na descentralização administrativa, no foco em resultados, na responsabilização pelo desempenho e na competitividade, associada à redução do papel do Estado, à busca pela eficiência econômica como critério central e à mercantilização da educação, elementos estruturantes do neoliberalismo, redefine profundamente a organização das políticas educacionais e da gestão escolar. A escola passa a ser concebida como uma prestadora de serviços, orientada pela lógica da eficiência, dos resultados mensuráveis e do controle, o que evidencia o deslocamento da dimensão formativa e democrática para uma racionalidade instrumental e tecnicista. Como explica Oliveira,

[...] O discurso da eficiência, da qualidade e da busca por resultados, associado à descentralização, redefine as responsabilidades da gestão escolar, que passa a ser vista como unidade produtiva, responsabilizada pelo seu desempenho dentro de uma lógica de mercado” (Oliveira, 2010, p. 118).

Nesse sentido, observa-se que a gestão gerencial na educação se fundamenta em princípios claros e bem definidos, como a gestão por resultados, o uso de indicadores de desempenho, a responsabilização de diretores e professores pelo cumprimento de metas e a adoção da lógica meritocrática. Essa perspectiva baseia-se na racionalidade instrumental, na qual a escola passa a ser concebida como uma organização empresarial, os docentes veem sua autonomia comprometida e são reduzidos à função de meros executores de currículos padronizados.

Conforme aponta Lima (2017, p. 342), “a gestão gerencial subordina o pedagógico ao técnico, reduzindo professores a executores de currículos padronizados. A autonomia é substituída por controles externos e avaliações de desempenho.” Nessa lógica, o(a) gestor(a) mantém a função de controle do trabalho em consonância com os interesses centralizados no âmbito da gestão estatal. Trata-se de um Estado que não atua em prol do interesse comum, mas, sim, segundo os interesses da classe dominante.

De acordo com Freitas (2018), frente a esta forma de organização escolar, estruturas como os conselhos e órgãos do colegiado perdem a força decisória em função da centralização do poder. A participação na tomada de decisões passa a ser apenas simbólica e as decisões tornam-se hierarquizadas, pois os diretores seguem as decisões das secretarias de educação, ou seja, ocorre o enfraquecimento de práticas democráticas na gestão.

Por sua vez, Adrião (2017, p. 113) corrobora a ideia de que a gestão por resultados implica a existência de currículos e testes padronizados em massa, “esvaziando a capacidade crítica da escola e convertendo-a em uma organização voltada para metas.”

Paro (2015) afirma que a hierarquização das decisões e a responsabilização por resultado esvazia a gestão democrática, transmutando-a para um modelo gerencialista em que a comunidade escolar se torna apenas coadjuvante.

Na próxima seção, aprofundaremos a análise sobre a perspectiva de gestão escolar emanada pelo Estado brasileiro pós Constituição Federal de 1988, com suas aproximações e distanciamentos dos princípios da gestão democrática.

3 ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR; MARCAS DE UMA CULTURA AUTORITÁRIA E AS LUTAS PELA DEMOCRATIZAÇÃO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988)

O objetivo dessa seção é analisar a perspectiva de gestão escolar promovida pelo Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988. Para tanto, é necessário contextualizar e conceitualizar a gestão democrática, evidenciando suas bases teóricas e os mecanismos de implementação. A partir disso, serão discutidos os fundamentos e os princípios que orientam essa abordagem, bem como suas implicações para a gestão da educação em sua totalidade, com especial atenção à gestão da escola e ao papel do diretor escolar.

A gestão democrática da educação constitui-se como um paradigma essencial para a transformação das relações de poder no âmbito educacional, promovendo a participação ativa dos diversos sujeitos que compõem a comunidade escolar. Mais do que uma diretriz administrativa, trata-se de um princípio orientador da organização do trabalho pedagógico e da construção coletiva de decisões que envolvem o cotidiano das instituições de ensino. Fundamentada na valorização do diálogo, da transparência, da corresponsabilidade e do compromisso com a equidade, essa concepção de gestão está prevista na legislação educacional brasileira, especialmente demarcada a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). Tais dispositivos legais reforçam a autonomia e a participação como pilares para a consolidação de uma educação pública de qualidade.

Como abordado na seção anterior, no final do século passado, em especial nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil passou por um intenso processo de redemocratização, com a transição de um regime militar para uma proposta de gestão estatal sustentada em preceitos democráticos, articulada com a garantia de direitos sociais. Dentre eles, a educação. Assim, a década de 1990 marcou um período fecundo em termos de formulação de políticas educacionais, com destaque para as propostas voltadas à democratização da gestão do sistema educacional e escolar, nos âmbitos municipal, estadual e federal. Esse cenário resultou em uma diversidade de experiências e iniciativas que buscaram consolidar práticas participativas na administração educacional.

Contudo, a efetivação da gestão democrática no sistema e nas escolas ainda enfrenta inúmeros desafios. Entre eles, destacam-se a permanência de modelos

hierarquizados, bem como limitações de ordem estrutural, política e cultural. Como aponta Oliveira (2001), as mudanças nas políticas educacionais, especialmente a partir dos anos 1990, foram justificadas pela necessidade de respostas e soluções para os problemas de insuficiência no atendimento à universalização da educação básica. Essas mudanças ocorreram em consonância com as novas demandas econômicas decorrentes da reestruturação capitalista e se materializaram na adoção de modelos de gestão gerencial, na descentralização administrativa, na intensificação das avaliações externas, na redefinição do papel do Estado e na reorganização do trabalho docente.

Essa análise evidencia que a gestão da educação, nesse período, esteve profundamente articulada às exigências de um novo modelo de Estado, que se reconfigurava sob a lógica da eficiência, da racionalização dos recursos e da adaptação às dinâmicas da economia globalizada. Trata-se de um contexto de intensas lutas e contradições. De um lado, o país vivia um processo de redemocratização, marcado pela abertura política, pela mobilização dos movimentos sociais e pela construção de marcos legais que asseguraram direitos sociais fundamentais, como é o caso da Constituição Federal de 1988, que consolidou a educação como direito público subjetivo, dever do Estado e da família. Por outro lado, o Brasil atravessava um processo de reestruturação do Estado, guiado pelos princípios do neoliberalismo, que priorizavam a diminuição do papel do Estado como provedor direto de serviços sociais, substituindo-o por uma atuação reguladora, mediada pela lógica de mercado, pela busca da eficiência, da competitividade e dos resultados mensuráveis. Nesse cenário, a gestão educacional passou a incorporar práticas e conceitos típicos do setor privado, como gestão por resultados, meritocracia, responsabilização e controle, tensionando os princípios democráticos e participativos que haviam sido conquistados com tanto esforço no processo de redemocratização.

Nesse cenário contraditório, Lück (2009) pontua que a gestão democrática na educação se apresenta como uma alternativa aos modelos autoritários e centralizadores de administração escolar, ganhando força e destaque justamente no bojo das lutas sociais pela democratização do país. A gestão democrática emerge como um princípio fundamental vinculado não apenas ao ambiente escolar e à própria organização do estado brasileiro com a instituição do Estado Democrático de Direito pela CF 1988, mas também ao fortalecimento da cidadania, da participação social e da consolidação dos direitos, em contraposição às tendências gerencialistas que buscavam subordinar a educação às lógicas mercantis.

Peroni (2012) contribui com essa discussão ao afirmar que

Os anos 1980 foram marcados por um processo de abertura política, com participação popular e organização da sociedade na luta por direitos, gestão democrática do Estado, enfim, a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. [...] A luta pela democratização da sociedade também era parte do processo de democratização da educação. Nesse sentido, a gestão democrática é um fim, e não apenas um meio, já que não é simplesmente uma mudança na concepção de gestão, que passaria da tecnocrática, vinculada aos preceitos do Fordismo e Toyotismo, para a gestão democrática. A gestão democrática é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira. Nesse sentido, a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, a autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia,¹³ tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação, depois de muitos e muitos anos de ditadura, é um longo processo de construção (Peroni, 2012, p. 25-26).

Como destaca a citação, a democracia demanda aprendizagem, pois ela “é mais que uma forma de governo; é primordialmente, uma forma de vida associada, de experiência conjunta e mutuamente comunicada” (Dewey, 1979, p. 93). Assim, a gestão democrática, no âmbito educacional, tem sido discutida por diversos autores como proposta a ser implementada nas escolas, com o objetivo de garantir a participação da comunidade nos processos decisórios, de planejamento, monitoramento e avaliação de suas ações, no fortalecimento do diálogo, na transparência das ações, bem como na autonomia pedagógica e financeira das unidades escolares, mas também por constituir-se em espaço privilegiado da aprendizagem e experiência democrática pela escola. Essa proposta também está comprometida com a defesa da qualidade da educação e sua prática como ação emancipadora. Nesse sentido, conforme citado por Cury (2012), a gestão democrática concretiza os princípios constitucionais da administração pública e exige a construção de um espaço educativo que estimule a reflexão crítica, contrapondo-se a modelos autoritários e centralizadores de organização educacional.

¹³ Segundo Dahl (1997), a democracia é um sistema político, em que o povo exerce o poder diretamente ou por meio de representantes eleitos. A democracia está ancorada nos princípios da soberania popular, participação cidadã, igualdade política e respeito aos direitos fundamentais. Para o autor, “Um sistema político é democrático na medida em que atende a dois critérios fundamentais: participação efetiva (todos os cidadãos devem ter oportunidades iguais de influenciar decisões) e igualdade de voto (nenhum cidadão pode ter seu voto invalidado ou supervalorizado) (Dahl, 1998, p. 37-38).

Nesse contexto, torna-se fundamental refletir sobre os princípios que orientam a gestão democrática e os obstáculos à sua implementação à luz das contribuições de teóricos como Paulo Freire (1996), Moacir Gadotti (2000), José Carlos Libâneo (2001), Vitor Henrique Paro (2000), Demerval Saviani (2007), Gaudêncio Frigotto (2001) e Licínio Lima (2008/2018), entre outros, cujas obras subsidiam a construção de práticas educativas mais justas, participativas e comprometidas com a transformação social. Esses autores, cada um com sua perspectiva, defendem que a gestão democrática se constitui não apenas como um mecanismo organizacional, mas como um princípio político, ético e pedagógico, orientado pela participação efetiva da comunidade escolar, pela autonomia e pelo compromisso com a transformação social e a superação das desigualdades.

3.1 Gestão democrática na educação: fundamentos e princípios

Nessa subseção, analisa-se o conceito de gestão democrática e suas implicações no âmbito da prática administrativa escolar, examinando-se suas fundamentações teóricas e as resistências que esse modelo enfrenta diante das pressões do paradigma neoliberal.

Conforme estabelece a legislação educacional brasileira, especialmente o Artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, e o Artigo 14 da LDB (Lei nº 9.394/96), a gestão democrática do ensino público constitui-se como um princípio fundamental para a organização da educação nacional. Trata-se de uma diretriz que orienta não apenas o funcionamento das instituições escolares, mas também a gestão dos sistemas públicos de ensino em todas as esferas federativas, reafirmando o compromisso com a efetivação dos direitos educacionais e com a consolidação de uma sociedade democrática.

No entanto, é importante reconhecer que a gestão democrática não surge de maneira isolada, mas se insere em um campo de disputas entre diferentes concepções de gestão educacional, cada uma sustentada por determinados fundamentos teóricos, finalidades sociais e práticas organizativas. Nesse sentido, Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) destacam que a organização e a gestão da educação podem assumir diferentes modelos, refletindo concepções de sociedade, de educação e de sujeito, como sintetizado no Quadro 8, que oferece uma tipologia rica e atualizada para a compreensão das práticas de organização e gestão escolar. A concepção democrática-participativa se destaca como a mais integradora e politicamente consistente, na medida em que supera tanto o tecnicismo burocrático quanto o espontaneísmo autogestionário, articulando participação, responsabilidade e qualidade educacional.

Quadro 8 - Concepções de organização e gestão escolar

Concepção	Características principais	Ênfase/Finalidade
Técnico-científica (burocrática)	- Organização hierárquica e centralizada - Prescrição normativa de funções e tarefas - Ênfase na racionalidade, controle e eficiência - Inspiração em modelos administrativos empresariais (qualidade total)	Racionalização do trabalho escolar e padronização de procedimentos
Auto gestionária	- Ausência de direção centralizada - Participação igualitária e direta de todos - Rejeição de normas fixas e estruturas formais - Ênfase na auto-organização e no poder coletivo - Valorização dos elementos instituintes	Formação para a autogestão social e política; organização democrática de base
Gestão colegiada	- Baseada no princípio da colegialidade - Deliberação e decisões coletivas - Participação da comunidade nos Conselhos Escolares - Valorização do diálogo, da corresponsabilidade e da cultura colaborativa entre professores	Gestão participativa e democrática por meio de instâncias colegiadas e da corresponsabilidade entre os sujeitos
Interpretativa	- Foco nos significados subjetivos e nas interações - Organização como construção social - Valorização da cultura organizacional - Recusa do modelo normativo-racional rígido - Ênfase na ação organizadora e não no ato de organizar	Compreensão das práticas organizativas como expressões culturais e subjetivas
Democrática-participativa	- Relação orgânica entre direção e participação - Objetividade aliada à subjetividade e cultura - Decisões coletivas com divisão de responsabilidades - Requer qualificação profissional da equipe - Avaliação e acompanhamento sistemáticos	Compromisso sociopolítico e pedagógico com a formação científica e cidadã dos alunos, via gestão democrática

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Libâneo; Oliveira; Toschi (2003).

Os autores sistematizam essas concepções em três grandes modelos: tecnocrático, autoritário-burocrático e democrático-participativo. A gestão democrática vincula-se a este último, que se caracteriza pela defesa da participação coletiva, pela valorização do diálogo, pela corresponsabilidade e pela busca da autonomia relativa das escolas. Diferentemente dos modelos tecnocráticos, centrados na eficiência e no controle, ou dos modelos burocráticos, marcados pela hierarquia e centralização, a concepção democrático-participativa entende a escola como espaço público, de construção coletiva, de formação cidadã e de transformação social.

Portanto, compreender a gestão democrática requer não apenas conhecer as referências dos marcos legais, mas também ter a análise crítica das concepções que historicamente disputam espaço no campo educacional. Como bem apontam Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), a gestão democrática deve ser compreendida como um processo político-administrativo que articula as dimensões pedagógica, organizacional e financeira, sendo orientada por valores éticos, sociais e políticos, capazes de assegurar o direito à educação de qualidade socialmente referenciada. Esse processo não se restringe à adoção de procedimentos formais, mas exige práticas fundamentadas na participação coletiva, na transparência dos atos administrativos, na responsabilidade social, na autonomia relativa das instituições e na corresponsabilidade na tomada de decisões, sempre pautado pelo compromisso com a equidade, a inclusão e a justiça social.

Diante desse contexto, conforme indicam as Diretrizes para a Gestão Democrática da Educação na Escola Pública (Brasil, 2004), a democratização da gestão escolar é um processo contínuo, que vai além das formalidades e exige participação da comunidade. Esse entendimento rompe com práticas historicamente marcadas pela centralização, hierarquização e autoritarismo na gestão educacional.

Corroborando essa perspectiva, Paro (2000) destaca que a gestão democrática se fundamenta no reconhecimento da escola pública como um bem público, cuja finalidade não deve se submeter à lógica de mercado, mas atender aos interesses coletivos e sociais. Segundo ele, a participação efetiva da comunidade escolar não pode ser tratada como mero adorno ou formalidade burocrática, mas, sim, como um princípio central que assegura a qualidade social da educação.

Na mesma direção, Libâneo (2001) argumenta que a gestão democrática só se concretiza quando articulada às dimensões política, pedagógica e administrativa, superando concepções tecnicistas que reduzem a procedimentos operacionais. O autor

ressalta que a participação precisa ser real, qualificada e formativa, proporcionando aos sujeitos o desenvolvimento de uma consciência crítica e a capacidade de intervenção na realidade escolar e social.

Complementando essa análise, Lima (2001) observa que a dificuldade em democratizar a gestão da escola pública decorre do constante embate entre dois modelos antagônicos: de um lado, a lógica gerencialista, baseada na eficiência, na produtividade e no controle, características oriundas da influência neoliberal sobre as políticas públicas; de outro, a lógica da autonomia, da participação e da construção coletiva, que pressupõe uma gestão centrada nos direitos sociais, na cidadania e na emancipação dos sujeitos. Para o autor, a gestão democrática é, sobretudo, uma opção política, que implica escolhas éticas e compromissos com a transformação social.

Nessa mesma linha, Cury (2002) reforça que a gestão democrática, além de princípio constitucional e legal, pressupõe transparência, participação, corresponsabilidade e controle social, tanto no âmbito dos sistemas de ensino quanto nas unidades escolares. Isso significa que o fortalecimento da gestão democrática depende da criação e do efetivo funcionamento de mecanismos institucionais que assegurem o protagonismo da comunidade escolar na definição dos rumos da educação pública.

Diante disso, ao afirmar que a democratização dos sistemas de ensino e das escolas é um processo histórico, cultural e coletivo, o documento do MEC (Brasil, 2004) dialoga diretamente com as reflexões desses autores, reafirmando que a gestão democrática ultrapassa o espaço físico da escola e se insere em um projeto maior de sociedade, pautado nos princípios republicanos, na ampliação dos direitos, na cidadania ativa e na consolidação da justiça social.

Ao refletir sobre o conceito de gestão, Cury (2002) propõe uma análise etimológica significativa. Segundo o autor, a palavra “gestão” origina-se do verbo latino *gero*, *gessi*, *gestum*, *gerere*, que significa:

“levar sobre si”, “carregar”, “gerar”. Esse verbo implica diretamente a ação do sujeito. Um dos substantivos derivados, *gestatio* — ou seja, gestação — remete ao ato de trazer em si algo novo, um ser em formação. A raiz *ger*, conforme destaca Cury, também aparece em termos como “genitora”, “genitor” e “germen”, todos relacionados à ideia de gerar, fazer nascer. Assim, a gestão se configura, por analogia, como um processo de geração, semelhante ao ato de uma mulher que dá à luz um novo ser (Cury, 2002, p. 164-165).

Essa leitura confere ao conceito de gestão uma dimensão profundamente humana, orgânica e transformadora. A gestão, nesse sentido, vai além de procedimentos técnicos e administrativos: envolve compromisso, cuidado, responsabilidade e a capacidade de criar algo. Trata-se de um processo análogo à gestação, que exige tempo, paciência, esperança e uma aposta no futuro.

Com base nessa concepção, a gestão escolar pode ser compreendida como um processo tridimensional, um processo contínuo de construção, no qual se define o que se quer gerir, como se quer gerir e para quê. Dessa forma, rompe-se com modelos tradicionais e obsoletos, abrindo espaço para inovações pedagógicas, práticas participativas e ações comprometidas com a melhoria da qualidade social da educação.

Essa perspectiva se contrapõe às abordagens tradicionais, burocráticas e tecnicistas, que privilegiam o controle hierárquico, a centralização do poder e a busca por resultados imediatos, muitas vezes dissociados dos processos formativos e democráticos. Nessa direção, Cury (2002) afirma que “gerir é também um ato de esperança, uma expectativa, um exercício de paciência histórica e um compromisso com o que ainda está por vir”. Essa concepção amplia a compreensão da gestão escolar como um processo que vai muito além dos aspectos meramente operacionais, assumindo uma dimensão ética, política e pedagógica, comprometida com a construção de uma escola pública de qualidade social, inclusiva e emancipadora.

Na prática escolar, essa visão se concretiza por meio de planejamentos participativos que “geram” novos projetos educativos; de decisões coletivas que “dão à luz” formas democráticas de organização; e de práticas pedagógicas que “fazem brotar” novos saberes e possibilidades. A metáfora da gestação, assim, nos convida a repensar a gestão educacional como um processo vivo, humano e transformador, no qual a gestão ocorre de forma coletiva, ainda que conduzida por um(a) gestor(a) que deve atuar com sensibilidade, escuta e responsabilidade diante dos desafios educativos e sociais.

Nesse contexto, a gestão democrática implica, primeiramente, a efetiva participação da comunidade escolar e local nos espaços deliberativos e consultivos, como conselhos escolares e associações de pais, estudantes e professores. Essa participação é essencial para que a escola atue de forma integrada ao território em que está inserida, reconhecendo e valorizando os saberes e as demandas locais.

Ao abordar a gestão democrática da escola pública, Lima (2018, p. 26) evidencia que, além de ser uma questão organizacional, ela está relacionada ao processo de

democratização da educação, do acesso ao direito à educação, à participação e à “possibilidade de educar *para e pela* cidadania”. Ela é uma das dimensões do processo educativo e da promoção dos direitos humanos. Para o autor, não “é possível ensinar nem aprender a democracia, a participação e a cidadania ativa em contextos escolares e através de processos de governo autocráticos, sob práticas elitistas e oligárquicas, subjugadas a líderes autoritários e a dinâmicas patrimonialistas” ou ainda submetidas à “racionalidade técnico-instrumental”. Lima (2018) afirma, ainda, que a democracia possui uma intencionalidade educativa, alicerçada na participação ativa, no diálogo e no “debate entre posições distintas ou em conflito”.

Embora em contextos distintos, há uma convergência de pensamento entre Freire (1987) e Lima (2018), que bebe na fonte de Freire quanto ao papel do diálogo, da participação e da horizontalidade na essência da educação em uma perspectiva democrática e emancipatória. Freire (1987) não utiliza abertamente o termo *gestão democrática*¹⁴, mas sua obra apresenta esses fundamentos estruturantes. Para Freire (1987, p. 47-48) “falar, por exemplo, em democracia e silenciar o povo é uma farsa.” Ele reforça a necessidade de participação, de decisões coletivas e compartilhadas. “A educação autêntica não se faz de *A* para *B* ou de *A* sobre *B*, mas de *A* com *B*, mediatizados pelo mundo.”

Assim como apontam Freire e Lima, Cury (2002, p. 15) sustenta a ideia de gestão como um processo dialógico e participativo. Para o autor, a “gestão, dentro de tais parâmetros, é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo.”

Conforme demonstra Cury (2002, p. 12), a gestão democrática configura-se como forma de compartilhar autoridade, aumentando e horizontalizando a participação da comunidade escolar nos espaços decisórios. Nesta perspectiva, “a gestão democrática implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução de conflitos.”

A gestão democrática, segundo Gadotti (2014, p. 1), enfatiza a participação popular, a construção de um sistema educacional inclusivo e a busca pela qualidade social da educação. Para o autor, “não é possível melhorar a qualidade da educação sem a participação da sociedade na escola”. Nessa perspectiva, defende-se a constituição de espaços de deliberação coletiva, entendidos como fundamentais para a reflexão e

¹⁴ Grifo nosso.

definição de políticas educacionais, bem como para a construção de uma escola comprometida com a qualidade social da educação. Assim, a gestão democrática está intrinsecamente relacionada a uma concepção de educação emancipadora e democrática, revelando-se incompatível com modelos tecnocráticos, centralizadores e autoritários, os quais desconsideram o protagonismo dos sujeitos e da coletividade nos processos educativos. Esta perspectiva dialoga com as ideias de Paulo Freire (1987). Para Gadotti (2014), Freire:

queria não só democratizar a educação, mas, garantir que ela pudesse “ser popular”, isto é, incorporar em suas práticas os princípios emancipatórios da Educação Popular como parte de um projeto de sociedade. Participação popular e Educação Popular caminham juntas já que, historicamente, o referencial teórico da Educação Popular tem estimulado formas participativas e críticas de leitura do mundo (Gadotti, 2014, p. 8).

Com base nessa perspectiva, reforça-se que a gestão democrática pressupõe, também, a autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares, o que permite a elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) de maneira contextualizada, coerente com as especificidades e necessidades da escola, ao mesmo tempo em que se respeitam as diretrizes dos sistemas de ensino.

Nesse contexto, cita-se a transparência nos processos decisórios como mais um elemento-chave para a democratização da gestão escolar, pois implica ações pautadas pelo diálogo, pela ética e pela prestação de contas à comunidade escolar, aspectos fundamentais para o fortalecimento do vínculo de confiança e do compromisso coletivo com a qualidade da educação pública. Aliada à transparência, o controle social garante à sociedade o direito de fiscalizar e acompanhar a execução das políticas públicas, especialmente por meio dos conselhos de educação, dos conselhos escolares e dos fóruns permanentes de debate.

Outro eixo estruturante da gestão democrática é a descentralização, que pressupõe a distribuição de responsabilidades entre as esferas federal, estadual e municipal, bem como entre os sistemas de ensino e as unidades escolares. Essa descentralização permite uma gestão mais próxima das realidades locais, favorecendo a construção de projetos educativos que considerem as especificidades culturais, sociais e econômicas de cada comunidade. Entretanto, como adverte Lima (2001), descentralizar não significa repassar encargos sem garantir as condições adequadas de autonomia e financiamento.

Nesse debate, a autonomia das instituições escolares representa a possibilidade das escolas, dentro dos marcos legais e das diretrizes dos sistemas de ensino, elaborarem seus projetos político-pedagógicos, decidirem sobre aspectos administrativos e organizarem seus processos de ensino-aprendizagem de forma participativa. Segundo Paro (2000), essa autonomia não é um fim em si mesma, mas um meio para assegurar que a escola cumpra sua função social, orientada pelo interesse público.

A corresponsabilidade emerge como princípio que articula Estado e sociedade na condução das políticas educacionais. De acordo com Cury (2002), a gestão democrática só se concretiza quando há o compartilhamento efetivo de responsabilidades, com participação, transparência e compromisso coletivo.

Dentre as implicações desse modelo, destacam-se a elaboração coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP), o fortalecimento dos conselhos escolares, dos grêmios estudantis, das associações de pais e mestres, bem como de outras instâncias colegiadas que garantem a escuta ativa e o protagonismo dos diferentes sujeitos da comunidade escolar no processo de tomada de decisões.

Essas categorias convergem para dois princípios transversais: a equidade e a justiça social. A gestão democrática não se limita a garantir igualdade formal de acesso, mas busca enfrentar desigualdades históricas e assegurar uma educação que promova a inclusão, o respeito à diversidade e a redução das assimetrias sociais. Assim, como defende Libâneo (2001), a democratização da gestão está diretamente vinculada à construção de uma educação de qualidade social, que não se restringe a resultados quantitativos, mas prioriza a formação integral, crítica e cidadã dos sujeitos.

Como vimos, a gestão democrática assume uma função eminentemente político-pedagógica, uma vez que não se trata apenas de um modelo administrativo, mas de um processo de construção coletiva, que promove a participação, a emancipação e o fortalecimento dos princípios republicanos. Como destaca Saviani (2008), a educação é, por natureza, uma prática social comprometida com a transformação e, portanto, a gestão deve estar orientada pela busca da equidade, da justiça social e do direito à educação como bem público e direito de todos.

Contudo, para além da ênfase na participação, é fundamental compreender que a gestão democrática não pode se esgotar em suas formas ou mecanismos organizativos, mas também é necessário garantir formas de participação. Nesse sentido, Libâneo (2004) adverte para a confusão que frequentemente se estabelece nas discussões sobre a gestão

escolar: a transformação dos meios em fins. O autor ressalta que o foco das instituições escolares não deve ser as formas de gestão em si, mas a qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, os quais, articulados a procedimentos pedagógico-didáticos adequados, conduzem a melhores resultados educacionais. Assim, o reordenamento das formas de gestão não pode ser considerado o objetivo primordial da escola. Isso, no entanto, não implica negar a dimensão educativa da gestão, mas, ao contrário, reconhecê-la como um meio necessário para garantir a realização dos objetivos fundamentais da escola, e não como um fim em si mesma.

Diante o exposto, a eleição direta de diretores constitui um instrumento relevante, pois reforça o protagonismo da comunidade escolar na condução da instituição. Dessa forma, a gestão democrática transcende sua condição de diretriz legal e se configura como uma prática política e pedagógica comprometida com a equidade, a inclusão e a transformação social. Trata-se, portanto, de um processo contínuo, que requer engajamento, escuta sensível e visão de futuro, atributos indispensáveis àqueles que compreendem que educar é, antes de tudo, um ato de gerar vida.

Entretanto, para compreender plenamente a importância da gestão democrática, é necessário reconhecer que a administração escolar no Brasil foi historicamente marcada por práticas autoritárias e centralizadoras. Durante décadas, prevaleceu um modelo de Estado que exercia controle sobre as instituições educativas por meio de uma lógica hierárquica, verticalizada e burocrática. Esse paradigma autoritário foi especialmente intensificado durante a ditadura militar (1964–1985), período em que a educação foi instrumentalizada como meio de controle ideológico e de manutenção da ordem vigente.

De acordo com Oliveira (2002), nesse período, os gestores escolares eram nomeados pelas instâncias superiores do sistema de ensino, sem qualquer forma de consulta à comunidade escolar, o que evidenciava uma estrutura centralizadora e autoritária. O Projeto Político-Pedagógico, quando existente, era imposto de maneira padronizada, desconsiderando as especificidades locais. As decisões administrativas e pedagógicas eram regidas por uma lógica tecnicista e gerencialista, marcada pela exclusão e pelo autoritarismo.

Essa prática centralizadora refletia o que Paulo Freire (1996) denominou de “educação bancária”, modelo no qual “o educador é o que sabe; os educandos, os que não sabem; o educador é o que pensa, os educandos, os pensados” (p. 67). Tal concepção reforçava a verticalização das relações escolares, negando a dialogicidade, a autonomia e

a participação crítica dos sujeitos no processo educativo. Nesse sentido, Paro (2001) afirma que essa estrutura representava uma “negação dos princípios democráticos, na medida em que transformava a escola em mera extensão administrativa do Estado, sem autonomia real” (p. 38). A escola, nesse modelo, era reduzida a um aparelho reprodutor da ordem vigente, distanciando-se de sua função social, crítica e emancipadora.

A implementação da gestão democrática, portanto, representa um divisor de águas na organização da educação pública, ao romper com práticas autoritárias e centralizadoras e ao consolidar o direito à participação coletiva como princípio estruturante da escola pública. A democratização da gestão escolar fortalece a cidadania e a justiça social, articulando-se diretamente com a construção de uma educação de qualidade social, inclusiva e emancipadora.

Dessa forma, a gestão democrática representa uma ruptura com a lógica verticalizada e burocrática herdada dos regimes autoritários, consolidando-se como via para o fortalecimento da autonomia escolar, da identidade institucional e da vinculação entre escola, comunidade e território. Mais do que uma exigência legal, ela se configura como um compromisso ético e político com a construção de uma escola pública, gratuita, laica, inclusiva, de qualidade social e profundamente democrática.

Contudo, os desafios permanecem. Em muitos contextos, práticas autoritárias persistem sob novos discursos de “eficiência”, “produtividade” e “meritocracia”. A partir dos anos 2000, políticas de cunho neoliberal reintroduzem a lógica empresarial na gestão escolar, colocando em risco conquistas democráticas duramente obtidas. De acordo com Freitas (2018), a introdução de modelos de gestão empresarial na educação pública, com metas de produtividade e rankings, precariza o trabalho docente e fragiliza a função social da escola, convertendo-a em uma linha de montagem de resultados.

Superar esse cenário exige uma compreensão crítica do papel social da escola e o fortalecimento da educação como prática emancipatória. Isso requer investimento contínuo na formação democrática dos gestores, a garantia de espaços deliberativos com efetivo poder de decisão e a promoção de uma cultura institucional baseada no diálogo, na colaboração e no reconhecimento das diversidades.

Nesse sentido, Paro (1997) defende que a escola pública deve ser compreendida como um espaço essencialmente público e não-mercantil, orientado para a formação cidadã e não subordinado à lógica do mercado. Como afirma o autor: “a escola pública não é uma empresa; seu produto não é o lucro, mas o cidadão crítico e participativo.

Transformá-la em um negócio é trair sua função social” (p. 34). A construção de uma escola democrática não se efetiva apenas por meio de decretos legais ou discursos normativos. Ela demanda práticas cotidianas que valorizem a escuta ativa, o diálogo horizontal e o protagonismo dos sujeitos que compõem a comunidade escolar. A democratização da gestão escolar, nesse sentido, é um processo permanente, inacabado e essencialmente político, uma das frentes mais relevantes da luta por uma educação pública de qualidade, justa e socialmente referenciada.

Ao utilizar a expressão “socialmente referenciada”, reafirma-se que a educação pública não pode estar desvinculada das demandas, dos contextos, das culturas e das realidades concretas da sociedade na qual está inserida. Trata-se de uma concepção de educação comprometida não apenas com a transmissão de conhecimentos formais, mas também com a superação das desigualdades, a promoção da justiça social, da inclusão e da emancipação dos sujeitos. Como defendem Saviani (2008) e Dourado (2010), uma educação socialmente referenciada é aquela que se ancora nos interesses da coletividade, especialmente das classes populares, e que reconhece a escola como espaço de produção de saberes, de desenvolvimento crítico e de transformação social.

Portanto, a gestão democrática, quando alinhada a uma educação socialmente referenciada, rompe com modelos tecnocráticos e excludentes e se orienta pela construção coletiva de práticas pedagógicas e institucionais que respondam às necessidades reais da comunidade. Mais do que uma técnica administrativa, ela se constitui em um projeto político, ético e pedagógico que valoriza os saberes locais, promove a participação efetiva e assume a defesa da educação como direito e como bem público.

Dessa forma, a gestão democrática da educação precisa ser compreendida à luz da política que se consolidou no campo educacional brasileiro, marcada por um longo histórico de centralização e controle autoritário, especialmente durante o regime militar (1964–1985). Esse período legou práticas hierárquicas e verticalizadas nas instituições escolares, moldando a concepção social sobre participação e gestão no contexto educacional.

Embora o sistema educacional tenha avançado com marcos legais importantes que instituíram a gestão democrática como princípio, como a Constituição Federal de 1988 e a LDB (nº 9.394/96), ainda persiste uma compreensão limitada dessa gestão. Frequentemente, ela é reduzida à mera formalização de espaços institucionais, como

conselhos escolares e caixas de sugestões, sem que esses canais sejam efetivamente utilizados para promover participação ativa e corresponsabilidade.

Gadotti (2007) alerta que “a gestão democrática não se decreta; constrói-se no dia a dia”, destacando que sua efetivação requer uma profunda transformação nas relações institucionais e nos significados atribuídos à participação. Para o autor, democratizar a escola é ir além da criação de estruturas formais, envolvendo o fortalecimento de práticas cotidianas de escuta, diálogo e corresponsabilidade entre todos os atores escolares.

Além disso, Gadotti (2020) reforça que a gestão democrática precisa estar articulada a um projeto político-pedagógico coletivo, que “não é um documento estático, mas um compromisso vivo, construído no diálogo entre educadores, estudantes e comunidade” (p. 45). Dessa forma, a democracia escolar se concretiza não apenas nas instâncias formais, mas sobretudo na forma como essas instâncias são vivenciadas e significadas por aqueles que compõem o cotidiano da escola.

Assim, a efetivação da gestão democrática exige ir além do plano legal e discursivo, colocando em prática mecanismos concretos e participativos que garantam protagonismo, diálogo e corresponsabilidade.

3.2 Mecanismos participativos de gestão escolar

A gestão democrática da educação constitui um princípio fundamental para a consolidação de uma escola pública comprometida com a inclusão, a equidade e a justiça social. Mais do que um dispositivo legal, ela representa uma prática política e pedagógica que se materializa na participação ativa da comunidade escolar nos processos decisórios. Nesse contexto, a efetivação da gestão democrática exige a construção de práticas concretas, estruturadas por meio de diversos mecanismos participativos que garantam o protagonismo coletivo, a corresponsabilidade, o diálogo e a transparência. Trata-se de compreender a escola como um espaço de formação cidadã, no qual se aprende, cotidianamente, o exercício da democracia e a construção de uma educação socialmente referenciada.

Entre os principais mecanismos de participação, destacam-se os Conselhos Escolares, as Assembleias Escolares e os Grêmios Estudantis, cada um com funções complementares no fortalecimento da gestão democrática. Os Conselhos Escolares são instâncias colegiadas de natureza deliberativa, consultiva e fiscalizadora, compostas de

forma paritária por representantes dos diversos segmentos da escola, direção, professores, funcionários, estudantes e famílias. De acordo Aguiar (2009), o conselho escolar constitui uma instância colegiada que possibilita a construção de referências comuns a partir de óticas diferenciadas sobre o papel da escola e a forma de resolver os problemas do seu cotidiano. A assunção de responsabilidades de forma coletiva sinaliza para uma cogestão da escola. É a possibilidade de exercitar a gestão democrática como espaço de decisões coletivas e de responsabilidades compartilhadas. Nesse sentido, Paro (1997) afirma que “a participação na gestão é uma forma de controle democrático, que substitui a lógica da obediência pela lógica da corresponsabilidade” (p. 39).

As Assembleias Escolares constituem espaços privilegiados de democracia direta, nos quais estudantes, professores, gestores, famílias e demais trabalhadores da escola se reúnem para deliberar sobre os rumos da instituição. Essas assembleias cumprem não apenas uma função administrativa, mas também formativa e política, na medida em que promovem a negociação de conflitos, a construção de consensos e a prestação de contas. Para Gadotti (2013), “a escola democrática precisa ser um espaço de aprendizagem da cidadania, onde se experimenta o autogoverno e a negociação coletiva” (p. 62). Assim, ao favorecer a livre circulação da palavra e a escuta ativa, as assembleias reforçam o sentimento de pertencimento, de compromisso coletivo e de corresponsabilidade.

Os Grêmios Estudantis, por sua vez, são fundamentais para a formação política e cidadã dos estudantes. Mais do que instâncias representativas, eles se configuram como espaços de exercício concreto da participação juvenil. Paro (2012) destaca que “o grêmio não é um clube recreativo, mas um espaço político de formação” (p. 83), no qual os jovens aprendem a reivindicar direitos, organizar pautas e intervir nas decisões que impactam sua vida escolar. Complementando essa visão, Freire (1993) adverte que “a escola que silencia os jovens nega-lhes o direito de ser sujeitos da própria história”, evidenciando que o protagonismo estudantil é condição indispensável para a construção de uma escola democrática.

Além desses, existem outros mecanismos que ampliam e aprofundam a participação democrática no ambiente escolar e nos sistemas de ensino. Destacam-se os Conselhos Municipais e Estaduais de Educação, que reúnem representantes da sociedade civil, do governo e das escolas para debaterem políticas educacionais em níveis mais amplos. Internamente, os Conselhos de Classe e Departamentos Pedagógicos possibilitam

debates focados no currículo e nas práticas pedagógicas, envolvendo diretamente os professores e coordenadores.

Comissões de Pais e Mestres fortalecem a interlocução entre famílias e escola, contribuindo para a construção de um ambiente educacional colaborativo. Fóruns e Conferências de Educação, realizados periodicamente, permitem o diálogo amplo entre diversos atores, estimulando o debate sobre políticas e prioridades educacionais.

Outro mecanismo relevante é a participação coletiva na elaboração e revisão do Projeto Político-Pedagógico (PPP), que envolve consultas, reuniões e oficinas com todos os segmentos da comunidade escolar. Além disso, instrumentos como ouvidorias e caixas de sugestões criam canais para que demandas, críticas e propostas sejam expressas e consideradas pela gestão.

Finalmente, a participação em projetos, grupos de trabalho temáticos e comissões específicas também configura espaços importantes para o exercício da gestão democrática, estimulando o engajamento dos sujeitos e o fortalecimento dos vínculos comunitários.

A efetividade desses mecanismos depende, contudo, do seu caráter substantivo e não apenas formal. É necessário que estejam vivos, inseridos nas práticas pedagógicas e organizacionais da escola, e que promovam aprendizagens democráticas concretas. Quando isso acontece, a gestão democrática transcende o mero cumprimento normativo, consolidando-se como uma prática social transformadora, na qual decisões são compartilhadas, corresponsabilidades são assumidas e a educação pública se fortalece como direito social fundamental.

3.3 Desafios da Gestão Democrática na Educação Pública

Apesar do arcabouço legal e do consistente embasamento teórico que sustenta os princípios da gestão democrática, sua implementação prática enfrenta desafios significativos, que, de acordo com Aguiar (2009) e Lima (2001), se manifestam nas dimensões estruturais, culturais e políticas, exigindo não apenas mudanças normativas, mas transformações profundas na cultura institucional e nas relações de poder.

A análise dos desafios para a efetivação da gestão democrática na educação não pode ser dissociada das contradições inerentes ao modelo de sociedade capitalista, historicamente marcado pela lógica da exclusão, da desigualdade social e da concentração

de poder. Trata-se de um modelo que, por sua própria natureza, tensiona os princípios democráticos, uma vez que prioriza a reprodução das hierarquias, do controle e da mercantilização dos bens públicos, entre eles, a educação. Nesse sentido, pensar a democratização da escola pública pressupõe compreender que seus limites e possibilidades estão diretamente relacionados às estruturas econômicas, políticas e culturais da sociedade na qual ela se insere. A escola, como instituição social, não está isolada, ela reflete, de forma ampliada, as contradições do sistema.

Por isso, ao refletir sobre a gestão democrática, é imprescindível adotar uma análise que contemple tanto a dimensão macro, representada pelos sistemas de ensino e pelas políticas públicas, quanto a dimensão micro, expressa nas práticas cotidianas das unidades escolares. Afinal, como aponta Paro (2012), não é possível conceber uma gestão democrática efetiva no interior das escolas sem que haja, concomitantemente, a democratização dos próprios sistemas educacionais e das relações sociais mais amplas.

No plano dos desafios estruturais, destaca-se a persistente centralização administrativa, que concentra as decisões nas instâncias superiores dos sistemas educacionais, restringindo significativamente a autonomia das escolas. Essa lógica verticalizada contraria, como denuncia Paro (2012), “o princípio básico da participação democrática” (p. 45), na medida em que submete as unidades escolares a uma relação de subordinação burocrática, esvaziando seu potencial de autogestão. Soma-se a isso a crônica escassez de recursos, típica de sociedades desiguais, que inviabiliza a implementação de projetos coletivos, participativos e inclusivos. Como alerta Gadotti (2013), “não há como consolidar a democracia na escola em contextos marcados pela precarização, pela falta de recursos e pelo excesso de formalismos burocráticos” (p. 62). Tais entraves refletem, portanto, uma concepção de Estado que, embora proclame a gestão democrática como princípio, mantém práticas de controle, subfinanciamento e tecnocratização da educação.

No campo dos desafios culturais, evidencia-se uma herança autoritária profundamente enraizada nas práticas escolares e sociais, que naturaliza relações hierárquicas e reduz os sujeitos a executores de decisões alheias. Como bem pontua Freire (1996), “o autoritarismo educacional não é um acidente, mas uma herança histórica que precisa ser superada” (p. 67). A essa realidade soma-se uma cultura de desinformação e de resistência à participação, fruto tanto da formação social excludente quanto da ausência de processos formativos que empoderem a comunidade escolar para o exercício pleno da

cidadania. Nesses contextos, a participação tende a ser formal, ritualística e esvaziada de sentido, perpetuando práticas que reproduzem as desigualdades e as assimetrias de poder presentes na sociedade.

Os desafios políticos, por sua vez, estão diretamente relacionados às contradições do próprio Estado capitalista, que, como destaca Afonso (2009), impõe uma lógica gerencial, empresarial e mercantilizada à educação pública, pautada na busca por resultados mensuráveis, com uso de indicadores padronizados, rankings e metas quantitativas subordinando a gestão escolar a modelos tecnicistas, que negligenciam sua dimensão política, pedagógica e democrática. Além disso, a interferência de práticas clientelistas e patrimonialistas nos processos de escolha de diretores(as) escolares, muitas vezes transformando eleições em barganhas políticas, compromete profundamente a construção de uma escola autônoma, plural e comprometida com sua função social. Como alerta Saviani (2012), a escola pública não pode se submeter aos interesses político-partidários nem aos ditames do mercado, pois isso desvirtua sua natureza de bem público e de direito social.

Diante desse quadro, é necessário reafirmar que a efetivação da gestão democrática exige não apenas a transformação das práticas internas das escolas, mas também a radical democratização dos próprios sistemas de ensino e das estruturas do Estado. Isso significa enfrentar os desafios macroestruturais, que incluem a lógica capitalista, a desigualdade social e a concentração de poder, como condição para tornar a gestão democrática não uma concessão, mas um direito efetivamente exercido.

Portanto, olhar para os desafios da gestão democrática exige uma análise dialética, que articule os condicionantes históricos, sociais, econômicos e políticos da sociedade brasileira com as práticas cotidianas da escola. A democratização da educação, nesse sentido, não é apenas um problema técnico ou pedagógico, mas um projeto político de enfrentamento às desigualdades, de valorização da participação e de construção de uma sociedade mais justa, igualitária e emancipada.

Estes desafios, entretanto, não devem ser entendidos como impeditivos, mas como elementos a serem superados mediante formação continuada, fortalecimento institucional e persistente trabalho de conscientização. Como lembra Veiga (2008), a construção da gestão democrática é processo contínuo, não linear, marcado por avanços e recuos, mas guiado pelo ideal da emancipação coletiva. A superação desses obstáculos exige,

portanto, ação articulada entre todos os atores educacionais, compromisso com os princípios democráticos e persistência na implementação dos mecanismos participativos.

Nessa perspectiva, Libâneo (2004) afirma que

a participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Além disso, proporciona um melhor conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e de sua dinâmica, das relações da escola com a comunidade, e favorece uma aproximação maior entre professores, alunos, pais (Libâneo, 2004, p. 105).

Dessa forma, é necessário compreender que a gestão democrática exige a constituição de organizações formativas que fortaleçam práticas coletivas, o diálogo, a autonomia e a corresponsabilidade no espaço escolar. Essas organizações não se limitam a estruturas formais, mas se materializam em processos contínuos de formação e participação. Entre elas, destacam-se os Conselhos Escolares, as Assembleias Escolares e os Grêmios Estudantis, que, além de instâncias de gestão, são espaços de aprendizagem da cidadania, do exercício democrático e da construção de consensos.

Além disso, processos como a elaboração coletiva do Projeto Político-Pedagógico, a avaliação institucional participativa, os fóruns de debates, os encontros pedagógicos e a formação continuada de gestores e educadores, também se configuram como espaços formativos. Tais organizações contribuem para desenvolver competências políticas, éticas e pedagógicas, indispensáveis à consolidação de uma gestão democrática comprometida com a transformação social e com uma educação de qualidade, crítica e socialmente referenciada.

A crítica de Libâneo (2004) à inversão entre meios e fins destaca que a gestão não pode ser tratada como um fim em si mesma, mas como um instrumento a serviço da formação cidadã, da qualidade do ensino e da garantia do direito a educação para todas as pessoas. Entretanto, a adoção efetiva dessa concepção ainda encontra sérias dificuldades em contextos educacionais marcados por desigualdades sociais e por disputas ideológicas quanto ao papel da escola. Essas barreiras, de caráter estrutural, político e formativo, revelam que a consolidação de uma gestão democrática não é apenas uma questão técnico-administrativa, mas sobretudo um embate entre projetos distintos de sociedade e de educação. Como enfatizam autores como Dourado (2016) e Laval (2004),

os modelos de gestão escolar materializam visões antagônicas de democracia, participação e função social da escola.

Entre os principais entraves, destacam-se os impactos das políticas de cunho neoliberal, que introduzem uma lógica de gestão orientada por princípios de eficiência, competitividade e resultados mensuráveis. Como afirmam Ball (2022) e Laval (2004), essa racionalidade gerencialista promove o *accountability* e a mercantilização da educação, convertendo as escolas em ambientes de competição, nos quais avaliações padronizadas e rankings substituem o debate pedagógico e o engajamento comunitário. Dourado (2016) observa que, ainda que a legislação estabeleça a gestão democrática como diretriz estratégica, sua implementação tem sido comprometida por dispositivos que priorizam metas quantitativas, em detrimento da construção coletiva e da escuta qualificada. Santos (2018) colabora com essa análise ao afirmar que a gestão democrática é confundida com outras formas de gestão, como a gerencial e a de qualidade total, que insere teorias técnicas e administrativas de gerência empresarial e exaltação da excelência nas escolas públicas, estando voltadas para a busca da eficiência, concatenada com a produtividade e a racionalidade econômica, excluindo as questões éticas e humanas.

Esse panorama indica que a gestão democrática da educação ainda não se consolidou como um projeto que visa a emancipação social e evidencia que sua convivência com outras concepções de gestão põe a escola como campo de disputa no âmbito de uma complexa corrente de forças sociais (Fernandes; Alves; Alves, 2014, p. 44 *apud* Santos 2018, p. 64).

Além disso, a centralização das decisões em instâncias administrativas superiores, como as secretarias de educação, configura outro fator limitante à gestão democrática. A persistente burocratização dos processos educativos reduz a autonomia das escolas e fragiliza o papel dos conselhos escolares. Paro (2015) observa que a estrutura organizacional da educação brasileira ainda se assenta em uma cultura hierárquica e verticalizada, na qual o diálogo entre gestores, professores e comunidade é frequentemente substituído por determinações unilaterais. Nessa direção, Bordignon (2014) aponta que a rigidez burocrática não apenas restringe a inovação, mas reforça práticas de obediência e subordinação, em oposição aos princípios democráticos de corresponsabilidade e participação.

A fragilidade da participação constitui, portanto, um dos nós críticos mais persistentes. Embora tenha tido avanços legais, a atuação da comunidade escolar

permanece, em muitos contextos, incipiente ou meramente simbólica. Estudos de Gohn (2011) e Cury (2007) revelam que a ausência de formação política, o desconhecimento sobre os mecanismos de participação e a falta de transparência nos processos decisórios contribuem para o desengajamento dos sujeitos escolares. Soma-se a isso a percepção de que as decisões estão previamente tomadas, o que desestimula o envolvimento e reforça uma lógica tecnocrática, incompatível com o ideal de gestão democrática.

Essa percepção de que as decisões estão previamente tomadas traduz-se na constatação de que, muitas vezes, os espaços de participação, como conselhos escolares, associações de pais e mestres e reuniões colegiadas, funcionam apenas de maneira formal, sem efetivo poder deliberativo. Nesses casos, as pautas, os projetos e as diretrizes são definidos antecipadamente pelos gestores escolares ou pelos órgãos dos sistemas educacionais, restando à comunidade escolar apenas o papel de validar decisões já estabelecidas. Trata-se de um processo verticalizado e centralizador, sustentado por uma lógica tecnocrática que privilegia os saberes técnico-administrativos em detrimento do diálogo com os sujeitos da escola.

Dessa forma, os processos participativos tornam-se esvaziados de sentido, configurando-se como instâncias meramente consultivas ou simbólicas, o que contraria frontalmente os princípios da gestão democrática preconizados na CF e na LDB. Tal cenário, além de comprometer a construção coletiva do projeto pedagógico e a corresponsabilidade na gestão escolar, alimenta o desânimo, a apatia e o afastamento da comunidade, reforçando a necessidade de repensar as práticas participativas na educação pública.

Superar esses desafios requer mais do que normativas legais: exige uma transformação profunda dos condicionantes estruturais, políticos e culturais que historicamente limitam a efetivação da gestão democrática no contexto educacional brasileiro. Do ponto de vista estrutural, persistem as dificuldades relacionadas à precarização das condições de trabalho, à insuficiência de recursos e às desigualdades socioeconômicas que impactam diretamente as dinâmicas escolares. No campo político, observa-se a resistência de determinados grupos em compartilhar o poder e descentralizar as decisões, mantendo práticas centralizadoras e burocráticas. Já no âmbito cultural, permanecem arraigadas concepções que desvalorizam a participação, alimentadas tanto pelo desconhecimento sobre os mecanismos participativos quanto pela descrença na efetividade desses processos.

Como afirma Demo (2009), é necessário articular o princípio do *accountability* com a participação autêntica, de modo que os sujeitos escolares sejam protagonistas do processo formativo e não apenas executores de decisões impostas. Para isso, torna-se imprescindível fortalecer os espaços coletivos de deliberação, descentralizar as decisões e investir, de forma permanente, na formação política dos diferentes segmentos da comunidade escolar. Somente assim a gestão democrática poderá deixar de ser um ideal retórico para se constituir como um projeto educativo efetivamente vivo, coletivo e emancipador.

3.4 Perspectiva de gestão escolar presentes nos dispositivos legais pós-redemocratização do Brasil

Na presente subseção, analisaremos a perspectiva de gestão escolar materializada pelo Estado brasileiro após a promulgação da CF (1988) e dos dispositivos legais subsequentes que tratam dos princípios da gestão democrática. Trata-se de uma análise orientada pela pesquisa documental, que possibilita compreender como o ordenamento jurídico e as normativas institucionais dão forma aos modelos de gestão escolar adotados no país.

No item 1.3, *Procedimentos Metodológicos*, os dispositivos legais referentes à gestão democrática das escolas e ao provimento do cargo de diretor(a) escolar foram identificados e mapeados com base na pesquisa documental, que consistiu na busca, compilação, seleção e organização de fontes primárias de natureza legislativa e normativa, tanto em âmbito nacional, como a CF(1988), LDBEN (nº 9.394/1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), quanto em âmbito municipal, especialmente as normativas que regulamentam os processos de escolha de diretores(as) escolares em municípios como Uberlândia.

Essa abordagem metodológica permite analisar, de forma crítica, como os princípios da gestão democrática são efetivamente operacionalizados nas políticas educacionais, bem como identificar contradições, avanços e limites na materialização desse princípio no contexto da escola pública brasileira.

Como ponto de partida, analisou-se a Constituição Federal de 1988. Posteriormente, direcionou-se a pesquisa às legislações ulteriores que regulamentam a gestão democrática nas escolas, destacando-se aquelas que, em seus artigos, tratam do

processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar como um importante fator de consolidação desse modelo de gestão.

Contudo, para apreender o objeto da pesquisa, fez-se necessário considerar o contexto no qual ele está inserido para identificar seus condicionantes históricos e sociais e, assim, compreender tanto as implicações decorrentes desses fatores quanto seus impactos na elaboração dos documentos e, conseqüentemente, sua implantação nas áreas de abrangência.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, surge em um contexto de abertura política no período pós-ditadura militar. Esse processo de transição foi impulsionado, entre outros fatores, pela grave crise econômica que atingiu o país, com queda no crescimento, hiperinflação e crescente desigualdade. Como apontam Fernandes (1989) e Ianni (1989), essa crise colocou em risco os mecanismos de reprodução da hegemonia do capital, pressionando setores da elite econômica a se aliarem aos movimentos da sociedade civil para viabilizar uma transição negociada, que mantivesse a ordem capitalista e seus privilégios, ao mesmo tempo em que respondia às demandas por redemocratização, conforme exposto na Seção 2 desta pesquisa.

Nesse sentido, Saad Filho e Moraes (2018) apontam que o movimento de transição da ditadura para a democracia contou com significativa participação popular, especialmente de setores da classe média, que, ao lado dos movimentos sociais, pressionavam por mudanças que extrapolavam a mera abertura política, reivindicando a construção de um Estado de bem-estar social universal e inclusivo. Contudo, na transferência de poder para os civis, as pautas econômicas estruturais, como a democratização econômica, ficaram fora da agenda, prevalecendo o interesse das elites em assegurar a estabilidade econômica e a preservação dos seus privilégios. Dessa forma, os direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, embora representem um avanço no campo formal da cidadania, serviram, em grande medida, como uma compensação social, substituindo a efetivação de uma democracia econômica, aquela capaz de promover reformas estruturais na distribuição de renda, na tributação e no acesso aos meios de produção.

Os autores ainda enfatizam que

A Constituição de 1988 incorporou um equilíbrio frágil, refletindo a correlação das forças políticas no final da ditadura. Assim, a nova carta criou um sistema político disfuncional que previa uma descentralização significativa do poder, justificada como reação às tendências

centralizadoras da ditadura. Ela transferiu aos governos estaduais e municipais o dever de oferecer programas sociais, saúde e educação, mas não lhes garantiu os recursos necessários para isso (Saad Filho; Moraes, 2018, p. 81).

Essa lógica, como destaca Freitas (2018), se insere no movimento mais amplo de reconfiguração do Estado brasileiro sob a influência dos preceitos neoliberais, que, desde o final da década de 1980, vêm se apropriando dos discursos da globalização e da modernização para justificar reformas que resultam no enxugamento do Estado, na diminuição de seu papel como provedor de direitos sociais e na intensificação da lógica de responsabilização dos gestores locais. Dessa forma, o que se observa é um Estado que, formalmente comprometido com a garantia de direitos sociais, como expresso na CF de 1988, adota, na prática, políticas públicas ancoradas na lógica do mercado, na descentralização de responsabilidades e na precarização do financiamento das políticas sociais.

Essa contradição revela que os avanços no campo dos direitos sociais coexistem com uma arquitetura institucional que fragiliza sua efetiva concretização, impondo limites estruturais à construção de uma gestão pública democrática, autônoma e orientada pelos princípios da justiça social.

No meio de um enorme ataque global ao Estado do bem-estar social e às cláusulas sociais, alimentadas por políticas neoliberais, o contrato social central das democracias liberais foi destruído e com ele também qualquer noção viável de solidariedade, justiça econômica e bem comum. O progresso foi transformado em seu oposto e registra mais desigualdades, sofrimentos e violência. A antiga linguagem dos direitos coletivos deu lugar ao discurso dos direitos individuais, e o vocabulário da colaboração e solidariedade foi deslocado pelo discurso do individualismo radical e o *ethos* áspero da sobrevivência do mais forte (Giroux, 2017 *apud* Freitas, 2018).

Nesse contexto, Freitas (2018) afirma que a democracia não é uma condição indispensável ao neoliberalismo, sendo apenas "*desejável*", uma vez que não assegura direitos políticos se estes entrarem em conflito com as dinâmicas do livre mercado. "Afinal, o que está em jogo é a 'liberdade pessoal e social', que deve ser preservada a qualquer custo para evitar a adoção de uma economia planificada (antagônica ao livre mercado)" (Freitas, 2018, p. 22). Trata-se, portanto, de um embate ideológico, ainda que setores empresariais tentem reduzi-lo a uma mera disputa econômica, apresentando-o como defesa da liberdade e da eficiência do mercado. Na

prática, porém, esse discurso visa assegurar a acumulação de capital e a apropriação privada, silenciando vozes que contestam os princípios neoliberais, como movimentos sociais e sindicais que defendem regulações ou políticas redistributivas. Nessa lógica, direitos sociais, como a educação, são convertidos em mercadorias, e a proteção estatal é substituída pelas exigências do mercado, deixando a população à mercê de suas flutuações.

Diante do exposto, torna-se possível perceber que o cenário político de elaboração da CF foi marcado, de um lado, pela participação de grupos organizados da sociedade civil que reivindicavam, com a redemocratização do país, a garantia de direitos sociais e, de outro lado, pela ação da elite econômica que ao defender o processo de redemocratização, implicitamente defendia a garantia da perpetuação da acumulação de riquezas e abria o caminho para a implementação da ideologia neoliberal. Neste contexto, nota-se que sob a “bandeira” da redemocratização interesses distintos e até antagônicos estavam sendo defendidos.

No campo da educação, Paro (1998) destaca que durante a ditadura militar os educadores lutaram pela autonomia da escola opondo-se fortemente ao controle político-burocrático imposto às instituições escolares. A materialização dessa luta é representada com a inserção do princípio da gestão democrática do ensino na elaboração da Constituição Federal de 1988. Para o autor,

Quando os grupos organizados da sociedade civil, em especial os trabalhadores em educação, pressionaram os constituintes de 1988 para inscreverem na Carta Magna o princípio da gestão democrática do ensino, eles estavam legitimamente preocupados com a necessidade de uma escola fundada sob a égide dos preceitos democráticos que desmanchasse a atual estrutura hierarquizante e autoritária que inibe o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas, intrinsecamente opostas às relações de mando e submissão que são admitidas, hoje, nas escolas (Paro, 1998, p. 75).

Apesar de sofrer influência de diferentes setores da sociedade e de estar inserida em um contexto marcado por práticas neoliberais, a elaboração da Constituição de 1988 resultou em um ganho, ao trazer em seu artigo 206, da Seção I, do capítulo III Da Educação, da Cultura e do Desporto, que o ensino será ministrado com base nos princípios de igualdade, liberdade, gratuidade e gestão democrática.

A análise do texto constitucional permite identificar alguns limites legais à implementação da gestão democrática, especialmente quando observamos que o Art. 206,

inciso VI, da Constituição Federal de 1988, estabelece que a gestão democrática do ensino é princípio apenas do ensino público, "na forma da lei". Esse recorte legal deixa evidente que a gestão democrática não é uma exigência para o setor privado da educação, o que revela uma escolha política que reflete a força dos interesses empresariais na definição dos marcos legais da educação brasileira.

Essa assimetria normativa evidencia a atuação de grupos empresariais e de representação do setor privado que, desde o processo constituinte, atuaram ativamente para garantir a autonomia das instituições privadas, especialmente no que se refere à gestão, financiamento e liberdade curricular. Como destacam Adrião (2018) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2005), esse processo consolidou a mercantilização da educação, naturalizando a lógica empresarial e enfraquecendo os princípios da educação como direito social.

Ao isentar o setor privado da adoção da gestão democrática, a Constituição não apenas legitima modelos de gestão hierárquicos, centralizados e orientados pelo mercado no âmbito das escolas privadas, mas também fragiliza o próprio projeto de sociedade democrática, uma vez que parcela significativa da formação educacional, especialmente das elites, se organiza sob princípios que não necessariamente valorizam a participação, a coletividade e a construção democrática.

Isso cria um cenário contraditório, no qual a educação pública é tensionada a cumprir funções democráticas e formativas para a cidadania, enquanto o setor privado, muitas vezes frequentado pelos grupos que ocupam posições de poder econômico e político, se pauta por uma lógica de eficiência, competitividade e reprodução das desigualdades. Tal configuração contribui para a manutenção de um modelo social que prioriza os direitos econômicos em detrimento dos direitos sociais, aprofundando as contradições entre o projeto constitucional de cidadania e as práticas concretas sustentadas pelos interesses do mercado na educação.

No tocante à eleição de diretores(as) das escolas públicas, cabe destacar que a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 206, inciso VI, estabelece como princípio do ensino público a “gestão democrática, na forma da lei”, disposição que, em sua natureza constitucional, define o marco principiológico sem regulamentar procedimentos específicos. Essa competência regulamentar foi efetivamente delegada à LDB (Lei 9394/1996), cabendo aos sistemas estaduais e municipais de ensino a operacionalização concreta dos mecanismos de escolha.

Desta forma, apesar da CF de 1988 apresentar o princípio da gestão democrática das escolas públicas. Krawczyk e Vieira (2012) analisam que

As demandas sociais por educação, incorporadas na Carta constitucional de 1988, resultaram de uma ampla mobilização social que não se concentrou nos setores de esquerda¹⁵. Ela reuniu interesses sociais distintos que extrapolavam a questão específica da educação, pois recolocava o debate em torno da recuperação das bases federativas e incorporava a necessidade de resolver os problemas sociais cada vez mais agudizados pela concentração de renda, pela crise econômica e pela incapacidade de o Estado responder às demandas sociais (Ribeiro, 1984). Esteve associada tanto à luta pela democratização da educação [...] quanto à demanda pela descentralização da arrecadação tributária e por maior autonomia dos entes federados para a alocação dos recursos, com vistas a reverter a centralização do período ditatorial (Cunha, 1991). Em tese, a Carta de 88 viabilizava, pela primeira vez, o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação ao vincular, obrigatoriamente, recursos orçamentários para a área e definir um regime de colaboração entre as diferentes instâncias da Federação pela universalização do ensino básico. [...] No entanto, a definição do tipo de investimento que caberia na rubrica “educação” e de seus mecanismos de distribuição ficou pendente para ser definida em legislação própria, ou seja, na LDB (Krawczyk; Vieira, 2012, p. 54-55).

As autoras explicam ainda que ocorreram intensas discussões sobre projetos sociais e educacionais distintos até a promulgação da LDB - Lei nº 9.394/1996. A primeira versão da LDB foi apresentada pelo deputado Otávio Elisio ainda no final da década de 1980, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O projeto ficou em tramitação na Câmara com muitos embates. Florestan Fernandes defendia um projeto de LDB que refletia os princípios democráticos e os avanços sociais expressos na nova Constituição, com as demandas da sociedade civil que havia se organizado em Goiânia, na IV Conferência Brasileira de Educação, em 1986. A “Carta de Goiânia” foi um documento resultante da Conferência que propunha uma legislação educacional orientada pela valorização da educação pública, gratuita, laica e socialmente referenciada, com forte ênfase na gestão democrática e na superação das desigualdades sociais.

¹⁵ Para Krawczyk (2012), durante a década de 1980, vários grupos lutavam pela liberdade de organização partidária e pela democratização das instituições políticas. “O senso crítico, profundamente represado durante a ditadura, ressurgiu com a reorganização das forças sociais, dentre as quais se destacavam as organizações sindicais que, juntamente com os intelectuais, formaram um partido político de esquerda, denominado Partido dos Trabalhadores. Este e outros partidos políticos, juntamente com diversos tipos de organizações sociais, conhecidas como organizações de base, foram protagonistas importantes na mobilização pela Assembleia Nacional Constituinte [...]” (Krawczyk; Vieira, 2012, p. 53-54).

Contudo, esse projeto enfrentou intensos embates no Congresso Nacional, principalmente devido à pressão de setores conservadores e de interesses vinculados ao setor privado da educação. A tramitação do projeto foi lenta e marcada por disputas, o que adiou sua aprovação por quase uma década. Somente em 1996, no contexto de avanço do ideário neoliberal no país e das reformas do Estado conduzidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, é que a LDB foi finalmente aprovada, porém já bastante distinta do projeto original de Otávio Elisio.

A versão promulgada em 1996, sob a liderança de Darcy Ribeiro no Senado Federal, instituiu as bases organizacionais do sistema educacional brasileiro, ao mesmo tempo em que expressa as contradições do período. Por um lado, buscava enfrentar os problemas históricos de exclusão e desigualdade educacional, como a baixa cobertura do ensino básico, os elevados índices de reprovação e abandono escolar, e por outro, alinhava-se às orientações dos organismos internacionais, que defendiam um novo modelo de gestão educacional fundamentado na descentralização, na flexibilização, na responsabilização e na introdução de mecanismos de regulação típicos da lógica gerencialista.

Portanto, a LDB de 1996 configura-se como um marco legal que reflete tanto as lutas históricas pela democratização da educação quanto as imposições do contexto político-econômico neoliberal, tensionando, até hoje, os princípios da gestão democrática, da inclusão social e da mercantilização da educação no Brasil. Krawczyk e Vieira (2012) destacam que

O longo processo de tramitação da LDB, após a Constituição de 1988, foi uma das expressões da mudança na correlação de forças sociais que se manifestou na adoção do projeto neoliberal de Estado, alterando as prioridades e as orientações na política educacional na década de 1990. [...] Os diferentes interesses representados no Congresso geraram impasses políticos com a exacerbação do Poder Executivo. A educação não ficou excluída desta dinâmica. Produziu-se um impasse entre dois projetos educacionais antagônicos: o projeto originário das lutas pela democratização do país, que daria continuidade às conquistas presentes na Constituição de 1988, e o projeto consolidado no bojo das tendências internacionais que se apresentava como inovador e capaz de trazer modernidade ao país (Krawczyk; Vieira, 2012, p. 57).

Para Saviani (2010), a demora na tramitação da LDB evidenciou projetos antagônicos de sociedade e resultou em uma legislação ambígua, que priorizou a flexibilidade em detrimento do financiamento público, reforçando a subordinação da

educação às lógicas de mercado. Enquanto o debate se prolongava, o país continuava preso à uma estrutura educacional incapaz de atender às exigências de universalização do ensino e redução das desigualdades sociais.

A análise da LDB demonstra que o documento refletiu as mudanças políticas e ideológicas que estavam em curso no campo educacional no contexto da década de 1990, incorporando a gestão democrática como princípio orientador da educação pública brasileira. Contudo, a forma como esse princípio é enunciado na LDB, especialmente no artigo 3º, inciso VIII, não estabelece mecanismos claros e obrigatórios para sua efetivação em termos de organização dos sistemas de ensino. Essa lacuna normativa resultou em interpretações diversas, delegando aos entes federados (União, estados e municípios) a responsabilidade por regulamentar os processos e as práticas que concretizam a gestão democrática no âmbito de suas redes.

A recente Lei nº 14.644, de 2023¹⁶, que altera o artigo 14 da LDB, avança ao estabelecer critérios mínimos nacionais para a escolha dos diretores escolares, buscando reduzir a margem de arbitrariedade e de nomeações políticas, além de fortalecer os processos de consulta e participação da comunidade escolar. No entanto, mesmo com esse avanço legal, persistem desafios estruturais e políticos para que o princípio da gestão democrática se materialize plenamente na organização dos sistemas educacionais, sobretudo no que se refere ao financiamento adequado, à formação política dos sujeitos escolares e à superação das práticas clientelistas e tecnocráticas ainda presentes em muitos contextos.

Em seu Art.12, percebe-se uma referência à construção da autonomia da escola, respeitando-se as normas dos sistemas de ensino, ao incumbir às unidades escolares a elaboração de sua proposta pedagógica e a administração de seu pessoal e de seus recursos, conforme incisos I e II, assim como favorece a realização da gestão participativa ao prever a integração da sociedade com a escola e a criação dos Conselhos Escolares, como exposto em seus incisos VI e XII.

Por sua vez, o Art. 14 prevê a participação da comunidade escolar na tomada de decisões e institui os Conselhos Escolares e os Fóruns de Conselhos Escolares como espaços deliberativos para promover transparência e a responsabilidade compartilhada na gestão.

¹⁶ Lei 14.644, de 02 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.

No tocante aos profissionais da educação,

o Art. 67 da LDB, traz em seu inciso VI, § 2º que “são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, [...] incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico” (Brasil, 1996).

Ele trata da valorização dos profissionais da educação ao apontar diretrizes para ingresso, por meio de concurso público, formação continuada, definição de um piso salarial e progressão na carreira, considerando-se titulação ou habilitação e avaliação de desempenho. São aspectos que preveem a profissionalização e valorização de critérios técnicos no ingresso, avaliação e progressão dos profissionais da educação pública.

Percebe-se, aqui, um movimento rumo a uma abordagem democrático-participativa de gestão, ao propor a autonomia das escolas na elaboração de sua proposta pedagógica e na gestão de seus recursos financeiros e administração de pessoal, ao prever o envolvimento da comunidade e a criação de Conselhos Escolares, criando espaços deliberativos. Também trata da valorização profissional, definindo critérios técnicos para ingresso, avaliação e progressão na carreira.

Contudo, embora a LDB estabeleça legalmente a gestão democrática como princípio orientador da educação pública no Art. 3º, inciso VIII, e faça referência à sua implementação nos Art. 12, 14 e 67, a norma se limita a indicar genericamente a participação da comunidade escolar sem definir mecanismos operacionais consistentes para garantir sua efetivação ao delegar a regulamentação da gestão democrática à Lei dos respectivos entes federativos. Ao mencionar os conselhos escolares como instâncias participativas, o texto legal oferece um exemplo possível de operacionalização desse princípio, mas, como observa Paro (2007), a ausência de regulamentação que delimite o caráter deliberativo desses espaços, bem como a falta de orientações normativas claras e de condições materiais e formativas, fragiliza a efetividade do Art. 14. Dessa forma, a gestão democrática na LDB permanece como uma diretriz geral, carecendo de dispositivos normativos mais claros e estruturados que assegurem sua materialização no cotidiano das escolas e dos sistemas educacionais.

Ressalta-se, contudo, que a efetivação das diretrizes estabelecidas pela LDB está subordinada à autonomia dos sistemas de ensino estadual e municipal. Essa condição

pode comprometer a uniformidade na aplicação dos princípios democráticos em diferentes locais e criar uma fragmentação na implantação das políticas públicas educacionais, como evidenciado por Cruz (2015) em sua pesquisa:

Mesmo com o aparato da Lei, a gestão democrática fica à mercê dos sistemas de ensino que, além de definirem as normas, têm o poder de implantar da forma que considerar mais apropriada a gestão da educação e das escolas, o que nem sempre segue princípios democráticos de fato e que não tem a garantia de continuidade, pois depende do grupo que estiver no comando do governo (Cruz, 2015, p. 38).

A análise da Constituição Federal de 1988 (Art. 206, VI) e da LDB evidencia que a CF estabelece o princípio da gestão democrática como fundamento do ensino público e, apesar de a LDB propor a elegibilidade para o cargo de gestor escolar, ao tratar em seus Arts. 14 e 67 das normas da gestão democrática, da participação da comunidade escolar e local e ao estabelecer que o ingresso do profissional da educação em sua carreira deverá ocorrer por concurso público, não especifica como ocorrerá o processo de provimento do cargo de diretor escolar e transfere essa definição para a esfera dos sistemas estaduais e municipais de ensino, legitimando o controle pelos chefes do executivo subnacionais que, valendo-se desse dispositivo legal, mantêm as ações alinhadas aos seus ideais políticos partidários, muitas vezes caminhando na contramão da gestão democrática.

Convém ressaltar que a democratização da escola não está limitada às eleições para diretores; contudo a ausência de regras que, minimamente, conduzam para uma mudança na maneira em que o poder e a autoridade no interior da escola são distribuídos evidenciam a intencionalidade implícita nestes documentos. Trata-se de um paradoxo ao instituir a realização de práticas democráticas sem, de fato, permitir sua concretização e, desta forma, servir a um modelo de gestão condizente com o de um Estado alinhado à política econômica neoliberal.

Imprescindível se faz destacar que uma dimensão essencial para a aproximação dos preceitos legais e a transformação da realidade reside no processo de planejamento que em diferentes circunstâncias é “um instrumento de política educacional, isto é, a forma pela qual se busca implementar determinada política que se preconiza para a educação” (Saviani, 2011, p. 179).

Nessa direção, o Art. 214 da CF, conforme redação dada pela EC 59/2009, estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE) como política de Estado, destinada a

operacionalizar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino e materializar os princípios constitucionais por meio de planejamento estratégico, com metas progressivas para o desenvolvimento da educação em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino.

Inspirado no artigo 214 da Constituição Federal de 1988, o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 10.172/2001, configura-se como um marco legal e político na educação brasileira, que estabeleceu diretrizes, metas e objetivos para o desenvolvimento educacional do país. Suas diretrizes abrangem aspectos fundamentais, como a gestão e o financiamento da educação, a organização dos níveis e modalidades de ensino e a formação e valorização dos profissionais da educação. O Plano define metas que devem ser desdobradas e ajustadas nos âmbitos estadual e municipal, considerando as especificidades de cada território. Além disso, aponta como objetivos estruturantes a elevação do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino, a redução das desigualdades sociais e regionais no acesso, na permanência e no êxito escolar, bem como a consolidação da gestão democrática na educação pública (Brasil, 1988,2001).

Ao definir as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação, o PNE (Brasil, 2001) define as metas gerais para o país, fazendo com que a elaboração de planos estaduais e municipais aconteça em regime de colaboração para adequar as estratégias a fim de atender as particularidades de cada localidade.

Nesse sentido, Saviani (2010) afirma que o PNE deve ser compreendido como um instrumento capaz de assegurar a racionalidade e a intencionalidade do Sistema Nacional de Ensino, evitando a fragmentação e a descontinuidade das políticas educacionais. De fato, a elaboração do PNE se originou de um amplo processo de debate que envolveu educadores, movimentos sociais e representantes do poder público, configurando-se como a primeira tentativa de planejamento educacional de longo prazo no regime democrático. Contudo, o texto aprovado pela Lei nº 10.172/2001 não correspondeu integralmente à versão discutida nos espaços participativos, uma vez que sofreu modificações significativas no âmbito do Congresso Nacional e do Poder Executivo, especialmente no que se refere às metas de financiamento e aos dispositivos voltados à efetivação de um Sistema Nacional de Educação articulado e comprometido com os princípios da gestão democrática e da justiça social.

Dentre as diretrizes do PNE (2001-2010), há a necessidade de proceder com o financiamento da Educação, considerando-a como um valor em si, condição indispensável para o desenvolvimento do Plano. Por isso,

Embora encontre ainda alguma resistência em alguns nichos da tecnocracia econômica mais avessos ao social, a vinculação de recursos impõe-se não só pela prioridade conferida à Educação, mas também como condição de uma gestão mais eficaz. Somente a garantia de recursos e seu fluxo regular permitem o planejamento educacional (Brasil, 2001).

Outra importante diretriz do PNE/2001 refere-se à descentralização dos recursos diretamente para as unidades escolares, com o objetivo de ampliar sua autonomia e induzir a formação de Associações de Pais e Mestres (APMs) e Conselhos Escolares. No entanto, como analisa Dourado (2010; 2017), essa estratégia se insere no contexto das reformas educacionais orientadas por princípios neoliberais e gerencialistas, nas quais a descentralização se articula mais ao repasse de responsabilidades administrativas e financeiras do que, necessariamente, ao fortalecimento da gestão democrática. Segundo o autor, sem financiamento adequado, formação política e fortalecimento dos espaços coletivos de decisão, a descentralização corre o risco de se reduzir a um mecanismo de transferência de encargos, esvaziando o sentido político da autonomia escolar e restringindo os conselhos escolares a funções meramente operacionais e financeiras.

Por fim, destacamos que a diretriz do PNE/2001 que culmina na defesa da autonomia de cada sistema de ensino a partir da implantação da gestão democrática reflete um princípio fundamental presente na CF/ 1988 e na LDB/1996. Conforme aponta o próprio Plano, essa gestão democrática deve se efetivar tanto no nível dos sistemas, por meio de conselhos de educação com competência técnica e representatividade, quanto no âmbito das unidades escolares, por meio dos conselhos escolares e de processos de escolha da direção que articulem competência técnica, compromisso com o projeto pedagógico e representatividade (Brasil, 2001).

No entanto, como alertam Dourado (2010, 2017), Saviani (2010) e Cury (2006), essa diretriz, embora relevante, encontra-se tensionada por limites estruturais, políticos e econômicos. A autonomia, quando não acompanhada de financiamento adequado, de políticas de colaboração federativa e de fortalecimento efetivo dos espaços participativos, corre o risco de ser reduzida à mera descentralização administrativa, reproduzindo lógicas

de responsabilização individual e fragilizando a materialização da gestão democrática nas escolas e nos sistemas.

Percebe-se nesta diretriz uma associação da gestão democrática com a forma de escolha da direção escolar, relacionando-a às competências técnicas e à representatividade dos gestores escolares. Contudo, não há detalhamento de como deveria ocorrer esta escolha e quais critérios seriam considerados para avaliar a representatividade destes gestores.

Dentre os objetivos e metas do PNE/2001, destacamos

11.3.2 Gestão

21. Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.
22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.
23. Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares.
24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.
25. Elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE.
27. Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica.
28. Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica.
34. Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas.
35. Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização (Brasil, 2001, p. 54).

Percebe-se que o PNE (2001-2010) estabelece as bases para um processo de democratização da gestão escolar ao prever a descentralização da gestão com a ampliação da autonomia pedagógica e financeira, com o aumento da participação da comunidade nos conselhos e afins e, sobretudo, com a indicação em cursos de formação e aperfeiçoamento dos gestores escolares. No entanto, a efetiva implementação desse

processo depende da articulação entre as esferas federal, estadual e municipal a da elaboração de planos estaduais e municipais, uma vez que os sistemas de ensino possuem autonomia para regulamentar aspectos específicos, como as formas de provimento do cargo de diretor(a). Ressalta-se aqui que esta descentralização, apesar de ser necessária para atender às demandas locais, deve estar alinhada a planos estaduais e municipais de educação comprometidos com a gestão democrática para impedir que a falta de normativas mais precisas enfraqueça sua aplicação prática. Assim, o PNE amplia as possibilidades para que a democratização da gestão escolar ocorra, mas sua materialização depende de uma ação coordenada e de mecanismos para garantir a participação em todas as instâncias.

Importante se faz destacar que, embora o processo de elaboração do PNE tenha representado um avanço na participação social de diferentes atores: sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais de educação e responsáveis pelos estudantes, sua participação enfrentou limites na efetivação de suas propostas devido à ausência de mecanismos institucionais que as vinculassem às decisões governamentais, como afirma Gohn (2013).

Na mesma linha, Saviani (2010) evidencia que a versão final do PNE foi influenciada pela perspectiva técnica e financeira e manteve-se distante de algumas demandas sociais e

resultou de duas propostas: uma elaborada pelo MEC na gestão Paulo Renato, do governo FHC, e outra gestada no II Congresso Nacional de Educação. A proposta do MEC, dado o empenho em reorganizar a educação na égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos, revelou-se um instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação. Pelo empenho em se guiar pelo princípio da “qualidade social”, poderíamos considerar que a segunda proposta entende o plano como um instrumento de introdução da racionalidade social na educação (Saviani, 2010, p. 391).

Embora o PNE (2001-2010) tenha representado um avanço na institucionalização do planejamento educacional brasileiro, sua implementação enfrentou limitações como a ausência de regulamentação do regime de colaboração dos entes federados, impedindo a superação da fragmentação histórica no federalismo brasileiro. Como exposto por Dourado (2010),

Por se configurar como um plano nacional para toda a educação, o PNE sinalizou metas a serem efetivadas pelos diferentes entes federados e, desse modo, em função da lógica política adotada e da não regulamentação do regime de colaboração, como previsto na Constituição Federal de 1988, apresenta limites na sua efetivação.

Merece ser ressaltado, ainda, que a aprovação de planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base para a sua organicidade, não se efetivou como política concreta na maior parte dos estados e municípios, e, desse modo, tal processo não contribuiu para o avanço na dinâmica de democratização do planejamento e da gestão da educação no país e para a ratificação do Plano como política de Estado (Dourado, 2020, p. 685).

Assim como Dourado (2010), Aguiar (2010) destaca a fragilidade de cooperação entre União, estados e municípios como fator que comprometeu e prejudicou a implementação das metas e, consequentemente, a efetivação do PNE. Para a autora,

assegurar a efetivação do PNE, especialmente no que concerne à articulação com estados, Distrito Federal e municípios, a União deveria exercer um papel relevante. Ao governo federal caberia a responsabilidade de ser o principal articulador da política nacional de educação, em estreita parceria com os estados/Distrito Federal e municípios. De fato, ao longo do processo de implementação do PNE, ainda foram mantidos limites históricos no tocante à efetivação da articulação da União com os demais entes federados, em especial com os municípios, responsáveis, em última instância, pelo cumprimento de suas metas e objetivos. Tais limites resultam, entre outros, da não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e da falta de efetiva participação da sociedade organizada nos destinos da educação (Aguiar, 2010, p. 10 e 11).

Outro fator que limitou e comprometeu a efetivação do PNE (2001-2010) foi o estabelecimento de metas sem mecanismos vinculantes que garantissem a sustentação orçamentária. Como exposto por Aguiar (2010, p. 12) “não resta dúvida de que a limitação de financiamento [...] e a frágil articulação entre os entes federados emergem nas avaliações como fatores cruciais que precisam ser considerados no esforço para ampliar o quadro do atendimento escolar no país.” A autora ainda defende que o não cumprimento das metas do PNE “não pode ser atribuída apenas à instância da União. Esta tem responsabilidades concretas, mas os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis pelos compromissos do Plano” (Aguiar, 2010, p. 18). O alcance das metas está subordinado à maneira como os entes federados se relacionam e constroem os arranjos institucionais dentro das condições políticas existentes.

Cury (2011) corrobora Dourado (2010) e Aguiar (2010) ao apontar que o PNE não conseguiu estabelecer um regime de colaboração efetivo entre os entes federativos. O autor destaca que a

urgência de um estabelecimento claro e efetivo do regime de colaboração agudiza-se com a Emenda Constitucional n. 59/09, da qual o Plano é elemento constitutivo. Sem o aumento de recursos da União para a educação básica e sem a sua transferência para os entes federados, sem um grau elevado de transparência e de accountability, dificilmente as estratégias poderão ser levadas adiante a fim de atingir metas propostas (Cury, 2011, p. 810).

O autor pontua que o PNE recebeu vetos no financiamento, o que o transformou em um plano sem sustentação econômico-financeira e, conseqüentemente, limitou a capacidade de estados e municípios cumprirem as metas. Isso evidenciou mais uma limitação à sua execução conforme exposto.

Contudo, apesar de aprovado pelo Congresso Nacional, o presidente da República o vetou em seus aspectos de financiamento. Com isso, resultou um plano sem a devida sustentação econômico-financeira o que, por sua vez, tornou os Estados e Municípios lenientes na produção de seus respectivos planos de educação. E tudo isso trouxe limitações de largo espectro quanto à obtenção de suas metas (Cury, 2011, p. 805).

Dados do TCU (2011) confirmam que somente 40% dos recursos previstos para as ações estratégicas foram executados, situação que corrobora o não cumprimento das metas do plano. Isso também é demonstrado por dados do Ipea (2010) que apontam que o investimento em educação ficou abaixo dos 7% do PIB previstos no PNE. Cury (2011, p. 794 e 795) reforça essa constatação ao afirmar que “historicamente, a ‘função supletiva’¹⁷ se impôs sobre a ‘função redistributiva’[...] impedindo a consecução dos 7% do Produto Interno Bruto – PIB – para efeito de atingir as metas nele consignadas.”

¹⁷ Destaques do autor - A função supletiva da União quanto à educação básica, subentendida na Constituição de 1891, será defendida pelos reformadores da Educação nos anos de 1930 e introduzida na Constituição de 1934, na de 1946 e reafirmada na de 1988, consolidando uma larga tradição. Para os reformadores, o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais teriam o condão de garantir a unidade nacional sem ferir a diversidade própria do federalismo. A noção de “supletivo” parece atribuir à União, na educação básica, um papel meramente subsidiário. Essa função parece subordinar-se a uma das vertentes do denominado princípio de subsidiariedade pelo qual, nas relações federativas, o Estado Nacional não deve impedir os Estados-membros (subnacionais) de realizar o que eles podem fazer por si mesmos. Mais do que isso, por esse princípio, esse sujeito maior deve auxiliar, subsidiar os outros sujeitos, supri-los e estimulá-los em suas atribuições sem tomar o lugar atribuível aos mesmos. Assim, uma decisão só pode ser tomada pela União caso ela não possa ser tomada em escala infranacional. Essa função supletiva ou subsidiária tem sido a norma nas relações do Estado brasileiro com os Estados-membros no que se refere à educação básica (Cury, 2011, p. 794).

Percebe-se com essa análise que o PNE 2001-2010 enfrentou obstáculos estruturais, dentre eles no campo financeiro. Como demonstra Cury (2011), os vetos presidenciais aos dispositivos do financiamento comprometeram a produção e efetivação dos planos estaduais e municipais. Essa ideia é reforçada por Aguiar (2010) ao destacar que a limitação de recursos se tornou um fator importante para o não cumprimento das metas.

Saviani, em um estudo sobre a política educacional brasileira, ressalta que a importância do PNE

deriva de seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para um período de dez anos. Nessas circunstâncias o PNE torna-se, efetivamente, uma referência privilegiada para se avaliar a política educacional aferindo o que o governo está considerando, de fato, prioritário para além dos discursos enaltecidos da educação, reconhecidamente um lugar comum nas plataformas e nos programas políticos dos partidos, grupos ou personalidades que exercem ou aspiram a exercer o poder político (Saviani, 2011, p. 3).

Ainda para o autor, a proposta do PNE evidencia as consequências da definição estrutural própria da organização capitalista da sociedade em que a política educacional, parte integrante da política social, é tratada separadamente da política econômica, estando a ela subordinada. Em outros termos, na conjuntura atual, os mecanismos de mercado definem a visão e a construção da sociedade e todas as ações passam pelo seu crivo.

Uma análise do conjunto do documento permite concluir que a proposta do Plano se limitou a reiterar a política educacional que vinha sendo conduzida pelo MEC e que implica a compressão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimento e manutenção do ensino para estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar (Saviani, 2011, p. 171-172).

Nessa linha, Santos (2018) afirma que, ao transferir aos municípios e estes às escolas a responsabilidade de gerir os poucos recursos que a elas são destinados, a União se desresponsabiliza pelo financiamento da educação, quadro que abre a possibilidade para a implantação da privatização da educação pública, dado que administrar recursos

escassos num contexto de grandes demandas pode conduzir à percepção de fracasso do sistema público de ensino.

Desse modo, conclui-se que o PNE 2001-2010 representou um avanço importante na institucionalização do planejamento educacional no Brasil. Contudo, como destacam Saviani (2011) e Dourado (2010), sua implementação foi marcada por fragilidades, sobretudo no que se refere ao financiamento e à articulação entre os entes federados. A ausência de vinculação orçamentária, conforme ressaltado por Aguiar (2010), contribuiu para o não cumprimento de várias metas estabelecidas, evidenciando a necessidade de estruturas institucionais mais consistentes para a execução dos planos educacionais.

No que tange à gestão democrática, o PNE 2001 tratou-a como um processo inclusivo, descentralizado e participativo, que articula a busca pela qualidade da educação pública à colaboração entre profissionais da educação e comunidade, reforçando a concepção da educação como direito social e dever do Estado e da sociedade.

A experiência acumulada com o PNE 2001-2010 serviu de referência para a formulação do PNE 2014-2024, que, como será analisado, buscou superar as limitações do plano anterior por meio do fortalecimento da cooperação interfederativa, do detalhamento de estratégias e da ampliação das metas, incorporando ainda mecanismos rigorosos de monitoramento e avaliação, com prazos intermediários. Assim, enquanto o PNE 2001 ofereceu diretrizes e metas gerais, o PNE 2014 ampliou seu foco para a operacionalização efetiva das políticas, por meio de instrumentos mais precisos de gestão e acompanhamento, buscando garantir maior efetividade no alcance dos objetivos educacionais estabelecidos.

A análise do PNE 2014-2024, Lei nº 13.005 de 2014, evidencia alguns progressos em relação ao PNE 2001-2010. Dentre os progressos, pode-se citar a ampliação de metas quantitativas como exemplificado pelas Meta 1, 3 e 9, que estabelecem a universalização da educação infantil e ensino médio e a erradicação do analfabetismo. Como exposto por Dourado (2017), enquanto PNE 2001-2010 limita-se à universalização do ensino fundamental, o PNE 2014-2024 reflete uma visão sistêmica da educação básica ao incluir a educação infantil e o ensino médio.

Por sua vez, Saviani (2016) afirma que o PNE 2014, em sua Meta 12, supera o “desafio” em relação ao anterior, ao propor estratégias para a inclusão dos jovens no ensino superior, via Enem, Sisu e cotas. No aspecto qualitativo, o PNE propõe em sua Meta 20 a introdução do Custo-Aluno-Qualidade (CAQi) como parâmetro de

financiamento, definindo padrões mínimos de investimentos, conforme exposto por Cury (2014). Ainda em relação ao financiamento, ao se referir à vinculação de 10% do PIB para a educação, em comparação aos 7% previstos no PNE 2001, Dourado (2017) alega que, enquanto o PNE 2001 estabelecia a meta genérica de ampliação progressiva do investimento, o PNE 2014 propunha um percentual mínimo de 10% do PIB para educação até 2024.

No tocante à formação e à valorização docente, o PNE 2014-2024 estabelece diretrizes claras voltadas à consolidação de carreiras estruturadas, fundamentadas na formação inicial e continuada, na remuneração adequada e no ingresso por concurso público de provas e títulos. Conforme explica Gatti (2019), o Plano dedica as Metas 15 a 18 especificamente à valorização do magistério, vinculando a melhoria da qualidade da educação às condições de trabalho, à formação de qualidade e ao fortalecimento das carreiras docentes nas redes públicas de ensino. Isso evidencia um avanço em relação ao PNE 2001-2010, que, embora apontasse diretrizes gerais para a valorização profissional, não apresentava metas tão específicas nem estratégias claramente articuladas às necessidades da profissão docente no contexto federativo brasileiro.

De acordo com Dourado (2020), o PNE 2014-2024 deixou de cumprir metas fundamentais como a universalização da pré-escola e a erradicação do analfabetismo, demonstrando falta de articulação entre planejamento e execução. Carreira e Pinto (2021) apontam as fragilidades no financiamento e na fiscalização ao afirmarem que a meta de investir 10% do PIB em educação não foi alcançada devido à falta de mecanismos vinculantes e aos cortes orçamentários pós-2016.¹⁸

Por sua vez, Saviani (2021) destaca a descontinuidade política e a ausência de regulamentação ao alegar que a falta de dispositivos-chave, como o Sistema Nacional de Educação, fragilizou a cooperação federativa, provocando a fragmentação das políticas. Em estudo anterior, Saviani (2011) havia ressaltado necessidade de vincular o PNE a um Sistema Nacional de Educação robusto, capaz de garantir a efetividade das políticas educacionais.

¹⁸ Cortes orçamentários previstos na EC 95/2016 que estabeleceu um limite máximo para os gastos públicos federais por 20 anos, com impactos profundos nas políticas sociais, especialmente na educação e na saúde, situação evidenciada por Cury (2019), ao afirmar que a EC 95/2016 impactou diretamente o financiamento da educação pública e por Frigotto (2018), ao relatar que a política de austeridade fiscal implementada a partir de 2016, sob o argumento de ajuste econômico, resultou em cortes drásticos no orçamento da educação, comprometendo programas como o FIES e o PNE, além de inviabilizar a meta de investimento de 10% do PIB na educação.

Para Freitas (2019) e Libâneo (2020), a burocratização excessiva do plano é uma limitação importante para a sua implementação. Para Freitas, o PNE priorizou os indicadores quantitativos¹⁹ em detrimento de mudanças estruturais, culminando em uma gestão por resultados, mas sem transformação da realidade. Por sua vez, Libâneo afirma que o destaque em metas padronizadas, ao ignorar as desigualdades regionais, tornou o plano pouco efetivo para realidades locais.

Não obstante ao exposto, o foco das políticas de educação para a efetivação da gestão democrática permaneceu em destaque no Plano Nacional de Educação de 2014. Nessa perspectiva, o documento apresenta avanços, ao assumir como diretriz a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” e relaciona o aprimoramento da gestão democrática à melhoria da qualidade da educação, como evidenciado por sua Meta 7.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: (Vide Decreto nº 11.713, de 2023)

Estratégias:

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática.

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos

¹⁹ Como, por exemplo, o Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O Ideb agrega ao enfoque pedagógico das avaliações em larga escala a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 24 mai. 2025.

recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática (Brasil, 2014).

Ademais, o documento direciona a regulamentação da gestão democrática da educação pública aos estados, Distrito Federal e municípios, antevendo sua organização a partir de leis específicas, reiterando, de tal modo, o princípio de cooperação federativa na política educacional e, particularmente, na Meta 19, assume o objetivo de assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

A análise do dispositivo legal expresso no artigo 14 da Lei nº 14.113/2020, que operacionaliza a Estratégia 19.1 da Meta 19 do PNE 2014-2024, revela uma priorização dos critérios técnicos de mérito e desempenho como condicionante para o provimento de gestores escolares, relegando a participação da comunidade escolar a uma etapa secundária, restrita à escolha entre candidatos previamente aprovados em processos avaliativos. Esse arranjo normativo reflete claramente as tensões que permeiam as políticas públicas educacionais no contexto contemporâneo, nas quais os princípios da gestão democrática, constitucionalmente assegurados, passam a coexistir, de forma conflituosa, com os pressupostos da gestão gerencial, orientada por parâmetros de eficiência, controle e responsabilização típicos do ideário neoliberal.

Nesse sentido, Saviani (2016) denuncia a coexistência entre o discurso participativo e políticas de avaliação externa que restringem a autonomia das escolas, ao passo que Freitas (2015) argumenta que a centralidade conferida a instrumentos como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)²⁰ e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) desloca o foco da comunidade escolar para o cumprimento de metas quantitativas e indicadores de desempenho, despolitizando o processo educativo. Embora sejam instrumentos voltados ao monitoramento da qualidade, seu uso como principal referência para formulação de políticas públicas induz práticas pedagógicas voltadas exclusivamente para o alcance dessas metas, em detrimento de uma educação crítica, emancipadora e construída de forma coletiva. Dessa forma, tais mecanismos

²⁰ O SAEB, composto por avaliações padronizadas aplicadas em larga escala, busca medir o desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática em diferentes etapas da educação básica. Já o IDEB, construído a partir dos resultados do SAEB e das taxas de aprovação escolar, estabelece metas de qualidade para as escolas e redes de ensino.

acabam por subordinar a gestão escolar a uma lógica gerencialista, centrada na produtividade e no desempenho, esvaziando o sentido político da gestão democrática e da participação efetiva da comunidade escolar.

Quando confrontada com o problema da presente pesquisa, que busca compreender como se estruturou o processo de gestão no município de Uberlândia entre 2013 e 2024, quais foram as concepções que orientaram essa gestão e se houve efetivamente processos de discussão e construção coletiva em torno da gestão democrática, essa diretriz nacional evidencia um cenário de tensionamento. De um lado, há a afirmação legal da gestão democrática como princípio estruturante da educação pública. De outro, observa-se que a materialização desse princípio tem sido condicionada por exigências de natureza técnica e meritocrática, que podem, na prática, limitar a participação efetiva da comunidade escolar, especialmente em realidades locais como a de Uberlândia.

Nesse contexto, torna-se fundamental refletir se, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia, o processo de gestão educacional incorporou efetivamente mecanismos democráticos e participativos, ou se prevaleceu uma concepção de gestão alinhada às lógicas neoliberais, marcada pela valorização dos critérios de desempenho, produtividade e responsabilização individual. Esta análise permite, portanto, aprofundar a compreensão sobre os limites e possibilidades da gestão democrática, considerando tanto as determinações legais quanto as condições políticas, econômicas e institucionais que formam a realidade educacional do município. Nesse sentido, questiona-se como o princípio da gestão democrática será efetivado no processo da escolha de diretor(a) escolar, sabendo-se que a priorização do critério técnico de mérito e desempenho pode subalternizar o processo participativo ao reconhecer a

necessidade de conhecimentos específicos para o desempenho de uma função também política, embora esteja atrelado à competência política uma vez que determinam a garantia da participação da comunidade escolar. É necessário estar atento à questão de que a garantia da participação da comunidade escolar não é obrigatoriamente a existência de ampla eleição, mas pode ser apenas a consulta aos Conselhos Escolares já existentes em algumas modalidades de provimento, bem como a questão da aplicação de prova não sugira necessariamente um concurso público, ou ainda, não consiga aferir todo conhecimento necessário para a gestão escolar (Cruz, 2015, p. 42).

Em 2024, o INEP disponibilizou o Relatório do 5º ciclo de monitoramento de Metas do Plano Nacional de Educação, documento que marca um ciclo de 10 anos de acompanhamento, avaliação e planejamento de políticas públicas educacionais previsto no Plano (Brasil, 2014) e que incumbiu o Instituto da responsabilidade de publicar, a cada dois anos, estudos para auxiliar o acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE (2014).

De acordo com os relatórios do Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), a avaliação da estratégia que trata da seleção de diretores escolares é realizada com base em dados do Censo da Educação Básica (2019-2023) e das Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais, realizadas pelo IBGE, referentes ao período de 2018 a 2021. Esses instrumentos fornecem subsídios para acompanhar o percentual de escolas públicas que realizam o provimento de seus diretores por meio de processos seletivos qualificados, aliados à participação efetiva da comunidade escolar, em consonância com o que estabelece a legislação vigente. As informações coletadas estão organizadas e disponibilizadas de forma pública no referido painel, mantido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o qual possibilita o monitoramento detalhado dos indicadores e das metas do Plano, contribuindo para a avaliação das políticas educacionais em âmbito nacional (INEP, 2025).

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, por meio da Meta 19, estabelece o fortalecimento da gestão democrática da educação pública, articulando-a a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar no processo de seleção de diretores(as). Para monitorar esse compromisso, foi criado o Indicador 19A, que acompanha o avanço das redes públicas de ensino na adoção de processos de provimento de diretores escolares que combinem critérios técnicos de mérito e desempenho, associados à consulta pública à comunidade escolar.

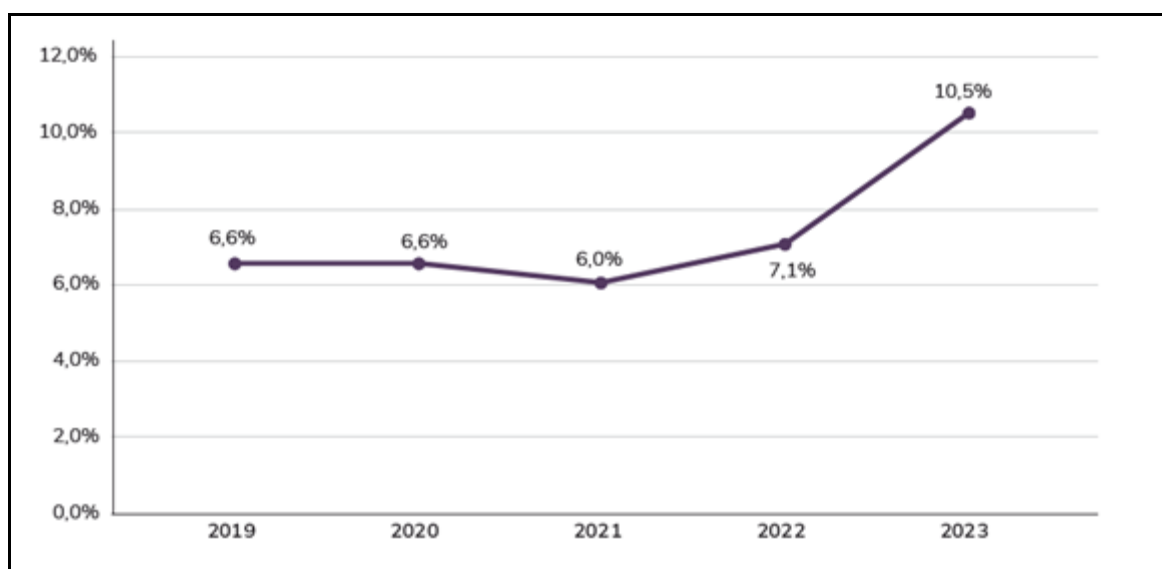
Esse indicador é alimentado por informações do Censo da Educação Básica e das Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais, organizadas a partir de seis variáveis que avaliam se os sistemas de ensino possuem normativas que associam requisitos técnicos e participação democrática na gestão escolar.

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 (Brasil, 2024).

Os dados de monitoramento revelam que, apesar dos avanços legais e institucionais, a efetivação desse modelo de escolha ainda apresenta desafios importantes. Persistem limitações relacionadas à fragilidade das normativas locais, à falta de processos sistematizados de formação para a gestão e à resistência de alguns contextos à implementação de mecanismos que garantam, de fato, a participação da comunidade escolar na escolha da direção das unidades educacionais.

Para fim de acompanhamento do cumprimento da Meta 19, o relatório considera o processo seletivo qualificado associado às eleições. O Gráfico 1 apresenta o percentual nacional de escolas públicas que utilizaram esse critério para provimento do cargo de diretor(a).

Gráfico 1 - Seleção de diretores(as) por meio de processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar



Fonte: Inep (2024).

Percebe-se, após análise do Gráfico 1, que entre os anos 2019 e 2021, o percentual de escolas públicas que selecionaram diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição praticamente não apresentou muita variação, ficando próximo aos 6 pontos percentuais. A partir de 2021, mesmo assim, o indicador acusa um crescimento neste percentual, chegando a 10,5% em 2023, o que estava 89,5 pontos percentuais abaixo do estabelecido pela Meta 19.

As demais variáveis analisadas no processo de provimento do cargo de diretor escolar estão organizadas na Tabela 01.

Tabela 1 - Percentual nacional das diferentes modalidades de acesso ao cargo de diretores(as)

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: Inep (2024).

É possível inferir que as variações nos percentuais do tipo de acesso ao cargo de diretor a partir de indicação, concurso público e eleição apresentaram decréscimo no período compreendido entre 2019 e 2023. Em contrapartida, observou-se crescimento expressivo nos percentuais de outras modalidades: processo seletivo isolado, com aumento de 8,1 pontos percentuais, enquanto a combinação entre eleição e processo seletivo (indicador da meta) apresentou aumento de 3,9 pontos percentuais, considerando-se o mesmo período.

De acordo com o relatório,

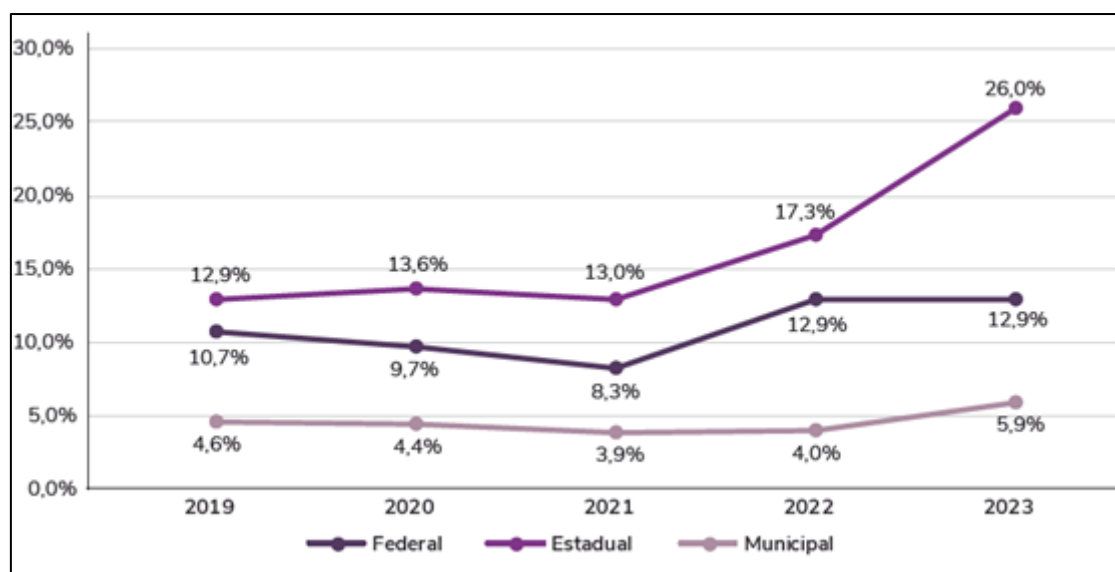
As variações nos percentuais das formas de seleção dos diretores das escolas públicas podem estar associadas às recentes mudanças na legislação, como a nova lei do Fundeb, que estabeleceu critérios técnicos de mérito e desempenho como obrigatórios para os entes federativos interessados em participar da disputa dos recursos referentes ao Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR) (Brasil, 2024, p. 417).

A análise da Tabela 01 evidencia a priorização de critério técnico de mérito e desempenho, ao mesmo tempo em que atribui importância secundária ao processo participativo, via eleição, como destacado no próprio relatório (Brasil, 2014). Essa mudança pode ser justificada pelo inciso I, do Art. 14 da Lei do FUNDEB, que define o “provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de

mérito e desempenho ou²¹ a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho” (Brasil, 2020). O uso da conjunção alternativa ou exclui a obrigatoriedade de associar os dois critérios, deixando claro que é uma alternativa e, mesmo que se opte por ela, a participação da comunidade escolar ocorre na eleição dos candidatos previamente selecionados pelo critério técnico e de desempenho, o que é comprovado pelo uso da preposição dentre (contração de + entre).

Os indicadores da Meta 19A apresentam o percentual de diretores selecionados com base em critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar por dependência administrativa – Federal, Estadual e Municipal, conforme exposto no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Percentual nacional de diretores selecionados com base em critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar, por dependência administrativa



Fonte: Inep (2024).

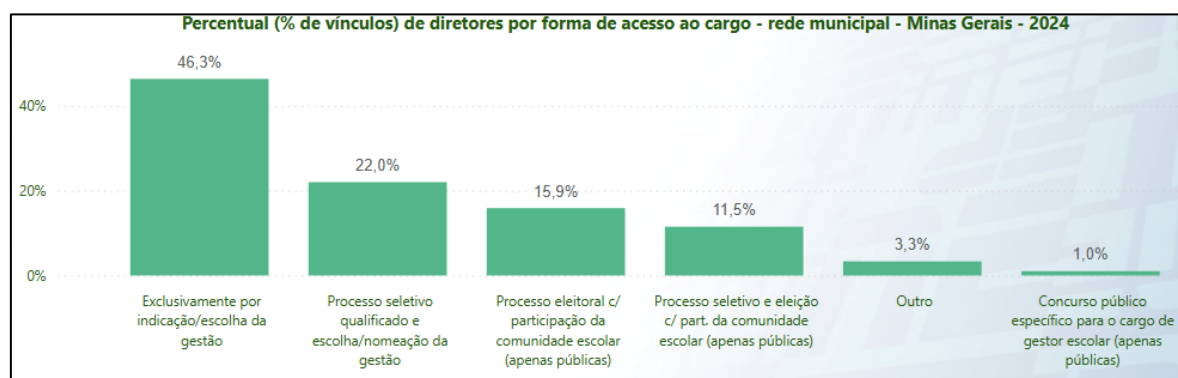
Pode-se perceber que a rede federal apontou uma propensão à queda entre os anos de 2019 e 2021, voltando a apresentar aumento para 12,9% em 2022 e mantendo este mesmo índice em 2023. O relatório aponta a necessidade de contextualizar estes dados devido à legislação específica dos institutos federais em relação ao provimento de seus diretores a partir de eleição.

²¹ Grifo da autora (2025).

Entre as redes de ensino, as municipais apresentaram pequenas variações em relação ao indicador da meta, entre 2019 e 2021, com decréscimo de 0,6 pontos percentuais neste período, atingindo 4,9% em 2021. Em 2023, atingiu o patamar de 5,9%, apresentando um aumento de 1,9% em relação ao ano anterior e 1,3% em relação ao início do período monitorado.

A fim de ampliarmos a análise para nosso campo empírico, apresentaremos a seguir o Gráfico 3, que demonstra o percentual de diretores(as) por forma de acesso nas escolas das redes municipais do estado de Minas Gerais, no ano de 2024.

Gráfico 3 - Percentual de diretores(as) por forma de acesso, escolas municipais de Minas Gerais - 2024



Fonte: Inep Data – Censo Escolar da Educação Básica 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/>. Acesso em: 28 jun. 2025.

Percebe-se, após análise dos percentuais apresentados pelo Gráfico 3, que a maioria (43,6%) das escolas das redes municipais de Minas Gerais ainda adota modelos não democráticos, via indicação política, enquanto apenas 11,5% combinam processo participativo (eleição) com critérios técnicos (processo seletivo), o que evidencia um distanciamento significativo da Meta 19 do PNE.

Esses números revelam, de forma explícita, a lentidão na adoção de processos de escolha de diretores escolares que combinem critérios técnicos e participação democrática. Este cenário, pouco expressivo em termos de avanço, sinaliza não apenas fragilidades institucionais, mas também a permanência de uma “cultura organizacional” historicamente arraigada, dentro de uma perspectiva de gestão que, na prática, mantém modelos verticalizados, centralizados e pouco permeáveis à participação efetiva da comunidade escolar.

Essa constatação permite refletir que, embora o discurso da gestão democrática esteja formalizado nos marcos legais, há uma homogeneidade na resistência à sua efetivação entre as diferentes redes de ensino. Ou seja, persiste uma cultura político-institucional que privilegia práticas burocráticas, tecnocráticas ou clientelistas em detrimento da construção de espaços coletivos, deliberativos e de protagonismo social na gestão escolar.

As redes estaduais foram as que apresentaram maior aumento do indicador, iniciando o período de monitoramento com 12,9% e finalizando com 26%, o que representa um aumento de 13,1 pontos percentuais em relação ao indicador da meta.

Ao considerar o monitoramento da Meta 19A nas grandes regiões do país, o relatório apresenta a região Sul como a que manteve os maiores percentuais em relação ao indicador da meta, 15,7% em 2023, e a região Norte com o menor percentual, de 3,7% em 2023. A região Nordeste apresentou crescimento no indicador, chegando a 8,7% dos diretores selecionados pelo critério do indicador da meta em 2023. A região Centro-Oeste, que em 2019 ocupava o primeiro lugar em relação ao indicador da meta, com 12,5%, concluiu o período de monitoramento com 11,7% dos diretores selecionados pelo critério, uma queda de 0,8 ponto percentual. O relatório destaca ainda a redução de 16 pontos percentuais nos indicadores do Distrito Federal no período monitorado. Ainda de acordo com o relatório, a região Sudeste foi a que representou o maior crescimento dos indicadores da meta entre as grandes regiões do Brasil no período monitorado, com 4,5% dos diretores selecionados por critérios técnicos e de desempenho e por consulta à comunidade escolar em 2019 e 12,3% em 2023, destacando-se o crescimento alcançado pelo estado de Minas Gerais, que apresentava 4,6% dos diretores selecionados pelos critérios da meta e finalizou o período com 31,9%, conforme exposto nas tabelas 02 - 03.

Tabela 2 - Percentual de diretores(as) selecionados por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar - Brasil, Grandes Regiões – 2019-2023

Brasil/Região/UF	2019	2020	2021	2022	2023
Brasil	6,6%	6,6%	6,0%	7,1%	10,5%
Sul	11,2%	13,8%	11,9%	12,5%	15,7%
Norte	3,4%	3,4%	2,9%	3,5%	3,7%
Nordeste	6,4%	6,1%	6,0%	7,3%	8,7%
Centro-oeste	12,5%	11,3%	8,9%	8,8%	11,7%
Sudeste	4,5%	3,6%	3,6%	4,8%	12,3%

Fonte: Inep (2024).

Tabela 3 - Percentual de diretores(as) selecionados por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar – Região Sudeste – 2019 – 2023

Sudeste	4,5%	3,6%	3,6%	4,8%	12,3%
Minas Gerais	4,6%	3,7%	3,2%	7,4%	31,9%
Espírito Santo	6,5%	8,0%	7,1%	7,2%	7,7%
Rio de Janeiro	11,7%	7,7%	8,7%	9,3%	10,5%
São Paulo	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,5%

Fonte: Inep (2024).

A análise dos dispositivos legais permite afirmar que desde a promulgação da CF, há mais de três décadas, o processo de democratização da gestão da educação no Brasil tem se caracterizado por avanços lentos e, muitas vezes, contraditórios. Embora os documentos legais incorporem formalmente o princípio da gestão democrática, expresso na criação de conselhos escolares, associações de pais e mestres e na participação da comunidade nos processos de tomada de decisão na escola, como na elaboração do projeto político-pedagógico (PPP) e na escolha dos diretores via eleição, observa-se que esses mesmos marcos normativos associam a gestão democrática a uma concepção de qualidade educacional pautada na lógica gerencial, vinculando, após a constitucionalização do Fundeb, o repasse de verbas ao cumprimento de critérios técnicos, especialmente relacionados ao provimento de cargos de gestão escolar.

Esse movimento revela um paradoxo estrutural nas políticas educacionais brasileiras, que, ao mesmo tempo em que defendem a gestão democrática como princípio, operam sob uma lógica de planejamento estratégico empresarial, importada do setor privado, que prioriza metas, resultados e desempenho. Tal contradição se manifesta de

forma evidente na associação da gestão democrática a indicadores de produtividade e a processos de *accountability*, descolando-se, muitas vezes, do sentido emancipatório, participativo e coletivo que deveria estruturar esse princípio.

Este fato se materializa, de modo explícito, em documentos como o próprio Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, na Lei nº 14.113/2020 (Lei do Fundeb permanente) e nos dispositivos que tratam da seleção de diretores escolares, os quais, embora façam menção à participação da comunidade, priorizam critérios de mérito, desempenho e resultados como condição para a liberação de recursos financeiros. Essa configuração reforça uma visão de gestão escolar que se aproxima mais da lógica empresarial do que dos fundamentos democráticos previstos na Constituição e na LDB (nº 9.394/1996).

Os dados do Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do PNE (2024) demonstram que houve um aumento no índice do Indicador da Meta 19A, percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar. Contudo, mesmo com esse crescimento, estados e municípios permanecem distantes do parâmetro estabelecido pela meta, que prevê a adoção generalizada desses critérios nas redes públicas de ensino.

Observa-se que esse avanço pode estar relacionado, em parte, à vinculação dos critérios de mérito e desempenho, exigidos para o provimento de diretores escolares, às condicionalidades previstas na Lei nº 14.113/2020 (Fundeb), especialmente no que tange à complementação-VAAR. Todavia, é importante destacar que tal associação não necessariamente implica que as redes estejam consolidando, de fato, práticas alinhadas a uma gestão democrática no sentido substantivo e emancipador do termo. Trata-se de uma constatação que, embora sugerida pela análise dos dados quantitativos e pelos movimentos normativos recentes, exigiria aprofundamento por meio de estudos qualitativos capazes de compreender se tais mudanças decorrem de processos efetivamente participativos ou se atendem, predominantemente, a condicionantes fiscais e burocráticos.

Ressaltamos que, apesar do longo tempo de discussão sobre o processo de democratização da educação e de alguns avanços obtidos na implementação da gestão democrática no campo educacional, ainda há muito a ser feito, pois a mera inclusão de preceitos em textos normativos não garante a sua implementação, principalmente em um contexto marcado por disputas políticas orquestradas pela economia, fazendo com que os

direitos sociais, como a educação, fiquem no âmbito da positivação, ou seja, do aspecto teórico.

Fica evidente que a garantia da democratização da educação, em especial da gestão, é muito mais que um conjunto de normas positivas que configuram um ordenamento jurídico, como mostramos nesta seção.

A gestão democrática da educação, reconhecida como um direito constitucional, embora formalmente legitimada, enfrenta contradições profundas diante das pressões e dos condicionantes impostos pela reconfiguração do Estado sob a lógica neoliberal. Como discutido na subseção anterior, as políticas neoliberais, que passam a orientar a organização do Estado brasileiro a partir da década de 1990, redefinem seu papel social, priorizando a descentralização administrativa, a responsabilização dos gestores locais, a adoção de modelos gerencialistas e a busca por resultados mensuráveis, frequentemente em detrimento dos processos coletivos e participativos.

A LDB – (Lei nº 9.394/1996), apesar de incorporar formalmente o princípio da gestão democrática (Art. 3º, inciso VIII, Art. 14 e Art. 67), mantém ambiguidades que abrem espaço à incorporação de práticas compatíveis com a racionalidade neoliberal, ao não estabelecer parâmetros normativos suficientemente consistentes sobre como se deve dar essa participação. Essa fragilidade permite que a gestão democrática seja frequentemente ressignificada sob uma ótica gerencial, que privilegia o controle por resultados, a padronização e a meritocracia, em consonância com as demandas do mercado e dos organismos multilaterais.

O processo de transição de um modelo de gestão escolar centralizador, hierárquico e autoritário, historicamente presente na administração escolar brasileira, para uma gestão mais participativa, dialógica e democrática, foi impulsionado por avanços normativos, como o PNE. Contudo, esse percurso se mostra não linear e repleto de contradições, uma vez que as estruturas centralizadoras e burocráticas ainda persistem, associadas à imprecisão dos dispositivos legais, que transferem aos entes federados, estados e municípios, a responsabilidade pela regulamentação da gestão democrática, sem, no entanto, estabelecer diretrizes nacionais claras e vinculantes sobre sua operacionalização.

Essa configuração revela, portanto, que a gestão democrática, embora formalizada como princípio constitucional e legal, enfrenta desafios de natureza estrutural, cultural e política, diretamente relacionados às transformações impostas pela racionalidade neoliberal, que subordina os processos educativos à lógica da eficiência, da produtividade

e da responsabilização, esvaziando, muitas vezes, o caráter emancipador e coletivo que deveria nortear a educação pública.

A análise realizada evidencia que a gestão democrática na educação brasileira permanece um projeto em construção, marcado por avanços legais significativos, mas também por desafios estruturais e culturais profundos. A tensão entre os princípios democráticos inscritos na legislação e as práticas cotidianas nas escolas revela a complexidade desse processo, que não se resolve apenas com mudanças normativas, mas exige transformações nas relações de poder, na cultura política e nos modelos de gestão que predominam no sistema educacional.

Os obstáculos à democratização da gestão escolar, como a lógica neoliberal de *accountability*, a burocratização excessiva e a fragilidade dos mecanismos de participação não são meros entraves operacionais, mas expressam contradições históricas de uma sociedade que ainda convive com heranças autoritárias e desigualdades estruturais. Freitas (2018) argumenta que, sob a lógica neoliberal, mecanismos como conselhos escolares e consultas à comunidade são muitas vezes ritualísticos, dando uma aparência de democracia sem transferir efetivo poder decisório. Essa crítica se alinha com sua análise sobre como políticas de *accountability* e gestão gerencialista esvaziam a participação real.

Nesse contexto, a escolha democrática de diretores, embora fundamental, não é suficiente por si só. Mas é preciso combinar participação comunitária, avaliação técnica e formação política para evitar tanto o risco do tecnocratismo quanto o do clientelismo.

Como lembra Paulo Freire (1996), a educação é um ato político e, como tal, exige compromisso com a democratização das relações e das estruturas que a organizam. A gestão democrática, nessa perspectiva, não se reduz a um conjunto de técnicas ou procedimentos, mas se configura como uma prática social capaz de fomentar novas formas de convivência mais dialógicas e menos hierárquicas.

Por fim, é importante ressaltar que a democratização da gestão escolar não é uma tarefa isolada da escola, mas parte integrante de um projeto dialético de democratização da própria sociedade. É um movimento que faz da escola um espaço onde a democracia não apenas se ensina, mas, principalmente, se vivencia.

3.5 O processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar como eixo da gestão escolar democrático-participativa

Entre os aspectos estruturantes da gestão democrática, destaca-se o processo de escolha dos diretores(a) escolares. Mais do que um procedimento administrativo, essa escolha representa um ato político-pedagógico que condensa contradições e potencialidades da democracia no interior da escola. Quando pautado por princípios participativos, como o debate aberto, a transparência e o envolvimento efetivo da comunidade, esse processo tem o potencial de consolidar representantes legitimados e comprometidas com o projeto político-pedagógico da unidade educacional.

Paro (2012, p. 45) é enfático ao afirmar que “não há como falar em democracia na escola sem que se democratize também o processo de escolha de quem a dirige”. Essa afirmação evidencia que os meios e os fins da gestão democrática devem caminhar juntos: uma escola que almeja formar cidadãos críticos e participativos precisa incorporar, em sua própria estrutura organizativa, práticas que favoreçam o exercício da cidadania.

No Brasil, a seleção de diretores(as) escolares apresenta variações significativas entre estados e municípios, predominando três modelos principais. O primeiro modelo, segundo Abrucio (2018), baseia-se na indicação política, geralmente associada ao clientelismo e à subordinação a interesses externos à comunidade escolar. O segundo, na visão de Souza *et al.* (2018), corresponde ao concurso público, que, embora assegure critérios técnicos de seleção, frequentemente negligencia dimensões relacionais e político-pedagógicas fundamentais ao exercício da liderança escolar. O terceiro modelo, na visão de Dourado (2016) e Brasil (2011), refere-se à eleição direta, considerada a forma com maior potencial democrático, desde que acompanhada por processos de formação política, regulamentação normativa adequada e mecanismos transparentes de controle social.

Dourado (2016) alerta, contudo, que o modelo eletivo, quando não acompanhado de formação continuada, controle social e normativas consistentes, pode ser capturado por grupos específicos, reproduzindo práticas clientelistas. Estados como Ceará e Minas Gerais, por exemplo, desenvolveram modelos que articulam eleição democrática com avaliação de competências técnicas.

No Ceará, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Escolar (PADE), implementado desde 2016, exige que candidatos a diretor(a) participem de formação

específica e processo avaliativo antes das eleições (Ceará, 2016). Já nas escolas estaduais de Minas Gerais, o processo de escolha combina prova de títulos, projeto de gestão e consulta à comunidade desde 2018 (Minas Gerais, 2018).

Essas experiências demonstram que a conjugação entre participação comunitária qualificada e a avaliação técnica pode superar as limitações dos modelos tradicionais, muitas vezes marcados pela informalidade, clientelismo e falta de transparência. Segundo Freitas (2015), a participação efetiva da comunidade escolar não deve ser entendida apenas como um rito formal ou uma votação simbólica, mas como um processo articulado com a capacitação política dos atores envolvidos, que lhes permita compreender as responsabilidades do cargo e as demandas da gestão escolar.

Por sua vez, Dourado (2018) destaca que a avaliação técnica, por meio de provas de conhecimento, análise de projetos de gestão e critérios objetivos, assegura a competência dos candidatos, promovendo a qualificação da gestão pública. Essa avaliação, quando integrada a mecanismos participativos, favorece uma escolha mais legítima, transparente e alinhada às necessidades pedagógicas da escola.

Assim, a combinação de uma participação comunitária qualificada, que fomente o engajamento consciente e crítico dos sujeitos, com critérios técnicos claros e rigorosos, constitui um avanço importante para a efetivação da gestão democrática. Esse modelo contribui para romper com práticas clientelistas e fortalece a confiança da comunidade escolar nos processos decisórios, promovendo uma gestão escolar mais ética, eficiente e comprometida com a qualidade da educação.

É preciso, portanto, compreender a escolha dos diretores como parte de um processo formativo e democrático mais amplo. Bordinon (2014) propõe que se abandone a visão da direção escolar como mera gestora de recursos e se adote uma concepção que reconheça o diretor como articulador do projeto coletivo da escola. Isso implica o fortalecimento dos conselhos escolares como instâncias deliberativas, a criação de espaços permanentes de formação política, a valorização do projeto político-pedagógico como eixo orientador da gestão e a institucionalização de práticas transparentes de prestação de contas.

A experiência internacional corrobora essa perspectiva. Laval (2004) observa que países com sistemas educacionais mais equânimes combinam eleições democráticas, avaliação por mérito, forte autonomia escolar e mecanismos consistentes de controle social. No caso brasileiro, o desafio não está apenas na escolha entre modelos existentes,

mas na construção de um sistema próprio, que respeite a diversidade regional e cultural do país, e que seja capaz de articular participação popular, qualificação técnica e compromisso pedagógico.

A democratização da gestão escolar exige legislação e a construção cotidiana de uma cultura política participativa. Isso implica conceber o processo de escolha dos(das) diretores(as) como espaço pedagógico em si, um momento de formação, exercício da cidadania e fortalecimento da escola pública como instrumento de emancipação social.

Na seção seguinte, analisaremos os documentos do município de Uberlândia para apreendermos a lógica de gestão materializada pela Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia e identificarmos as aproximações e distanciamentos da gestão democrática no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar.

4 AVANÇOS E RETROCESSOS NO PROCESSO DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA: OS DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Conforme demonstrado na seção anterior, a democratização da escola pública requer a institucionalização de mecanismos participativos a fim de criar espaços de construção coletiva e promover relações horizontais nas dinâmicas institucionais das unidades escolares. Entre esses mecanismos, cita-se o processo de provimento do cargo de diretor escolar.

O provimento do cargo de diretor(a) escolar, mediante consulta à comunidade, configura-se como um importante mecanismo participativo na democratização da gestão. Embora não seja o único instrumento disponível, haja vista a existência de outros dispositivos que o promovem, facilitam e viabilizam o envolvimento da comunidade, e a participação coletiva no provimento do cargo de diretor tende a resultar em uma gestão mais alinhada às demandas da unidade escolar. O(A) diretor(a) eleito por meio desse processo consultivo é aquele no qual a maioria da comunidade identifica afinidades e capacidade de representação.

Nesse sentido, Oliveira, Moraes e Dourado (2014) afirmam que a gestão democrática só se concretiza por meio da participação coletiva, envolvendo desde a escolha de dirigentes até a construção do Projeto Político Pedagógico, além da definição compartilhada do uso dos recursos financeiros. Para os autores,

As eleições escolares, tanto para os cargos de dirigentes como para compor os colegiados, são canais de participação e de aprendizado político da gestão democrática, compreendida como construção de cidadania, de luta política, que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra a transformação das relações sociais autoritárias da sociedade (Oliveira; Moraes; Dourado, 2014, p. 7).

Nesse sentido, o(a) diretor(a) eleito pela comunidade transforma-se em agente de representação democrática, cuja atuação tende a refletir as demandas coletivas e promover práticas pedagógicas mais inclusivas. Os estudos de Oliveira, Moraes e Dourado (2014) reforçam que esse processo eleitoral transcende a mera seleção de diretores, constituindo-se em exercício formativo de cidadania e em instrumento de transformação das estruturas autoritárias tanto no interior da escola quanto na sociedade de forma geral.

Na presente seção, serão analisados os documentos normativos utilizados na elaboração de políticas públicas de gestão escolar para provimento ao cargo de diretor(a) no município de Uberlândia, a fim de evidenciar a concepção de gestão da Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia quanto ao provimento do cargo de diretores(as), considerando-se o recorte temporal de 2013 a 2024.

4.1 Contextualização do campo empírico da pesquisa

Uberlândia é município brasileiro localizado no Triângulo Mineiro, estado de Minas Gerais. Sua população, em 2024, segundo projeções do IBGE, é de 754.954 habitantes, sendo o mais populoso município da região do Triângulo Mineiro e o segundo mais populoso de Minas Gerais. Com uma taxa de urbanização na ordem de 97,23 por cento, o município tem Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,789 (IBGE, 2010), taxa maior que a de Minas Gerais e a do Brasil, que registram 0,731 e 0,727, respectivamente.

Os indicadores econômicos de Uberlândia, conforme levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referentes a 2019, revelam sua destacada posição no cenário nacional, pois o município ocupa o 4º lugar entre as cidades do interior do Brasil com o maior PIB. No ranking geral, a cidade ocupa a 21ª posição, ficando à frente de 16 capitais e de importantes centros urbanos como Paulínia, Sorocaba e Ribeirão Preto, todas no estado de São Paulo. Em relação à composição do Produto Interno Bruto (PIB), em Uberlândia há uma predominância do setor de serviços, que responde por aproximadamente 47% do total. Essa configuração econômica posiciona o município como o segundo maior polo de atividade terciária no estado de Minas Gerais, precedido apenas pela capital Belo Horizonte.

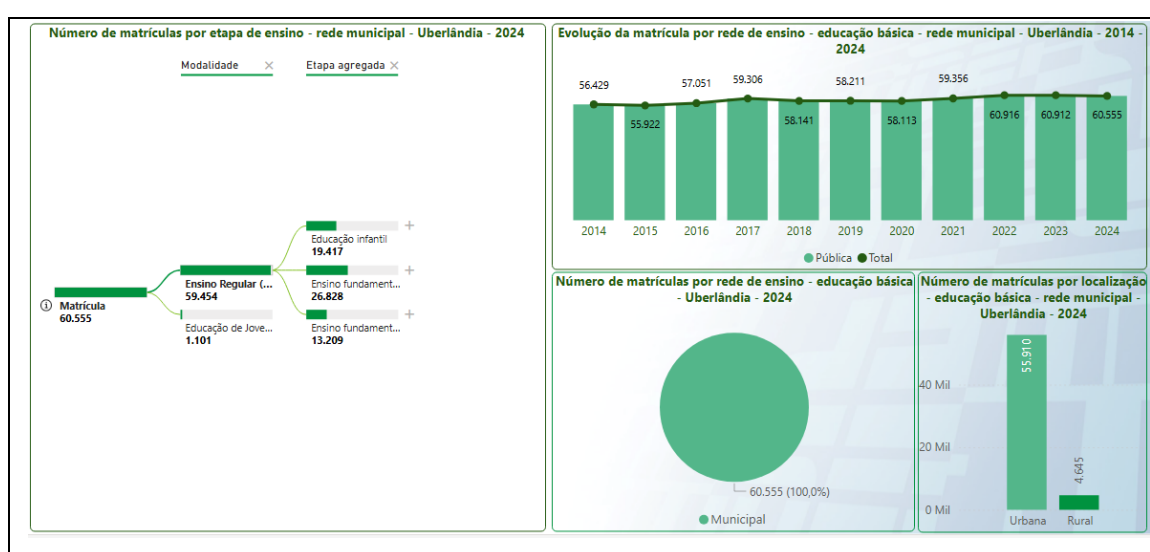
Uberlândia configura-se como importante polo educacional da região, sediando a 40ª Superintendência Regional de Ensino, responsável por 14 municípios. Com 156.805 estudantes matriculados em 2024, sua rede de ensino básico é composta por 364 escolas, sendo 193 públicas (122 municipais, 67 estaduais e 4 federais) e 171 privadas (Inepdata, 2025).

A Secretaria Municipal de Educação administra um sistema diversificado, que inclui 67 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), 57 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), 51 Organizações da Sociedade Civil (OSCs), sendo que

50 são voltadas à educação infantil e apenas 1 para o ensino fundamental, além de instituições especializadas como a Escola Municipal Cidade da Música e o Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz (CEMEPE).

Em 2024, o Censo Escolar (IBGE) registrou 60.555 matrículas e 7.544 docentes na rede municipal, com predominância de unidades urbanas (89,3%) em relação a 10,7%, nas áreas rurais. A Figura 1 apresenta o número de matrículas por etapa da escolaridade e a sua evolução na rede municipal de Uberlândia.

Figura 1 - Número de matrículas por etapas de ensino – Rede Municipal de Educação – Uberlândia – 2024



Fonte: inepdata – Censo Escolar da Educação Básica 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

Os dados apresentados pela Figura 1 revelam que o maior número de matrículas está concentrado em escolas urbanas, no ensino regular e no fundamental I, com 26.828 estudantes matriculados e 13.209 estudantes matriculados no fundamental II. Essa diferença ocorre devido à migração de parte dos estudantes para Rede Estadual de Ensino.

A partir da análise da Figura 1 e de informações do Censo Escolar da Educação Básica 2024, é possível inferir que, em relação à evolução do número de matrículas, houve um acréscimo de 6.81% em um período de 10 anos, percentual acima do aumento de matrículas nacional, que apresentou um crescimento de 2,53 pontos percentuais no mesmo período. Embora as OSCs estejam subordinadas à Secretaria Municipal de Educação via contrato, elas possuem natureza jurídica e vínculos administrativos diferentes. Por isso, para atendermos aos objetivos do presente estudo, limitaremos nossas

análises às escolas municipais. Contudo, ainda que este não seja o foco do presente trabalho, salienta-se que a lógica privatista tem marcado a política educacional do município. Como aponta Romão (2023), a própria gestão municipal assume explicitamente a ampliação de vagas na educação infantil por meio dessa perspectiva, pois há um

processo de repasse da responsabilidade da oferta da Educação Infantil para o setor privado, como política pública da RME, já sinalizado quando do início da gestão municipal de 2005. Segundo documentos oficiais a partir de 2006, a SME passou a subvencionar instituições sem fins lucrativos com objetivo de ampliar o atendimento socioeducativo às crianças de 0 a 5 anos em período integral, proporcionando maior acesso à Educação Infantil (Uberlândia, 2020, p. 62). Os dados atuais indicam este movimento privatista, pois há um número expressivo de OSCs (40,35%) quando confrontado com os 59,65% Emeis que atendem às crianças de 0 a 5 anos de idade; isto nos permite inferir que o município tem priorizado o modelo de privatização (Romão, 2023, p. 142).

O período delimitado para esta pesquisa (2013-2024) abrange duas gestões municipais distintas em Uberlândia, caracterizadas por alternâncias de poder e continuidades político-partidárias. Entre 2013 e 2016, a administração municipal foi conduzida por Gilmar Alves Machado, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Em seguida, a partir de 2017, Odelmo Leão Carneiro Sobrinho, filiado ao Progressistas (PP), reassumiu a prefeitura, totalizando quatro mandatos no cargo, considerando seus dois primeiros mandatos consecutivos (2005-2008 / 2009-2012), o intervalo da gestão de Gilmar Machado (2013-2016) e os dois subsequentes (2017-2020 / 2021-2024). Essa trajetória evidencia não apenas a dinâmica eleitoral local, mas também a reconfiguração de projetos político-pedagógicos no âmbito da educação municipal durante a década analisada.

4.2 Processo de construção das categorias analíticas

Com o objetivo de identificar a perspectiva de gestão adotada pela Secretaria de Educação de Uberlândia no período de 2013-2024, procedeu-se à seleção e análise dos documentos normativos que regulamentam a gestão escolar, com ênfase nos dispositivos referentes ao provimento do cargo de diretor(a). Para tanto, foram priorizados documentos com vigência no período analisado publicados no Diário Oficial do

Município e no site Lei Municipais. Tal recorte permitiu examinar as diretrizes que orientaram a administração das unidades escolares.

O percurso metodológico apresentou as seguintes etapas: inicialmente, foram selecionados os documentos relacionados aos objetivos da pesquisa e que foram publicados dentro do recorte temporal analisado (2013-2024). Posteriormente, uma leitura flutuante foi realizada, e nessa etapa os artigos, parágrafos e incisos que julgávamos que contribuiriam com o alcance dos objetivos do estudo foram destacados e submetidos à uma leitura mais criteriosa a fim de auxiliar a elaboração das hipóteses e dos indicadores para dar sustentação à interpretação final. Para Bardin (2011), essa etapa é conhecida como pré-análise e se caracteriza pela organização propriamente dita com a sistematização das ideias iniciais.

Após essa etapa, com o conteúdo que seria submetido à análise já selecionado, organizaram-se os documentos de acordo com uma ordem cronológica. Feito isso, os documentos foram dispostos no Quadro 9.

Quadro 9 - Documentos de abrangência municipal em ordem crescente de publicação

Ano	Documento/ Dispositivo Legal	Gestão do Executivo	Ementa	Conteúdo analisado
2013	Carta Convite aos Educadores, de 08 de outubro de 2013. Diário oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia - Nº 4254-A. Publicação 08/12/2013.	Prefeito Gilmar Machado Vice-prefeito Paulo Vitiello Filho Secretária de Educação Gercina Novais	Carta às pessoas que optaram por participar ativamente da concretização do direito de ensinar e de aprender, em Uberlândia, promovendo ações coletivas, fundamentais para o fortalecimento de escolas públicas de qualidade referenciada socialmente.	Todo o dispositivo legal.
2013	Decreto Nº 14.407, de 21 de outubro de 2013.	Prefeito Gilmar Machado Vice-prefeito Paulo Vitiello Filho Secretária de Educação Gercina Novais	Dispõe sobre a consulta à comunidade escolar para os cargos de provimento em comissão de diretor e vice-diretor de escola municipal.	Todo o dispositivo legal.
2013	Edital SME Nº 001/2013.	Prefeito Gilmar Machado	Edital de consulta à comunidade escolar para os cargos de	

	Diário oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia - Nº 4271-A Publicação 01/11/2013.	Vice-prefeito Paulo Vitielo Filho Secretária de Educação Gercina Novais	provimento em comissão de diretor e vice-diretor de escola municipal.	Todo dispositivo legal.
2014	Decreto s/nº Diário Oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia nº 4535 de 27/11/2014.	Prefeito Gilmar Machado Vice-prefeito Paulo Vitielo Filho Secretária de Educação Gercina Novais	Exonera os servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão que menciona da Secretaria Municipal de Educação.	Artigos 1º e 2º.
2014	Decreto s/nº Diário Oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia nº 4535 de 27/11/2014.	Prefeito Gilmar Machado Vice-prefeito Paulo Vitielo Filho Secretária de Educação Gercina Novais	Nomeia os servidores para os cargos de provimento em comissão que menciona da Secretaria Municipal de Educação.	Artigos 1º e 2º.
2015	Inicial de Defesas Prévias	Prefeito Gilmar Machado Vice-prefeito Paulo Vitielo Filho Secretária de Educação Gercina Novais	Ação Civil Pública – Pretensão de declaração de inconstitucionalidade de lei.	Todo o dispositivo legal.
2015	Lei 12209 de 26/06/2015 - Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025.	Prefeito Gilmar Machado Vice-prefeito Paulo Vitielo Filho Secretária de Educação Gercina Novais	Aprova o Plano Municipal de Educação para o Decênio 2015/2025 e dá outras providências.	Artigo 8º Eixo IV - Meta 4 - Diretrizes I, II e III.
2016	Relatório: Ações e Resultados da Educação - Janeiro de 2013 a julho de 2016.	Prefeito Gilmar Machado Vice-prefeito Paulo Vitielo Filho Secretária de Educação Gercina Novais	Relatório sobre ações/resultados da secretaria municipal de educação nos anos 2013 a julho de 2016.	Terceira Parte - Mecanismos de gestão pública, democrática e interárea.
2017	Decreto nº 16.925 de 4 de janeiro de 2017.	Prefeito Odelmo Leão Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira	Revoga os Decretos nº 14.407, de 21 de outubro de 2013 e suas alterações.	Todo o dispositivo legal.

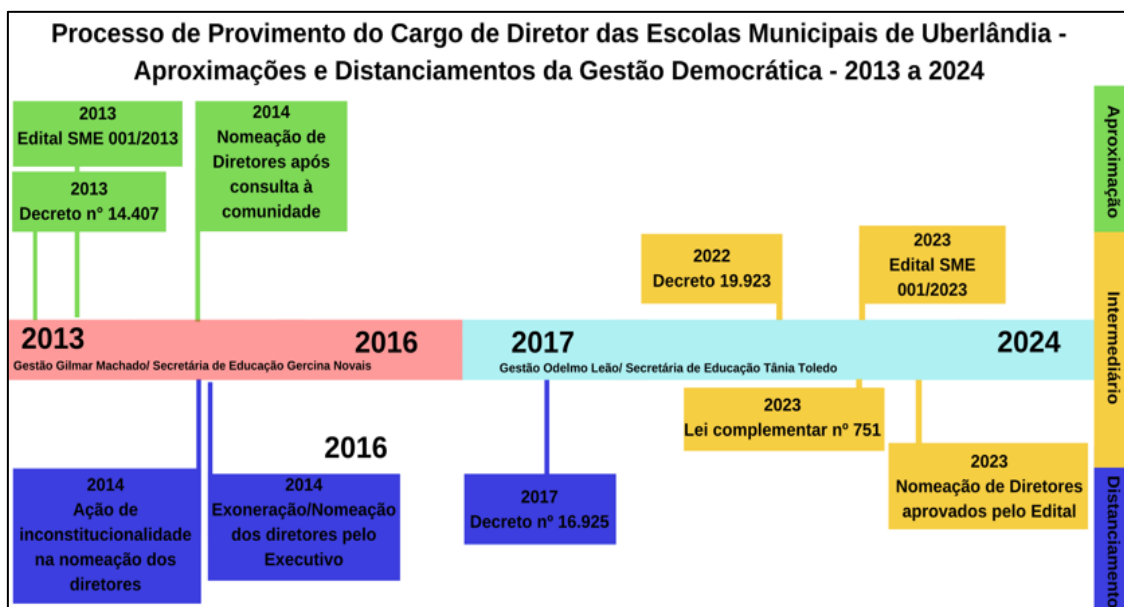
		Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo		
2022	Sentença de improcedência Processo 0328699-94.2015.8.13.0702. 08 de junho de 2022.	Prefeito Odelmo Leão Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo	O Ministério Público de Minas Gerais propôs ação civil pública em face de Gilmar Alves Machado e Gercina Santana Novais, [...] por promoverem a eleição, por meio de um procedimento denominado “consulta, dos diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais [...]”.	Todo o dispositivo legal.
2022	Decreto nº 19.923, de 12 de setembro de 2022. Diário oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia Publicação 12/09/2022.	Prefeito Odelmo Leão Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo	Regulamenta o inciso I do §1º do artigo 14 da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que “Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).”	Artigo 1º - §1º, Artigos 2º e 5º - Parágrafo Único.
2023	Lei Complementar nº 751, de 15 de março de 2023.	Prefeito Odelmo Leão Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo	Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do município de Uberlândia e dá outras providências	Art. 22, incisos I, III, XII, XIII e XVII. Art. 42, incisos III e IV. Artigo 55 - incisos I e II.
2023	Acórdão 1070215032869900320234676349	Prefeito Odelmo Leão Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo	Apelação Cível – Direito Administrativo – Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa.	Todo o dispositivo legal.
2023	Edital SME Nº 001/2023 O Município diário oficial: Poder Executivo de Uberlândia/M G, Publicação 01/08/2023.	Prefeito Odelmo Leão Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo	Processo interno de certificação para diretor da rede municipal de ensino de Uberlândia.	Todo dispositivo legal.

2023	Decreto s/nº Diário Oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia nº 6762 de 29/12/2023	Prefeito Odelmo Leão Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo	Exonera os servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão que menciona da Secretaria Municipal de Educação.	Artigos 1º e 2º.
2023	Decreto s/nº Diário Oficial do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia nº 6762 de 29/12/2023	Prefeito Odelmo Leão Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo	Nomeia os servidores para os cargos de provimento em comissão que menciona da Secretaria Municipal de Educação.	Artigos 1º e 2º.
2024	Ata da 283ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal - 24/04/2024.	Prefeito Odelmo Leão Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo	1.Informes; 2.Retorno sobre o caso da diretora da EMEI do Bairro Martins; 3.Sistema Municipal de Educação; 4.Encaminhamentos.	Caso da exoneração da diretora do EMEI do bairro Martins, a profissional Camila Valdomiro Mariano.
2024	Relatório Monitorament o / Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME 4º ciclo 2021/ 2023	Prefeito Odelmo Leão Vice-prefeito Paulo Sérgio Ferreira Secretária de Educação Tania Maria Souza Toledo	A Comissão Coordenadora do Plano Municipal de Educação de Uberlândia (2015-2025), apresenta o relatório do 4º ciclo de monitoramento e avaliação do biênio 2021/2023 no que se refere às metas, diretrizes e estratégias do PME, exercendo assim a sua atribuição de publicar, a cada dois anos, estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas no PME, conforme determina o §2º do Art. 6º da Lei nº 12.209, de 26 de junho de 2015.	Monitorament o das metas e estratégias do PME – Eixo 4 – Gestão Democrática.

Fontes: Diário Oficial do Município. Site *LeisMunicipais.com.br*. Organizado pela autora (2025).

Posteriormente à organização do quadro com a disposição dos documentos em ordem cronológica crescente, ocorreu nova leitura dos excertos selecionados. A partir do teor de cada documento, organizou-se uma linha do tempo para servir de eixo central da análise, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 - Processo de Provimento do Cargo de Diretor das Escolas Municipais de Uberlândia – Aproximações e Distanciamentos da Gestão Democrática – 2013 a 2024



Fonte: Edital SME 001/2013 (2013); Decreto 14.407 (2013); Ação (Uberlândia, 2014); Decreto 16.925 (2017); Decreto 19.923 (2022); Lei complementar 751 (2022); Edital SME 001/2023 e Nomeação de diretores (Uberlândia, 2023). Organizado pela autora (2025).

A Figura 2 apresenta um resumo cronológico do processo de provimento do cargo de diretor(a) nas escolas municipais de Uberlândia entre 2013 e 2024, destacando aproximações e distanciamentos da gestão democrática, revelando uma tensão entre a aspiração por gestão democrática e a realidade de decisões centralizadas, marcada por alterações legais e administrativas ao longo da década analisada, como apresentado pelas categorias analíticas nas subseções que se seguem.

O processo de elaboração do Quadro 9 e da Figura 2 se assemelha à codificação proposta por Bardin, sendo definido como correspondente a

uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto, que podem servir de índices (Bardin, 2011, p. 133).

Para além dos documentos normativos demonstrados na constituição da linha do tempo (Fig. 2), o Quadro 9 apresentou outros documentos que subsidiaram a produção das fontes primárias dispostas na referida linha e que auxiliaram na compreensão de contexto investigado pela pesquisa. Por isso, julgamos essencial para a constituição do

corpus documental da pesquisa ampliar o olhar por meio da análise destes documentos, que foram fundamentais na constituição das categorias analíticas.

O processo de análise e sistematização dos dados foi essencial ao percurso metodológico, conduzindo-nos à categorização. Para Bardin (2011), “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos [unidade de registro, no caso da análise de documento] sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns desses elementos” (Bardin, 2011, p. 147).

Durante a análise documental, foram identificados padrões recorrentes acerca dos critérios de seleção de diretores escolares nas fontes analisadas. Desse exercício analítico, surgiram três categorias construídas no confronto com os documentos analisados, tensionadas frente à base teórica da pesquisa. Tais categorias evidenciam as aproximações e distanciamentos da gestão democrática no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar, quando assumidas como referências à ampla literatura sobre gestão democrática destacadas nas seções anteriores, quais sejam: participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar, transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais e concepção de gestão escolar que sustenta a definição do cargo e a atuação do gestor escolar. No processo de análise, delimitamos três indicadores analíticos: Aproximação da gestão democrática, Processo intermediário em relação à gestão democrática e Distanciamento da gestão democrática, como destacado no Quadro 10.

Quadro 10 - Categorias e indicadores para análise dos documentos municipais na perspectiva da gestão democrática no provimento do cargo de diretor(a) escolar

Categorias analíticas	Indicadores		
	Aproximação da gestão democrática	Processo intermediário em relação à gestão democrática	Distanciamento da gestão democrática
Participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar.	- Eleição direta do(a) diretor(a) escolar por meio do voto da comunidade: pais, estudantes, professores e demais funcionários. - Diálogo com a comunidade sobre o processo de participação.	- Processo de elaboração de editais com avaliação e seleção por título, sem a participação da comunidade. - Definição com a participação por processo representativo da escola, pelos conselhos	- Nomeação direta dos diretores pelo Executivo, sem a participação da comunidade escolar.

	- Processo misto (avaliação por critério técnico e eleição) envolvendo seleção por meio de realização de provas de conhecimento de gestão como requisito para a candidatura com subsequente consulta à comunidade.	escolares ou equivalentes.	
Transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais	- Publicização das informações, garantindo espaço para a manifestação da comunidade sobre a sua avaliação do processo do pleito eleitoral. - Garantia de igualdade de condições de participação por meio da seleção de critérios para nomeação / exoneração que não privilegie aspectos destoantes da função ou privilegie grupos por interesses políticos. - Avaliação da comunidade quanto à gestão desenvolvida pela direção escolar.	- Publicização das informações em Diário Oficial ou sites oficiais do município. - Divulgação dos critérios para nomeação/exoneração de diretores(as).	- Falta de divulgação ou acesso à informação.
Concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor.	- Gestão coletiva com a presença de conselhos deliberativos. - Exigência de apresentação de um plano de gestão.	- Atuação do gestor como representação dos interesses da comunidade escolar em consonância com a mediação das exigências legais.	- Gestão verticalizada, centralização do poder decisório. - Avaliação de desempenho sustentada em: qualidade deliberada pela gestão central, relacionada aos mecanismos de avaliação externa e responsabilização unilateral da escola.

Fonte: Organizado pela autora (2025). Com base em Freire (1996), Gadotti (2000), Libâneo (2001), Paro (2000), Saviani (2007), Frigotto (2001) e Lima (2008/2018), entre outros.

Assim como as categorias analíticas, os indicadores destacados no quadro acima foram delimitados por meio do confronto com os documentos normativos examinados (Quadro 9) à luz da leitura crítica e dos referenciais teóricos que versam sobre a gestão democrática da educação e, em especial, sobre o papel do(a) diretor(a) escolar, a exemplo

de Paro (2007; 2010; 2015), Frigotto (2000; 2001; 2016) e Oliveira (2005; 2017). A sistematização dos indicadores resultou de um processo de leitura criteriosa e codificação temática, conforme propõe Bardin (2011), permitindo identificar regularidades e recorrências nos discursos normativos analisados.

A partir desse procedimento, tornou-se possível interpretar os documentos municipais à luz dos princípios da gestão democrática, reconhecendo tanto práticas que se aproximam desses fundamentos, quanto fragilidades e retrocessos que tensionam sua efetivação. Além disso, emergiram processos considerados como intermediários, os quais, embora não caracterizem plenamente uma gestão democrática, apontam para movimentos de transição entre modelos de gestão centralizados e práticas mais participativas e colaborativas no âmbito das unidades escolares.

Diante o exposto, após a pré-análise, a codificação e a categorização dos documentos, passamos à etapa de inferência ou análise dos conteúdos identificados como centrais para a compreensão do nosso estudo, ou seja, a análise sistemática dos avanços e retrocessos na implementação de mecanismos democráticos na gestão das escolas, em especial, no provimento do cargo de diretor escolar da rede municipal de Uberlândia.

No processo de análise das categorias, construímos quadros com os indicadores delimitados confrontando os documentos normativos. Todos os quadros foram elaborados com as mesmas cores, evidenciando os indicadores, conforme a seguinte legenda:

	Aproximação da gestão democrática
	Processo intermediário em relação à gestão democrática
	Distanciamento da gestão democrática

Nas subseções seguintes, dedicamo-nos a cada uma das categorias analíticas, considerando o arcabouço teórico explicitado ao longo do presente trabalho.

4.2.1 Participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor escolar

Nessa subseção, apresentaremos os resultados analíticos referentes aos processos de participação da comunidade no provimento do cargo de diretor(a) escolar e na constituição dos conselhos com caráter deliberativo, pois como destaca Paro (2001, 2010) a participação da comunidade é elemento estruturante da gestão democrática e deve

ultrapassar o mero ato formal de consulta, constituindo-se como prática substantiva de responsabilização nos rumos da escola. Segundo o autor, a escola pública é bem comum e, portanto, deve ser administrada com a participação efetiva dos sujeitos que dela fazem parte, especialmente pais, estudantes, professores e demais profissionais da educação. Nessa perspectiva, o provimento do cargo de diretor(a) escolar deve incorporar mecanismos participativos que valorizem o diálogo, a transparência e a legitimidade das escolhas feitas pela comunidade.

No mesmo sentido, Cury (2002) sustenta que a participação se realiza de forma autêntica quando os espaços institucionais garantem escuta, representação e deliberação coletiva, possibilitando o exercício da cidadania educacional. Assim, tanto os processos de escolha de diretores quanto a constituição e funcionamento dos conselhos escolares devem ser compreendidos como instrumentos de democratização da gestão e não apenas como dispositivos burocráticos.

Cronologicamente, o primeiro documento analisado foi o Decreto nº 14.407, de 2013, que dispõe sobre a consulta pública para os cargos de provimento em comissão de diretor(a) e vice-diretor(a) de escola municipal e institui a comissão geral de consulta à comunidade escolar.

A análise de participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar é apresentada no Quadro 11.

Quadro 11 - Indicadores da Categoria Analítica - Participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar- Decreto nº 14.407 de 2013

Indicador	Decreto nº 14.407 de 2013
- Eleição direta do(a) diretor(a) escolar por meio do voto da comunidade: pais, estudantes, professores e demais funcionários.	Presente
- Diálogo com a comunidade sobre o processo de participação.	Presente
- Processo misto (avaliação por critério técnico e eleição) envolvendo seleção por meio de realização de provas de conhecimento de gestão como requisito para a candidatura com subsequente consulta à comunidade.	Ausente
- Processo de elaboração de editais com avaliação e seleção por título, sem a participação da comunidade.	Ausente

Indicador	Decreto nº 14.407 de 2013
- Definição com a participação por processo representativo da escola, pelos conselhos escolares ou equivalentes.	Presente
- Nomeação direta dos diretores pelo Executivo sem a participação da comunidade escolar.	Ausente

Fonte: Organizado pela autora (2025)

A análise do documento aponta para a presença de dois indicadores de aproximação da gestão democrática e um indicador do processo intermediário. A aproximação da gestão democrática a partir da presença de eleição direta do(a) diretor(a) escolar por meio do voto da comunidade está presente em seus Artigos 1º e 2º, os quais definem que:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a consulta à comunidade escolar para os cargos de provimento em comissão de Diretor e Vice-Diretor de Escolar Municipal.

Art. 2º O processo de consulta à comunidade escolar tem como diretriz o estímulo à participação da comunidade escolar, nos termos deste Decreto (Uberlândia, 2013).

O segundo indicador de aproximação da gestão democrática presente no documento é o diálogo com a comunidade sobre o processo de participação, como exemplificado a seguir:

Art. 5º Ficam instituídas as Comissões abaixo relacionadas, que conduzirão o processo de consulta à comunidade escolar:

I - Comissão Geral de Consulta à Comunidade Escolar;

II - Comissões Especiais de Consulta à Comunidade Escolar, sendo 01 (uma) comissão para cada unidade escolar da Rede Municipal de Ensino.

§ 1º As Comissões a que se refere o caput deste artigo serão constituídas de membros titulares e de igual número de suplentes, correspondentes a cada representação.

§ 2º Os membros da Comissão Geral de Consulta à Comunidade Escolar serão designados por meio de Decreto do Prefeito Municipal.

§ 3º As Comissões Especiais de Consulta à Comunidade Escolar serão constituídas por membros escolhidos em assembleia escolar, especialmente convocada para este fim, no âmbito de cada unidade escolar (Uberlândia, 2013).

O indicador de processo intermediário em relação à gestão democrática presente no documento é evidenciado em seu Art. 5º, que institui as Comissões que conduzirão o processo de consulta à comunidade escolar e, em seu Art. 8º, que trata da composição das Comissões Especiais de consulta à comunidade, como exposto a seguir:

Art. 8º As Comissões Especiais de Consulta à Comunidade Escolar serão compostas por representantes de cada segmento da comunidade escolar e seus respectivos suplentes, a serem indicados em assembleia escolar, por seus pares, sendo:

I - 01 (um) representante de discentes acima de 13 (treze) anos de idade, se couber;

II - 01 (um) representante dos pais dos discentes;

III - 04 representantes dos trabalhadores da educação;

IV - 01 (um) representante do Conselho Escolar (Uberlândia, 2013).

O Decreto 14.407 de 2013 não faz menção à nomeação direta dos(a) diretores (as) pelo Executivo, apontando para uma ausência no indicador de distanciamento da gestão democrática. Contudo, embora o documento de 2013 estabeleça um processo formal de consulta à comunidade escolar, a nomeação dos diretores permanece subordinada ao poder executivo, como descrito no Art. 2º, § 3º, 4º e 5º:

§ 3º As investiduras aos cargos de provimento em comissão de Diretor e Vice-Diretor de Escola Municipal dos estabelecimentos de ensino da Rede Pública Municipal de Uberlândia dar-se-ão por meio de nomeação do Prefeito Municipal, após o resultado da consulta à comunidade escolar.

4º O Prefeito Municipal, nos atos de investidura previstos no parágrafo anterior, observará os princípios e fins da gestão democrática, respeitada a previsão constitucional de livre nomeação e exoneração para cargos de provimento em comissão.

§ 5º O resultado da consulta à comunidade escolar não vincula a decisão do Prefeito Municipal com relação às nomeações (Uberlândia, 2013).

Desse modo, pode-se concluir que, embora o documento destaque expressamente que o Executivo detém a prerrogativa da livre nomeação para os cargos de provimento em comissão e que a consulta à comunidade escolar não possui caráter vinculante no processo de escolha dos diretores, o Decreto nº 14.407/2022 sinaliza um movimento relevante de aproximação aos princípios da gestão democrática, conforme preconizado na CF/88 (art. 206, inciso VI) e na LDB nº 9.394/1996 (art. 14). Esse movimento se materializa, principalmente, pela abertura ao diálogo com a comunidade escolar, pela

criação de mecanismos participativos, como a consulta pública e pela valorização da escuta dos diferentes segmentos que compõem a unidade escolar.

Tal iniciativa pode ser compreendida, conforme Libâneo (2012), como expressão de uma participação consultiva, a qual representa um estágio inicial no processo de construção da efetiva gestão democrática. O autor ressalta que a democratização da gestão escolar não ocorre de forma abrupta ou meramente normativa, mas exige a consolidação de práticas e culturas institucionais que valorizem a deliberação coletiva, o compromisso com o bem comum e a formação política dos sujeitos envolvidos.

Nesse sentido, ainda que o decreto mantenha traços de centralização administrativa, ao preservar a autoridade do Executivo na nomeação final, ele também demonstra abertura para o avanço democrático ao reconhecer a importância da participação da comunidade escolar como um componente legítimo do processo de escolha dos gestores. Assim, observa-se um movimento tensionado entre a lógica da governabilidade e o ideal da democratização, revelando os limites e as possibilidades presentes nas políticas de gestão educacional no contexto analisado.

A partir do disposto no Decreto 14.407, a SME de Uberlândia publicou o Edital 001 de 2013, que define e torna público o processo de consulta à comunidade escolar para os cargos de provimento em comissão de diretor(a) e vice-diretor(a) de escola municipal, conforme apresentado no item “Das Disposições Gerais”:

1.1. O presente processo de **Consulta à Comunidade Escolar** tem como princípio a **gestão democrática do ensino público**, insculpida no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal, bem como em seus princípios e fins, como a **participação coletiva nas decisões escolares** e a **gestão participativa, descentralizada e autônoma**, objetivando garantir o **ensino socialmente referenciado** a ser oferecido à comunidade dela participante.

1.2. O processo de Consulta à Comunidade Escolar tem como diretriz o **estímulo à participação da comunidade escolar**, nos termos do Decreto Municipal n.º 14.407, de 21 de outubro de 2013, e suas alterações, e será realizado nas escolas da Rede Pública Municipal de Ensino conforme o disposto neste Edital (Uberlândia, 2013, grifos nossos).

Evidencia-se o uso de conceitos diretamente relacionados à ampliação dos mecanismos de gestão democrática, com destaque para a participação da comunidade escolar, que é posicionada como instância consultiva essencial à garantia da autonomia institucional e à efetivação da descentralização do poder. Segundo Paro (2001), a

democratização da gestão escolar pressupõe a superação da lógica autoritária e a construção de espaços efetivos de participação coletiva, em que os diferentes segmentos da comunidade possam atuar de forma ativa e corresponsável nas decisões educacionais. Cury (2002) complementa ao afirmar que a autonomia das instituições escolares está intimamente ligada à participação social, que legitima as práticas escolares e fortalece o caráter público da educação. Já Libâneo (2012) destaca que a participação da comunidade, ainda que em caráter consultivo, representa um primeiro estágio necessário para o aprofundamento da democracia nas escolas, ao contribuir para a construção de uma cultura institucional voltada ao diálogo e à corresponsabilidade.

Por ser um documento elaborado a partir da normatização implementada pelo Decreto 14.407, o Edital de 2013 apresentou os mesmos resultados analíticos: presença de dois indicadores de aproximação da gestão democrática e de um indicador intermediário no processo de gestão. Isso é constatado a partir análise do item 1.1, que destaca a participação coletiva nas decisões escolares e a gestão participativa, descentralizada e autônoma, do item 2.1.2, que menciona a composição das Comissões Especiais de Consulta à Comunidade Escolar por representantes de cada segmento da comunidade escolar, evidenciando a participação democrática e do item 8.1, que descreve a discussão do Plano de Gestão Democrática da Escola perante a comunidade, reforçando o diálogo.

No tocante ao indicador de distanciamento da gestão democrática a partir da observação da nomeação direta dos diretores pelo Executivo, com uma análise minuciosa, torna-se possível inferir que no Edital de 2013 a investidura nos cargos de diretor(a) e vice-diretor(a) é feita por nomeação do Executivo, respeitando o resultado da consulta à comunidade escolar, conforme apresentado em seu item 1.5. Contudo, assim como no Decreto 14.407, o “Prefeito Municipal, nos atos de investidura previstos [...] observará os princípios e fins da gestão democrática, respeitada a previsão constitucional de livre nomeação e exoneração para cargos de provimento em comissão” (Uberlândia, 2013). Isso nos permite concluir que, embora exista a presença de indicadores de aproximação da gestão democrática, o Executivo deixa expresso que o provimento dos cargos em comissão continua sendo de livre nomeação.

A situação pode ser ilustrada pelo estudo de Cruz (2015), que demonstra como diversos municípios internalizaram em seus ordenamentos jurídicos a obrigatoriedade do processo eletivo para o provimento do cargo de diretor(a) escolar. No entanto, a

implementação dessa prática tem sido marcada por divergências interpretativas e conflitos de interesse, como evidenciado no caso do Estado do Rio de Janeiro. Em 2010, o Partido Social Cristão (PSC) ajuizou medida cautelar requerendo ação direta de inconstitucionalidade, argumentando que a nomeação para cargos de direção em instituições de ensino públicas seria uma atribuição discricionária do Chefe do Poder Executivo. Além disso, sustentou que a adoção de eleições diretas não asseguraria, por si só, a gestão democrática prevista na Constituição Federal, e que a obrigatoriedade do processo eletivo restringiria a autonomia administrativa do gestor público. Casos semelhantes foram registrados em municípios como Chapecó (SC), Viamão (RS), Montenegro (RS), Horizontina (RS), Morrinhos do Sul (RS) e Caiobá (RS), demonstrando a controvérsia em torno do tema. Apesar dos avanços normativos, a efetivação de uma gestão escolar verdadeiramente democrática ainda enfrenta obstáculos. Embora a eleição não seja condição suficiente para sua concretização, ela se configura como um mecanismo essencial. Contudo, para evitar questionamentos jurídicos, alguns sistemas de ensino têm optado por modelos híbridos, nos quais a nomeação do diretor é precedida de consulta à comunidade escolar, frequentemente realizada por meio de eleição. Essa abordagem, todavia, revela as tensões entre a formalidade legal e a prática efetiva da participação democrática no âmbito educacional.

A publicação do Decreto s/nº no Diário Oficial do Município 4535, de 27 de novembro de 2014, evidencia um movimento análogo ao exposto por Cruz (2015), ao dispor sobre a exoneração dos servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão de direção e vice-direção escolar que tinham sido nomeados a partir da consulta pública realizada em 2013. No mesmo documento, foi publicada a nomeação pelo Executivo dos servidores que ocupariam os cargos de provimento em comissão para diretor(a) e vice-diretor(a). Esse movimento ocorreu após o Ministério Público de Minas Gerais entrar com uma ação civil pública, conforme descrito:

Ministério Público do Estado de Minas Gerais propôs a presente Ação Civil Pública em face de Gilmar Alves Machado e Gercina Santana Novais.

Na exordial, relata que os requeridos, no ano de 2013, **promoveram a eleição, por meio de um procedimento denominado “consulta”, dos diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais, em absoluta afronta** ao quanto fora determinado na sentença proferida na ação civil pública de autos de nº0702.07.346219-5, em 14.11.2007, na qual houve o reconhecimento da inconstitucionalidade incidental

da Lei Municipal nº 7.832/01²², que previa tal possibilidade. Acrescenta que foi fixada multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em caso de descumprimento da referida decisão e que, ainda durante o curso da supracitada ACP, foi também declarada, em sede de ADI, **a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.832/01**.

Narra que o primeiro requerido editou o Decreto nº 14.407/2013, regulamentando a “consulta”, motivo pelo qual, em 03.12.2013, o Ministério Público informou ao juízo da ACP nº 0702.07.346219-5²³ sobre o **descumprimento da decisão já transitada em julgado, pugnando pela imediata suspensão ou impedimento de realização da consulta divulgada no Edital SME nº 001/2013**, pela declaração da **nulidade do decreto supracitado**, e, também, pela aplicação da astreinte definida na sentença. Nada obstante, a “consulta” foi levada a termo em 08.12.2013, sendo que os **diretores e vice-diretores eleitos tomaram posse em 10.02.2014**. Assim, o **magistrado determinou que se cumprisse a sentença²⁴ supracitada, reconhecendo a nulidade do processo adotado [...]** (Minas Gerais, 2022).

Pode-se inferir a partir do exposto que, em 2014, o processo de democratização da gestão das escolas municipais de Uberlândia, mediante a participação da comunidade escolar no processo de provimento do cargo de diretor(a), enfrentou uma tentativa de ruptura por meio de uma ação judicial. Ressalta-se que o presente estudo não tem como objetivo esgotar as discussões sobre o tema, mas é fundamental registrar tal situação, que evidencia a intrincada relação entre gestão democrática e legalidade administrativa, bem como a tensão entre a participação da comunidade escolar nos processos decisórios e a estrutura hierárquica defendida por grupos que privilegiam modelos de gestão alinhados a interesses minoritários²⁵.

Diante desse contexto, retomamos o processo de judicialização envolvendo o ex-Prefeito Gilmar Machado e a ex-Secretária de Educação Gercina Santana Novais, que foram alvos de uma Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, movida pelo Ministério Público de Minas Gerais (MP-MG). A ação alegava que ambos descumpriram

²² Lei Municipal nº 7.832/01 – Dispõe sobre a regulamentação das eleições de diretores e vice-diretores dos estabelecimentos municipais de ensino.

²³ Cabe ressaltar que o auto nº 0702.07.346219-5 da Lei Municipal nº 7.832/01 assumia inconstitucionalidade de eleições para diretor escolar.

²⁴ A sentença determinava a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.832/01 sob a justificativa de “usurpar prerrogativa do Poder Executivo Municipal” (Minas Gerais, 2022, p. 4), desrespeitando, dessa forma “um dos princípios da administração pública (legalidade)” (Minas Gerais, 2022, p. 5)

²⁵ A obtenção dos documentos judiciais necessários para fundamentar esta análise apresentou significativos obstáculos metodológicos. Diante das limitações de acesso aos autos processuais, optou-se por recorrer a fontes primárias alternativas, estabelecendo contato direto com o ex-prefeito Gilmar Alves Machado. Esse procedimento possibilitou o acesso privilegiado à documentação oficial referente ao período em questão, viabilizando a consecução da presente pesquisa.

decisão judicial que declarara inconstitucional a Lei Municipal nº 7.832/2001, a qual permitia eleições para diretores escolares. Em 2013, o Decreto nº 14.407 foi promulgado, regulamentando a consulta pública para escolha de diretores. Para o MP-MG, a consulta pública era uma eleição disfarçada, que violava a decisão judicial que reservava a nomeação ao Poder Executivo, acusando-os de descumprimento de decisão judicial e de violação da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, arts. 10 e 11, com pedido de sanções como perda da função pública, suspensão de direitos políticos e ressarcimento ao erário. As defesas do então Prefeito Gilmar Machado e da ex-Secretária Gercina Santana Novais argumentaram que a consulta era democrática e não vinculante e estava alinhada ao Plano Nacional de Educação, sem a intenção de lesar o erário.

Em 08/06/2022, o juiz julgou improcedente os pedidos do MP-MG, absolvendo os “réus”. Entre os pilares que fundamentaram a decisão judicial, destacam-se a Lei nº 14.230/202 (Lei de Improbidade), que exigia comprovação de dolo não encontrado no caso e a falta de intenção lesiva, visto que o ex-Prefeito e a ex-Secretária de Educação agiram em defesa de uma gestão democrática, sem prova de enriquecimento ilícito ou prejuízo intencional.

A sentença destacou que, embora a consulta pública tenha sido considerada ilegal, a ausência de dolo ou má-fé afastou a caracterização de improbidade administrativa, evidenciando o conflito entre a participação democrática e a hierarquia administrativa.

Nesse cenário, a realidade expressa aponta para a grande contradição na interpretação legal, uma vez que o artigo 206, no inciso VI da CF (Brasil, 1988), define como princípio a gestão democrática e esta concepção de gestão, como afirma Oliveira (2005), aponta que a efetivação da gestão democrática se dá em contextos tensos, atravessados por disputas de projetos e concepções sobre o papel do Estado na educação. Ela destaca que, embora a descentralização seja um discurso recorrente nas políticas educacionais, muitas vezes ela é capturada por uma lógica tecnocrática ou judicializada, que desconsidera a legitimidade das práticas participativas desenvolvidas nas escolas. Nesse sentido, a exoneração de diretores nomeados a partir de consulta pública representa um esvaziamento do princípio democrático, substituído por uma lógica de controle político e jurídico da administração pública.

Por sua vez, Dourado (2007) argumenta que o princípio da gestão democrática, ao ser constitucionalizado, passou a integrar a agenda das políticas públicas como expressão de um projeto político de democratização da educação pública. No entanto, sua efetivação

requer marcos legais e institucionais coerentes, bem como o reconhecimento da legitimidade da participação da comunidade escolar, como no caso da consulta pública para a escolha de diretores(as).

Assim, ao determinar a nulidade do processo de consulta pública realizado em 2013, a ação do Ministério Público e a decisão judicial, embora sustentadas em argumentos de legalidade formal, entraram em rota de colisão com a legitimidade social e pedagógica do processo participativo. O movimento de exoneração e nomeação direta pelo Executivo municipal, em 2014, configura-se como um retrocesso nos mecanismos de democratização da gestão escolar, reforçando a centralização e enfraquecendo a autonomia das unidades escolares e a valorização da voz da comunidade.

Importante se faz ressaltar que foram nomeados pelo Executivo os mesmos servidores que tinham sido nomeados após a consulta pública. Agora, a nomeação foi realizada apenas como indicação direta do poder Executivo, mas que remonta à perspectiva de gestão participativa-democrática assumidas pelo então Prefeito Gilmar Machado e, em paralelo, pela Secretária de Educação Gercina Novais.

Desse modo, embora o Decreto nº 14.407 de 2013 tenha estabelecido maior abertura à participação da comunidade escolar no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar, por meio de consulta pública, a medida foi questionada judicialmente. Em 2014, os diretores nomeados com base nesse processo foram exonerados por decisão judicial, sob a alegação de descumprimento de uma sentença²⁶ do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), proferida em 2010, que declarou inconstitucional a eleição com a participação da comunidade. O tribunal fundamentou sua decisão no Art. 37, inciso II da CF, que reserva ao chefe do Executivo a prerrogativa de nomeação para cargos comissionados.

Contudo, ainda diante deste reprocesso judicial e de reforço da cultura de uma gestão centralizadora, houve por parte do Executivo da época a preocupação em respeitar, mesmo que indiretamente, a escolha da comunidade escolar, ao nomear os mesmos diretores que tinham sido indicados pelo pleito.

Naquele mesmo contexto, ainda na gestão de Gilmar Machado, estava em processo a construção do Plano Municipal de Educação (PME), processo marcado por disputas políticas e desafios democráticos, refletindo tensões entre participação popular e interferências institucionais. Embora o processo tenha sido iniciado com

²⁶ ACP nº 0702.07.346219-5

ampla consulta à comunidade escolar, por meio de congressos, eixos temáticos e representação diversificada de instituições, o documento final sofreu alterações significativas na Câmara de Vereadores, como a retirada de referências a gênero, sexualidade e diversidade, influenciada por movimentos conservadores. Além disso, a mudança na nomenclatura de ONGs para OSCs (Lei 13.019/2014) evidenciou o avanço de parcerias público-privadas, sinalizando um caminho para a privatização. Essas modificações representaram um retrocesso nas políticas de inclusão e limitaram a autonomia das escolas para discutir questões sociais, contrastando com o objetivo inicial de um plano construído democraticamente, provocando grande impacto na democratização da gestão escolar.

Em 26 de junho de 2015, a Lei Municipal nº 12.209 aprova o Plano Municipal de Educação (PME) para o decênio 2015-2025, conforme previsto no Art. 8º do Plano Nacional de Educação (2014-2024): “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (Brasil, 2014). O PME é um documento de articulação e subordinação estratégica seguindo o princípio de regime de colaboração entre os entes federados, conforme estabelecido pela CF (Art.211) e pela Lei 13.005/2014 (PNE), que tem como objetivo traçar metas e estratégias para a educação no município em um período de 10 anos, articulando as ações municipais com as realizadas em âmbito nacional.

O quadro a seguir apresenta o resultado da análise dos indicadores da categoria de participação no processo de provimento do cargo de diretor escolar no âmbito do PME (Uberlândia, 2015).

Quadro 12 - Indicadores da Categoria Analítica - Participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar - Lei 12.209 de 2015 - Plano Municipal de Educação

Indicador	Lei 12.209 de 2015 (PME)
- Eleição direta do diretor escolar por meio do voto da comunidade: pais, estudantes, professores e demais funcionários.	Presente
- Diálogo com a comunidade sobre o processo de participação.	Presente
- Processo misto (avaliação por critério técnico e eleição) envolvendo seleção por meio de realização de provas de conhecimento de gestão como requisito para a candidatura com subsequente consulta à comunidade.	Ausente
- Processo de elaboração de editais com avaliação e seleção por título, sem a participação da comunidade.	Ausente
- Definição com a participação por processo representativo da escola, pelos conselhos escolares ou equivalentes.	Presente
- Nomeação direta dos diretores pelo Executivo sem a participação da comunidade escolar.	Ausente

Fonte: Organizado pela autora (2025).

Percebe-se uma forte aproximação com os princípios da gestão democrática, evidenciada pela presença de dois indicadores relacionados à eleição direta de diretor escolar: por meio do voto pela comunidade escolar e promoção do diálogo sobre o processo de participação. Tais elementos estão indicados na introdução do Eixo IV – Gestão Democrática:

A **Gestão Democrática do Ensino Público**, princípio previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, inciso VI, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 3º, inciso VIII, e na Lei Orgânica do Município, em seu artigo 155, inciso VI, compreende **que a administração escolar deve se pautar na garantia da participação da comunidade escolar** (profissionais de educação - administrativo e pedagógico -, alunos, pais, mães e/ou responsáveis). Também, são atribuições da gestão democrática a coordenação de **atitudes que proponham a participação social**; o planejamento e elaboração de políticas educacionais; a escolha do uso de recursos e prioridades de aquisição; a **execução das resoluções colegiadas**; a definição dos períodos de avaliação dos processos pedagógicos e a

política educacional, a fim de construir uma **educação de qualidade referenciada socialmente**²⁷ (Uberlândia, 2015).

Evidencia-se que o documento assume a gestão democrática como um dos seus eixos centrais, reafirmando a importância do princípio da participação no âmbito do Plano. Ressalta-se, assim, que a administração escolar deve se pautar pela garantia da participação efetiva da comunidade escolar, além de destacar outros mecanismos essenciais para a construção de uma educação de qualidade socialmente referenciada. Como destacam Dourado e Oliveira (2011), a gestão democrática é condição fundamental para a efetivação do direito à educação e para a consolidação de uma escola pública comprometida com a justiça social, a equidade e a inclusão.

Entretanto, chama atenção a ausência de diretrizes claras no documento quanto ao processo de escolha dos diretores(as) escolares, o que revela uma contradição entre o discurso da gestão democrática e a prática institucional. Ainda que o Plano assuma a participação como eixo estruturante da política educacional, silencia sobre um dos aspectos mais estratégicos dessa dimensão: o provimento do cargo de direção. Tal omissão, além de refletir a judicialização da temática no contexto municipal, aponta para um modelo de gestão que ainda se apoia em práticas centralizadoras e tecnocráticas, distantes da perspectiva participativa preconizada pelos marcos legais e por autores críticos da área.

Para Lück (2000), a gestão democrática exige que os(as) diretores(as) escolares atuem como articuladores(as) da ação coletiva e promotores(as) do envolvimento da comunidade nas decisões escolares. Isso significa reconhecer que a legitimidade da função gestora não se constrói apenas por competência técnica, mas sobretudo pela vinculação ética e política do gestor com o projeto pedagógico da escola e com os princípios democráticos. A ausência de processos participativos na escolha desses profissionais compromete não apenas a autonomia das unidades escolares, mas também o desenvolvimento de práticas de gestão centradas no diálogo, na corresponsabilidade e na construção de uma educação de qualidade socialmente referenciada.

O PME (Uberlândia, 2015) explicita como a Meta 4 “Implementar Gestão Democrática da Educação” e como a Diretriz I definem a “Garantia de Ampla Participação da Comunidade Escolar nas Políticas Públicas Educacionais do Município”.

²⁷ Grifo nosso.

Nesta Diretriz destacamos a Estratégia 3, que propõe “desenvolver ações, com vistas a provocar a elaboração e a aprovação de lei, nos âmbitos federal, estadual e municipal, acerca da escolha de gestores das unidades escolares de ensino básico.”

A formulação dessa estratégia reflete a incidência de demandas sociais pela democratização da gestão escolar e a compreensão de que a escolha dos(as) diretores(as) pelas comunidades escolares constitui um dos pilares da efetivação da autonomia e do controle social. Como apontam Romão e Padilha (1997), a escolha dos gestores por meio de processos participativos configura-se como uma prática política de fortalecimento da escola pública, ao conferir legitimidade ao cargo e ressignificar a direção como uma função a serviço da coletividade e não de interesses políticos externos à comunidade. A existência dessa estratégia no PME evidencia, portanto, o reconhecimento da relevância da temática, mas também denuncia a ausência de uma normatização consolidada, o que revela os limites da gestão democrática no município e a permanência de disputas quanto ao controle político-administrativo das unidades escolares.

Esse ponto é central na análise, pois expressa uma tensão estrutural entre o discurso da gestão democrática, frequentemente presente nos textos legais e nos planos educacionais e a ausência de dispositivos institucionais que assegurem sua implementação concreta. A não efetivação da eleição direta ou de consultas amplas para o provimento do cargo de diretor(a) escolar demonstra que a participação, embora evocada como princípio, é, na prática, esvaziada de sua força política e transformadora.

Na Diretriz II – Promoção de Estudo, Pesquisa e Formação na Construção da Gestão Democrática, salientamos a Estratégia 6, que propõe “elaborar uma avaliação do Plano de Gestão Democrática dos diretores e vice-diretores, com a participação efetiva da comunidade escolar” (Uberlândia, 2015). Essa estratégia defende um mecanismo relevante para avaliar o desempenho dos gestores, acionado como instrumento de controle social e orientado por critérios que referendam, ou questionam a consonância de suas ações com os princípios da gestão democrática.

Dourado (2010) destaca que, em uma concepção crítica de gestão, a avaliação deve ser entendida como um processo político-pedagógico que visa promover o aprimoramento da ação pública e não apenas mensurar resultados. Nessa direção, Freitas (2007) argumenta que a avaliação dos gestores, quando conduzida com critérios construídos coletivamente, fortalece o controle social e orienta práticas que se aproximam dos princípios da equidade, da justiça social e da qualidade socialmente referenciada.

Assim, a previsão dessa estratégia no PME pode ser compreendida como um indicativo de avanço conceitual e metodológico, ainda que sua concretização dependa da correlação de forças políticas e do compromisso institucional com a efetivação da gestão democrática em todas as suas dimensões.

Diante o exposto, evidencia-se que o PME (2015-2025), no que se refere ao provimento do cargo de diretora(a) escolar, sinaliza para a necessidade de uma reconfiguração normativa que assegure respaldo legal ao processo com a garantia da consulta à comunidade. Ainda que não possa assumir explicitamente tal estratégia, considerando o contexto judicial anteriormente mencionado, o tema é apresentado com o propósito de impulsionar mudanças legislativas sobre a questão. Além disso, propõe a democratização da gestão a partir do envolvimento de professores, pais, alunos, funcionários na escolha ou avaliação do diretor.

Como destacado na Imagem 2, no início de implementação do PME, houve a mudança significativa na condução do Executivo municipal. Em janeiro de 2017, Odelmo Leão Carneiro, do Partido Progressistas (PP), assume o Executivo para os mandatos 2017-2020 e 2021-2025, nomeando Tania Maria Souza Toledo para a Secretaria Municipal de Educação. Logo no início da sua gestão, o prefeito Odelmo Leão promulgou o Decreto nº 16.925, de 2017, que entrou em vigor na data da sua publicação e revogou expressamente decretos instituídos durante a gestão anterior (2013-2016), a qual havia proposto avanços em direção à gestão democrática da educação.

O Art. 1º do Decreto 16.925/2017 estabelece “Ficam revogados os Decretos 14.407, de 21 de outubro de 2013; 14.426, de 29 de outubro de 2013; 14.796, de 28 de março de 2014; e 14.804, de 2 de abril de 2014” (Uberlândia, 2017). Tais normativas compunham o arcabouço jurídico que estruturava a política de consulta pública para o provimento dos cargos de direção escolar. O Decreto 14.407/2013 instituiu o processo de consulta à comunidade escolar para a escolha de diretores(as) e vice-diretores(as) da rede municipal, além de criar a Comissão Geral de Consulta. O Decreto 14.426/2013 complementava essa normatização, estabelecendo critérios específicos para a participação na consulta. Já os Decretos 14.796/2014 e 14.804/2014 regulamentavam a condução do processo e definiam normas operacionais para as comissões organizadoras e para o período de transição de gestão nas escolas.

A revogação do conjunto desses decretos, em especial do Decreto 14.407 de 2013, representa um retrocesso nos indicadores de aproximação da gestão democrática,

uma vez que implicou o fim do processo participativo e das comissões de consulta à comunidade escolar. Com isso, pode-se inferir não apenas a retomada do modelo de provimento por nomeação direta pelo chefe do Executivo, mas também uma sinalização política sobre os princípios que orientariam a nova gestão: centralização, verticalização da tomada de decisão e enfraquecimento dos espaços de escuta e deliberação coletiva.

Esse movimento configura-se como um claro indicador de distanciamento da gestão democrática, contrariando os dispositivos legais que preveem a participação da comunidade escolar na definição dos rumos da escola pública. Ao romper com os mecanismos que haviam sido construídos nos anos anteriores, ainda que com limitações, a gestão municipal iniciada em 2017 reorienta a política educacional a partir de um modelo menos transparente e menos comprometido com a democratização efetiva da gestão escolar.

Para Oliveira, Moraes e Dourado (2014), a livre indicação dos(as) diretores(as) escolares pelos poderes públicos identifica-se com o clientelismo. O critério de escolha não considera a competência ou o respaldo da comunidade escolar. Nessa lógica, a escola se torna um espaço de reprodução de práticas autoritárias, evidenciando a forte intervenção do Estado na gestão escolar.

Em 2022, foi promulgado no município de Uberlândia o Decreto nº 19.923, de 23 de março de 2022, que regulamenta, no âmbito local, o inciso I do §1º do artigo 14 da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Esta lei federal dispõe sobre o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentando o artigo 212-A da Constituição Federal, com efeitos diretos sobre a distribuição dos recursos e os critérios de sua aplicação, inclusive no tocante à valorização dos profissionais da educação.

O artigo 14, §1º, inciso I, da Lei nº 14.113/2020, determina que a complementação VAAR do Fundeb está condicionada, entre outros requisitos, ao provimento do cargo de gestor escolar com base em critérios técnicos de mérito e desempenho ou por meio de escolha democrática, com participação da comunidade escolar. Essa exigência assegura que os recursos vinculados à remuneração desses profissionais sejam computados nos 70% de aplicação obrigatória do Fundeb.

Diante dessa exigência legal, o município de Uberlândia foi provocado a revisar seu modelo de provimento da função de diretor escolar. O resultado foi a publicação do

Decreto Municipal nº 19.923/2022, que instituiu um processo seletivo simplificado interno, restrito a servidores públicos efetivos da rede municipal de ensino.

Segundo o Decreto:

Art. 1º - §1º A escolha de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo para exercer a função de Diretor escolar será realizada mediante processo seletivo simplificado interno a ser realizado nos termos deste Decreto.

Art. 2º O Processo Seletivo Simplificado Interno, para a escolha de servidor ao provimento da função de Diretor Escolar, tem por finalidade selecionar, entre os servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo, inscritos no certame e aprovados nas etapas de que trata este Decreto (Uberlândia, 2022).

Embora o decreto nº 19.923/2022 represente uma resposta à legislação federal, que condiciona o uso dos recursos do Fundeb a critérios técnicos de mérito e desempenho, a solução adotada pelo município não retoma o processo de consulta à comunidade escolar anteriormente previsto no Decreto nº 14.407 de 2013. Em vez disso, optou-se por um processo seletivo interno que, embora traga elementos de objetividade e mérito, não garante, por si só, a efetivação da gestão democrática, pois exclui a participação direta da comunidade escolar na escolha dos gestores, revelando limites políticos com os princípios de democratização da gestão escolar.

A análise dos indicadores de participação no processo de provimento do cargo de diretor escolar presentes no Decreto n.º 19.923 de 2022 está apresentada no Quadro 13.

Quadro 13 - Indicadores da categoria Analítica - Participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar – Decreto nº 19.923 de 2022

Indicador	Decreto n.º 19.923 de 2022
- Eleição direta do diretor escolar por meio do voto da comunidade: pais, estudantes, professores e demais funcionários.	Ausente
- Diálogo com a comunidade sobre o processo de participação.	Ausente
- Processo misto (avaliação por critério técnico e eleição) envolvendo seleção por meio de realização de provas de conhecimento de gestão como requisito para a candidatura com subsequente consulta à comunidade.	Ausente

Indicador	Decreto n.º 19.923 de 2022
- Processo de elaboração de editais com avaliação e seleção por título, sem a participação da comunidade.	Presente
- Definição com a participação por processo representativo da escola, pelos conselhos escolares ou equivalentes.	Ausente
- Nomeação direta dos diretores pelo Executivo sem a participação da comunidade escolar.	Ausente

Fonte: Organizado pela autora (2025).

A observação dos resultados dessa categoria analítica expõe a presença de apenas um indicador do processo intermediário de gestão democrática, que é a elaboração de editais com avaliação e seleção por título, sem a participação da comunidade.

Infere-se que o avanço observado no indicador intermediário de aproximação da gestão democrática normatizado pelo Decreto nº 19.923 corresponde às exigências legais de repasse do Fundeb, como evidenciado:

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

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:
I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020).

Como citado acima, o artigo 14 da Lei nº 14.113/2020, que institui o novo Fundeb, condiciona a complementação federal (VAAR – Valor Aluno Ano Regular) a mecanismos que assegurem qualidade e equidade nas redes públicas de ensino. Entre as condicionalidades, está o inciso I do §1º, que exige que o provimento de gestores escolares se dê por critérios técnicos de mérito e desempenho ou por meio de eleição com participação da comunidade escolar entre candidatos aprovados.

Essa exigência mobiliza os municípios, porque o cumprimento dessas condicionalidades é pré-requisito para garantir o recebimento da complementação do Fundeb. A rejeição a esses critérios pode resultar na perda de recursos essenciais à

manutenção do ensino, incentivando ajustes nas políticas locais de provimento do cargo de diretor(a).

Relatórios como o do INEP (2022) mostram que poucos municípios atendiam aos critérios propostos, o que evidencia o descompasso histórico entre as práticas locais e as exigências federais recentes. Barbosa *et al.* (2024) destacam que os processos participativos legitimam a escolha dos gestores e favorecem a qualidade da educação. Por outro lado, Bueno *et al.* (2023) alertam para os riscos de um modelo tecnocrático que desconsidera a autonomia escolar.

Assim, a condicionalidade do Fundeb representa uma mudança legal significativa, com potencial para promover práticas mais objetivas no provimento da direção escolar. Contudo, a promoção de uma gestão democrática efetiva depende da articulação entre mérito técnico e participação comunitária, evitando que a norma se converta em instrumento de controle meramente burocrático.

No ano de 2023, foi promulgada a Lei Complementar nº 751, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do município de Uberlândia. Em seu Art. 22, ela apresenta as atribuições da SME relacionando-as “à garantia e à promoção da educação, com a participação da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para o exercício da cidadania e para o trabalho” (Uberlândia, 2023).

Dentre as atribuições da SME, destacam-se:

- I – formular e coordenar a política municipal de educação e supervisionar sua execução nas instituições que compõem sua área de competência;
- III – formular planos e programas em sua área de competência, observando as diretrizes gerais da administração pública em articulação com o Conselho Municipal de Educação.
- XII – desenvolver parcerias com a União, Estados, Municípios e organizações nacionais e internacionais, na forma da lei;
- XIII – coordenar a gestão e a adequação da rede de ensino municipal;
- XVII – gerir os recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, nos termos da lei (Uberlândia, 2023).

Diante o exposto, percebe que a lei faz menção à participação da sociedade e à articulação com o Conselho Municipal de Educação, sem, contudo, especificar como essas ações ocorreriam na prática.

Dentre os indicadores analisados na Lei Complementar nº 751 de 2023, destaca-se como evidência de distanciamento da gestão democrática, disposto no Art. 55, que cria os cargos de Diretor de Escola Municipal (DEM) e Vice-Diretor, ambos vinculados à Secretaria Municipal de Educação. Além disso, o Art. 42, §2º, estabelece que a nomeação para tais cargos se dará por provimento em comissão, o que indica a centralização da decisão nas mãos do Poder Executivo, conferindo-lhe discricionariedade na escolha dos gestores escolares.

A criação desses cargos sob a lógica do provimento em comissão implica que os(as) diretores(as) escolares deixam de ser escolhidos(as) por processos participativos e públicos, como eleições, e passam a ser indicados(as) livremente pela autoridade competente, com base em critérios que podem ser políticos, pessoais ou administrativos, e não necessariamente pedagógicos ou comunitários. Tal prática evidencia um tensionamento com os princípios da gestão democrática, especialmente no que tange à participação da comunidade escolar na escolha de seus dirigentes, conforme previsto no art. 14 da LDB nº 9.394/1996.

Para Paro (2001), a gestão democrática exige a superação das formas autoritárias e verticalizadas de tomada de decisão, de modo que os processos de escolha da direção escolar devem refletir o interesse coletivo e não a mera conveniência do poder público. O autor defende que a gestão escolar, como espaço privilegiado de formação cidadã, precisa ser orientada por valores como a transparência, a responsabilidade pública e a participação efetiva dos sujeitos envolvidos no processo educativo.

Nessa direção, Cury (2002) complementa ao afirmar que a nomeação política de diretores compromete a autonomia da escola, pois o gestor passa a responder prioritariamente aos interesses da administração central e não à comunidade escolar, rompendo com o princípio da autonomia relativa da unidade escolar, essencial à construção de uma educação democrática e socialmente referenciada.

Assim, a criação dos cargos de diretor(a) e vice-diretor(a) associada à nomeação por provimento em comissão, sem critérios públicos que garantam a participação da comunidade escolar, expõe um modelo gerencial centralizador, incompatível com os fundamentos de uma gestão democrática. Embora a Lei Complementar nº 751 preveja a participação social, essa prática contradiz os princípios da gestão democrática. Tal dissonância revela um padrão recorrente na democratização da educação: embora as normas avancem, sua efetivação institucional ainda enfrenta resistências.

A institucionalização do Decreto nº 19.923 de 2022 e a criação dos cargos de diretor e vice-diretor escolar, previstos na Lei Complementar nº 751 de 2023, subsidiaram a elaboração do Edital da SME 001/2023, que define e torna público o processo interno de certificação para diretor escolar na rede municipal de ensino de Uberlândia.

A análise do Edital 001/2023 evidenciou que o único indicador no processo de gestão democrática presente no documento foi o intermediário, que se refere à elaboração de editais com avaliação e seleção por título, sem a participação da comunidade, conforme evidenciado nas Disposições Preliminares:

1.2. O Processo de Certificação para provimento do cargo de Diretor Escolar da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia terá as seguintes etapas:

1ª etapa – Inscrição, para uma única unidade escolar;

2ª etapa – Prova Objetiva de múltipla escolha, de caráter eliminatório;

3ª etapa – Avaliação curricular de Títulos acadêmicos, de caráter classificatório (Uberlândia, 2023).

Tal processo evidencia a valorização de competências técnico-administrativas, alinhando-se ao que autores como Ball (2005) chamam de uma lógica performativa da gestão pública, em que o desempenho individual, medido por provas, títulos ou indicadores torna-se critério central para o exercício de cargos de liderança. Essa abordagem reflete uma visão tecnocrática da gestão escolar, centrada na eficiência, mensuração e racionalidade gerencial.

Contudo, esse modelo reduz o papel do(a) diretor(a) escolar a um executor técnico, desconsiderando as dimensões pedagógica, política e relacional da função. Segundo Paro (2001), a gestão democrática não se realiza apenas por meio de competência técnica, mas requer vínculo com a comunidade, sensibilidade para os conflitos escolares e capacidade de mediação política. A ausência de qualquer mecanismo de escuta ou participação da comunidade escolar no processo de certificação, como verificado no edital, enfraquece a legitimidade democrática do cargo, mesmo que os candidatos aprovados detenham qualificação formal elevada.

Além disso, a avaliação curricular por títulos, muitas vezes limitada a diplomas e cursos de formação, ignora a experiência prática no contexto escolar e desconsidera as múltiplas dimensões do currículo vivido que, segundo Moreira e Silva (1994), se constrói na interação entre sujeitos, valores e práticas. Nesse sentido, privilegiar exclusivamente

o currículo formal (acadêmico) pode perpetuar desigualdades, elitizar o acesso à função diretiva e desvalorizar trajetórias profissionais construídas na base da escola pública.

Segundo Oliveira (2001), a seleção baseada em mérito e títulos, quando desvinculada da realidade escolar, pode despolitizar a função gestora, convertendo-a em mera burocracia de resultados. Esse argumento também dialoga com Freire (1996), ao defender que o gestor democrático deve ser um sujeito de escuta, diálogo e compromisso com a transformação social, aspectos não mensuráveis por provas e certificados.

Ainda de acordo com o documento, a “certificação para provimento do cargo de diretor escolar será concedida aos participantes do processo que cumprirem cumulativamente todas as exigências deste Edital e que obtiverem pontuação igual ou superior a 60 (sessenta) pontos na Prova Objetiva” (Uberlândia, 2023). A classificação dos aprovados no processo de certificação será apresentada em ordem decrescente de nota final. O candidato nomeado assumirá o cargo de diretor por um período de 4 anos.

Nesse sentido, a reflexão dos estudos de Paro (2016) reforça que, quando o processo de provimento do cargo de diretor(a) ocorre sem a participação da comunidade, que confirma sua liderança e lhe concede legitimidade diante dos demais profissionais, tende-se a um desenvolvimento de uma postura de desvinculação com a comunidade escolar, pois seu compromisso maior está em atender aos interesses do Estado. Para Oliveira, Moraes e Dourado (2014), essa forma de provimento do cargo de diretor surge como alternativa às indicações políticas. Muitos defensores desta modalidade argumentam que ela garante maior objetividade na seleção por mérito intelectual. Contudo, os autores compreendem que a gestão escolar não se limita a aspectos técnicos, mas constitui-se essencialmente como um ato político. Nessa perspectiva, esse modelo tende a supervalorizar as dimensões administrativas e burocráticas, relegando a um segundo plano o processo político-pedagógico. Eles ainda defendem que, embora a seleção por provas e títulos deva ser mantida como forma de ingresso na carreira docente, a experiência demonstra que este mecanismo se mostra inadequado para a escolha de dirigentes escolares, pois entre suas limitações, destaca-se a pouca consideração pela participação da comunidade escolar no processo decisório.

Diante o exposto, pode-se afirmar que no quesito intermediário de aproximação da gestão democrática, o Edital 001/2023 apresentou um avanço em relação à forma anterior de provimento, que se dava via indicação direta do Executivo.

Os servidores aprovados no processo seletivo interno de 2023 foram nomeados em 02 de janeiro de 2024 conforme Decreto s/nº, publicado no Diário Oficial do Município, nº 6762 de 29/12/2023.

Ainda em relação à categoria 1 (Quadro12), cabe destacar que o PME, aprovado ainda na gestão de Gilmar Machado e, posteriormente conduzido pela gestão de Odelmo Leão, atravessa diferentes mandatos, como é próprio de um Plano que se propõe a superar ações pontuais e fragmentadas no contexto educacional. Como destaca Saviani (2010), o objetivo um plano decenal é justamente avançar na construção de políticas de Estado, rompendo com a lógica das políticas de governo. Contudo, ao analisarmos os relatórios de acompanhamento do PME no que se refere à diretriz, meta e estratégias destacadas no Quadro 9, foco de interesse desta pesquisa, evidencia-se um processo de descumprimento das ações previstas.

Quanto à avaliação da meta 4, estratégia 3, inferimos a aproximação da gestão democrática, uma vez que ela indicava a necessidade de "Desenvolver ações, com vistas a provocar a elaboração e aprovação de lei, nos âmbitos federal, estadual e municipal, acerca da escolha de gestores das unidades escolares de ensino básico". Ao analisarmos o relatório de monitoramento, o que se evidencia ao longo do decênio é a negação do que foi definido. Apenas diante de uma ação federal ocorreu uma movimentação no âmbito municipal por meio do edital SME 001/2023. Abaixo, destacamos os dados relativos a esta estratégia 3, definidas nos 4 relatórios de monitoramento publicados.

Quadro 14 - Acompanhamento da diretriz I, estratégia 3 do Eixo IV do PME 2015-2025

Relatório	Avaliação da Estratégia ‘Desenvolver ações, com vistas a provocar a elaboração e aprovação de lei, nos âmbitos federal, estadual e municipal, acerca da escolha de gestores das unidades escolares de ensino básico.’
Relatório 1 2015 - 2017	Através de lista tríplice, com a participação de funcionários técnico-administrativos e docentes.
Relatório 2 2017-2019	A participação da família na escola acontece por iniciativa própria ou por solicitação da escola. Nos casos de não comparecimento, após as várias tentativas a escola recorre aos órgãos parceiros: CRAS, Conselhos Tutelares e Ministério Público, Defensoria e Vara da Infância e Juventude, amparados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e a condicionalidade do Programa Bolsa Família.
Relatório 3 2019-2021	Aponta que a estratégia não foi alcançada por não ter sido iniciada.

Fonte: Organizado pela autora (2025). Portal da Prefeitura Municipal de Uberlândia.

Os relatórios do Plano Municipal de Educação de Uberlândia (2015-2025) revelam oscilações significativas na efetivação da gestão democrática. No período 2015-2017, observa-se um avanço formal com a adoção de listas tríplexes para escolha de gestores, envolvendo a participação de funcionários técnico-administrativos e docentes, o que sugere um esforço de institucionalização de processos participativos. Contudo, no relatório seguinte (2017-2019), a participação democrática restringe-se à esfera reativa, com a família convocada apenas para resolver conflitos ou cumprir exigências legais, sem mecanismos estruturados de engajamento contínuo. De acordo com Libâneo (2014), a dependência de órgãos externos para mediar a relação família-escola evidencia a fragilidade dos canais de diálogo direto. Já no terceiro relatório (2019-2021), a ausência de iniciativas para implementar estratégias previstas, como a não execução de ações planejadas, expõe um distanciamento claro dos princípios da gestão democrática, transformando-a em mera retórica sem efetividade prática. De acordo com Dourado (2018), o não cumprimento das estratégias nos Planos Municipais de Educação, como evidenciado no terceiro relatório (2017-2019), pode derivar tanto de subfinanciamento quanto da falta de continuidade política, demonstrando um distanciamento entre planejamento e execução.

As Conclusões do Eixo IV do 4º Relatório de Monitoramento do PME descrevem que

No caso de Uberlândia, em 2023, realizou-se o Processo Interno de Certificação para Diretor Escolar da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia, por meio do Edital SME nº 001/2023. Portanto, a exemplo de outros municípios no Brasil, Uberlândia adotou o expediente de seleção apenas levando em consideração a aplicação de uma avaliação (Uberlândia, 2024).

Desse modo, infere-se que, ao utilizar a avaliação de conhecimentos e análise de títulos como critério do processo seletivo interno para provimento do cargo de diretor, as escolas municipais assumem uma posição intermediária em relação à gestão democrática, visto que no documento não há menção à indicação política, do Executivo, nem ao pleito eleitoral com participação da comunidade escolar.

Ao examinarmos a dimensão da “participação no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar”, constata-se que o Decreto nº 14.407/2013 e o Edital SME 001/2013 implementaram dispositivos participativos mediante a instituição de consulta à comunidade escolar, espaços de diálogo com os diversos segmentos e a formação de comissões representativas. Posteriormente, a Lei 12.209/2015, que instituiu o Plano

Municipal de Educação, consolidou os princípios da gestão democrática ao estabelecer mecanismos de participação da comunidade escolar tanto no processo de provimento do cargo de diretor quanto na avaliação de suas práticas administrativas, além de fortalecer os conselhos escolares, tais elementos demonstram aproximação aos preceitos democráticos de gestão escolar.

Em contrapartida, observa-se que o Decreto nº 16.925/2017 promoveu a revogação dos instrumentos participativos anteriormente estabelecidos. Posteriormente, tanto o Decreto nº 19.923/2022 como o Edital 001/2023 implementaram processos seletivos fundamentados em critérios técnicos de mérito e desempenho, centralizando as decisões no Executivo. Essa mudança paradigmática aponta um retrocesso significativo nas práticas democráticas de gestão escolar a partir de 2017.

4.2.2 Transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais

Cabe salientar que, como anunciam os autores Cury (2002), Dourado (2007) e Oliveira (2010), a gestão democrática pressupõe, entre outros elementos, transparência nos processos decisórios, acesso público à informação e mecanismos institucionais de participação efetiva da comunidade escolar. A publicização das ações e decisões administrativas é condição necessária para o exercício do controle social e da corresponsabilidade na condução da política educacional, aspectos que se articulam com os princípios democráticos da gestão pública.

Nessa subseção, apresentaremos a análise da categoria transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais. Para tal, organizamos: Indicadores de aproximação da gestão democrática - Publicização das informações garantindo espaço para a manifestação da comunidade sobre a sua avaliação do processo do pleito eleitoral. Garantia de igualdade de condições de participação por meio da seleção de critérios para nomeação / exoneração que não privilegie aspectos destoantes da função ou grupos por interesses políticos. Avaliação da comunidade quanto à gestão desenvolvida pela direção escolar - Indicadores intermediários em relação à gestão democrática - Publicização das informações em Diário Oficial ou sites oficiais do município. Divulgação dos critérios para nomeação/exoneração de diretores-, e indicador de distanciamento da gestão democrática - Falta de divulgação ou acesso à informação.

Importante se faz retomar que a ordem apresentada pela linha do tempo (Imagem 2) no início da presente seção conduziu nossa análise. Dito isso, iniciaremos a exposição dos indicadores presentes na análise do Decreto nº 14.407 de 2013, conforme quadro a seguir.

Quadro 15 - Indicadores da Categoria Analítica - Transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais - Decreto nº 14.407 de 2013

Indicador	Decreto nº 14.407 de 2013
- Publicização das informações garantindo espaço para a manifestação da comunidade sobre a sua avaliação do processo do pleito eleitoral.	Ausente
- Garantia de igualdade de condições de participação por meio da seleção de critérios para nomeação / exoneração que não privilegie aspectos destoantes da função ou grupos por interesses políticos.	Presente
- Avaliação da comunidade quanto à gestão desenvolvida pela direção escolar.	Ausente
- Publicização das informações em Diário Oficial ou sites oficiais do município.	Presente
- Divulgação dos critérios para nomeação/exoneração de diretores(a).	Presente
- Falta de divulgação ou acesso à informação.	Ausente

Fonte: Organizado pela autora (2025).

A partir da interpretação dos dados, percebe-se que o Decreto 14.407 (Uberlândia, 2013) apresenta um indicador de aproximação da gestão democrática e dois indicadores do processo intermediário. Os critérios de aproximação e de processo intermediário de gestão democrática analisam a garantia de igualdade de condições de participação por meio da seleção de critérios para nomeação ou exoneração que não privilegiem aspectos destoantes da função ou grupos por interesses políticos. Sua divulgação está presente no documento em seu Art. 11:

Art. 11 – São requisitos para a inscrição no processo de consulta à comunidade escolar.

I - ser servidor público municipal efetivo da Carreira do Magistério Municipal ou ocupante de cargo efetivo de Educador Infantil, em efetivo exercício na respectiva unidade escolar à qual se inscreve; (Redação dada pelo Decreto nº 14.426/2013)

II - ter formação superior, com licenciatura; (Redação dada pelo Decreto nº 14.426/2013)

III - possuir curso em gestão escolar, com carga horária mínima de 80 (oitenta) horas;

IV - apresentar um Plano de Gestão Democrática da escola à Comissão Especial de Consulta à Comunidade Escolar;

V - ter disponibilidade para atendimento à demanda de carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, quando concorrer para o cargo de provimento em comissão de Diretor de Escola Municipal, devendo declarar expressamente o exercício de outro cargo, emprego ou função;

VI - se estiver em efetivo exercício nos cargos de provimento em comissão de Diretor e Vice-Diretor de Escola Municipal, apresentar declaração de regularidade na prestação de contas anuais dos recursos financeiros recebidos pela unidade escolar, de todo o período em que exerceu o respectivo cargo.

§ 1º A inscrição dar-se-á por equipes, compostas por 01 (um) interessado em ocupar o cargo de provimento em comissão de Diretor de Escola Municipal e 01 (um) interessado para cada cargo de provimento em comissão de Vice-Diretor de Escola Municipal que existir na respectiva unidade escolar.

§ 2º Será permitida a inscrição individual somente nas unidades escolares que não possuam o cargo de provimento em comissão de Vice-Diretor de Escola Municipal, em conformidade com a tipologia escolar estabelecida por Decreto do Prefeito Municipal.

§ 3º Os servidores que tenham carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, exercidas em mais de uma unidade escolar, só poderão se inscrever em uma delas.

§ 4º Cabe a cada equipe interessada em se inscrever para a consulta aos cargos de provimento em comissão de Diretor e Vice-Diretor de Escola Municipal entregar à Comissão Especial de Consulta à Comunidade Escolar de sua unidade escolar, juntamente com o pedido de inscrição, os documentos comprobatórios dos requisitos exigidos neste artigo.

[...]

§ 8º Qualquer membro da respectiva comunidade escolar poderá fazer a impugnação da inscrição que não satisfaça os requisitos deste Decreto, até as 17:00 horas do dia seguinte ao da divulgação, no Diário Oficial do Município, dos nomes dos interessados inscritos (Redação acrescida pelo Decreto nº 14.426/2013) (Uberlândia, 2013).

O Decreto 14.407/2013 avança na construção de uma gestão transparente ao estabelecer critérios públicos e documentados para a inscrição de candidatos a diretores e vice-diretores. Ao detalhar exigências como formação acadêmica, plano de gestão e comprovação de carga horária, o texto normativo não apenas evita arbitrariedades, mas também materializa o princípio da transparência ativa (Lück, 2013), garantindo que as regras sejam acessíveis e conhecidas por todos. Esse movimento é evidenciado, principalmente, pela possibilidade de impugnação por qualquer membro da comunidade

escolar, incluindo pais, alunos e funcionários, apresentando-se como um contrapeso contra fraudes e favorecimentos e pela exigência de comprovação documental perante a Comissão Especial, o que substitui avaliações subjetivas por critérios objetivos e verificáveis.

Quanto aos indicadores de processos intermediários de gestão democrática, a análise evidencia a presença de publicização das informações em Diário Oficial ou sites oficiais do município e a divulgação dos critérios para nomeação de diretores, conforme exposto anteriormente. O Art. 11 do Decreto 14.407 detalha tais critérios. Destaca-se aqui que não há menção de critérios para exoneração dos diretores.

O Decreto 14.407 contém transparência e acesso à informação em uma perspectiva democrática de gestão, ao publicar os critérios para nomeação dos diretores, garantindo as informações necessárias para que os interessados possam participar da consulta pública ao apresentar as referidas informações em meios oficiais de comunicação. Contudo, ainda não há espaço para a manifestação da comunidade em relação à avaliação do pleito eleitoral e nem para a avaliação da gestão desenvolvida pela direção escolar, processos participativos fundamentais para a prática democrática.

Paro (2016) e Libâneo (2012) reforçam a importância da transparência ao defenderem que ela não é apenas um requisito legal, mas condição essencial para que a participação comunitária seja efetiva e que a publicidade dos atos administrativos se apresente como elemento constituinte da gestão democrática.

Como citado na subseção anterior, o Edital SME 001/2013 foi elaborado a partir da implementação do Decreto 14.407, tendo como função normatizar e orientar o processo de consulta à comunidade. Por isso, o documento apresenta os mesmos resultados, conforme os indicadores dessa categoria analítica: presença de um indicador de aproximação da gestão democrática, e de dois indicadores intermediários no processo de gestão. Imprescindível se faz afirmar também que, assim como o Decreto 14.407, o Edital não menciona critérios para exoneração, o que implicitamente significa que esse processo é de livre ação do Executivo.

Conforme exemplificado a seguir, o indicador intermediário de processo de gestão democrática de publicização das informações em Diário Oficial se faz presente nos

Decretos de nomeação e exoneração dos servidores para o cargo de diretor após consulta à comunidade de 2013 e de nomeação direta pelo Executivo em 2014²⁸:

Decreto s/nº

Exonera os servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão que menciona na Secretaria Municipal de Educação

[...]

Art. 1º Ficam exonerados os servidores ocupantes dos cargos de provimento em comissão relacionados no Anexo deste Decreto, da Secretaria Municipal de Educação.

Art.2º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação. (Uberlândia,2014)

Decreto s/nº

Nomeia os servidores para os cargos de provimento em comissão que menciona da Secretaria Municipal de Educação

[...]

Art. 1º Ficam nomeados os servidores relacionados no Anexo deste Decreto, para os cargos de provimento em comissão da Secretaria Municipal de Educação.

Art.2º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação (Uberlândia, 2014).

Conforme exposto anteriormente, percebe-se que após sentença judicial, a exoneração dos diretores indicados pela consulta pública ocorreu no mesmo dia da nomeação direta dos diretores pelo Executivo. Contudo, para além da publicização dos atos de condução, destituição e nova condução ao cargo, cabe ressaltar que socialmente não identificamos formas de publicização que explicitassem, de maneira contextualizada, as variáveis que motivaram esse processo. Entende-se que, naquele contexto, seria fundamental fomentar espaços de debate e ampliar o diálogo com a comunidade escolar e, em geral, do município, como forma de defender os princípios da gestão democrática.

Ainda quanto ao avanço de mecanismos de ampliação da transparência no processo de provimento do cargo de diretor, ao avaliarmos a Lei Municipal nº 12.209, de 26 de junho de 2015, que aprova o Plano Municipal de Educação (PME) para o decênio 2015-2025, evidenciamos aproximação com a gestão democrática em relação a alguns indicadores, como destacado no quadro 16.

²⁸ Conforme explicitado na subseção anterior, esse movimento de nomear – exonerar – nomear ocorreu devido à sentença judicial que julgou inconstitucional a consulta pública para provimento do cargo de diretor escolar realizada em 2013.

Quadro 16 - Indicadores da Categoria Analítica - Transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais - Lei 12.209 de 2015 – Plano Municipal de Educação

Indicador	Lei 12.209 de 2015 (PME)
- Publicização das informações garantindo espaço para a manifestação da comunidade sobre a sua avaliação do processo do pleito eleitoral.	Ausente
- Garantia de igualdade de condições de participação por meio da seleção de critérios para nomeação / exoneração que não privilegie aspectos destoantes da função ou grupos por interesses políticos.	Ausente
- Avaliação da comunidade quanto à gestão desenvolvida pela direção escolar.	Presente
- Publicização das informações em Diário Oficial ou sites oficiais do município.	Presente
- Divulgação dos critérios para nomeação/exoneração de diretores.	Ausente
- Falta de divulgação ou acesso à informação.	Ausente

Fonte: Organizado pela autora (2025).

O quadro mostra que, no que se refere ao processo de transparência e acesso à informação, a avaliação da comunidade quanto à gestão desenvolvida pela direção escolar é um indicador de aproximação presente no documento, explicitado na estratégia 4: "Estimular e fortalecer a participação da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico, planos de gestão escolar e regimentos escolares" (Uberlândia, 2015). Para Lück (2006), a opinião da comunidade sobre a gestão escolar é um indicador da democratização, na medida em que reflete seu nível de envolvimento e transparência dos processos. Gohn (2017) contribui com essa análise ao reforçar que a opinião da comunidade só se converte em prática democrática quando articulada a espaços institucionais deliberativos.

Outro indicador que se faz presente refere-se à publicização das informações em Diário Oficial ou sites oficiais do município, dado que é previsto no documento o fortalecimento de mecanismos de transparência e controle social, como "audiências públicas e criação de portais eletrônicos de transparência". A **Estratégia 14** reforça,

ainda, "Garantir a efetivação da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação, no âmbito da educação municipal". Neste sentido, identifica-se nos PME uma riqueza conceitual e estratégica, voltada à constituição de uma educação mais democrática, ancorada na participação e controle social.

O documento não faz menção aos critérios de exoneração; no entanto, atribui à comunidade uma responsabilidade no acompanhamento e na avaliação da gestão escolar, caracterizando uma abordagem democrático-participativa referente aos mecanismos de avaliação da gestão dos diretores escolares pela comunidade.

Já na Gestão de Odelmo Leão, evidencia-se que, durante o período de 2017 a 2023, o processo de escolha para o cargo de direção escolar foi conduzido por meio de indicação política, o que, por si só, compromete os princípios da transparência. Isso porque a decisão é deliberada exclusivamente com base no interesse do gestor Executivo, sem a devida publicização dos critérios que fundamentaram tal escolha. Segundo Gohn (2017) e Dourado (2018), essa prática enfraquece a gestão democrática, uma vez que amplia a possibilidade de práticas patrimonialistas e, especialmente, cerceia a comunidade escolar da possibilidade da participação do processo.

Entretanto, essa cultura patrimonialista foi significativamente abalada em 2022, com a promulgação do Decreto nº 19.923, que estabeleceu novas exigências para o processo de definição do cargo de gestão como critério para a participação dos municípios no repasse de recursos do Fundeb. Avalia-se que tal exigência tenha motivado o município de Uberlândia à publicação do Edital SME 001/2023, conforme já discutido anteriormente na dissertação. O quadro 17 apresenta os resultados das análises desse documento na categoria transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais.

Quadro 17 - Indicadores da Categoria Analítica - Transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais – Decreto nº 19.923 de 2022

Indicador	Decreto nº 19.923 de 2022
- Publicização das informações garantindo espaço para a manifestação da comunidade sobre a sua avaliação do processo do pleito eleitoral.	Ausente
- Garantia de igualdade de condições de participação por meio da seleção de critérios para nomeação / exoneração que não privilegie aspectos destoantes da função ou grupos por interesses políticos.	Presente

Indicador	Decreto nº 19.923 de 2022
- Avaliação da comunidade quanto à gestão desenvolvida pela direção escolar.	Ausente
- Publicização das informações em Diário Oficial ou sites oficiais do município.	Presente
- Divulgação dos critérios para nomeação/exoneração de diretores.	Presente
- Falta de divulgação ou acesso à informação.	Ausente

Fonte: Organizado pela autora (2025).

Dentro dessa categoria analítica, o documento apresenta um indicador de aproximação da gestão democrática e dois indicadores intermediários. Ele aproxima-se da gestão democrática ao regulamentar em seu Art. 1º “o inciso I do §1º do artigo 14 da Lei Federal nº 14.113²⁹, de 25 de dezembro de 2020, com a definição de critérios técnicos de mérito e desempenho para provimento da função de Diretor escolar” (Uberlândia, 2022).

O Decreto nº 19.923 foi publicado no Diário Oficial do Município nº 6444-A, no dia 12 de setembro de 2022, e apresenta em seus Art. 1º e 2º os critérios técnicos de mérito e desempenho para provimento do cargo de diretor. A saber:

§1º A escolha de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo para exercer a função de Diretor escolar será realizada mediante processo seletivo simplificado interno a ser realizado nos termos deste Decreto.

§2º Somente poderão participar do processo seletivo interno de que trata o §1º deste artigo, os servidores públicos ocupantes dos seguintes cargos de provimento efetivo:

I – Inspetor escolar, que possuir outro cargo de professor;

II – Professor;

III – Analista Pedagógico; e

IV – Profissional de Apoio Escolar.

Art. 2º O Processo Seletivo Simplificado Interno, para a escolha de servidor ao provimento da função de Diretor Escolar, tem por finalidade selecionar, entre os servidores públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo, inscritos no certame e aprovados nas etapas de que trata este Decreto.

²⁹ Lei 14.113 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 (Brasil, 2020). Isso já foi destacado anteriormente no texto.

§2º O Processo Seletivo Simplificado Interno, para a escolha de servidor ao provimento de Diretor Escolar será composto pelas seguintes etapas:

I – Inscrição;

II – Prova Objetiva;

III – Análise de Títulos (Uberlândia, 2022).

A definição de critérios para nomeação de diretores(as) escolares e a publicização no Diário Oficial apontam para um movimento intermediário de aproximação da gestão democrática. A publicização em Diário Oficial e a divulgação de critérios cumprem, de fato, um papel essencial na transparência da gestão pública. No entanto, quando esse processo se restringe a uma dinâmica verticalizada, sem a incorporação de mecanismos efetivos de participação social, revela-se insuficiente para assegurar uma prática verdadeiramente democrática. Como afirma Santos (2002), a democracia exige que os cidadãos sejam atores e não meros espectadores nos processos decisórios que os afetam.

Em 2023, foi promulgada a Lei Complementar nº 751 que, dentre outras atribuições, criou os cargos de diretor e vice-diretor escolar. Dentro da categoria analítica transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais, ela apresentou apenas um indicador intermediário, que foi a publicização em Diário Oficial do Município. Destaca-se aqui que tanto a Lei nº 751 de 2023 quanto o Decreto nº 19.923 são documentos normativos que referenciaram a elaboração do Edital 001/2023 que estabelece as normas e os procedimentos para o processo interno de certificação para diretor das escolas municipais de Uberlândia.

A observação dos indicadores analíticos do Edital 001/2023 aponta para os mesmos resultados da análise do Decreto nº 19.923, com a presença de um indicador de aproximação da gestão democrática e de dois indicadores intermediários no processo de gestão. Isso reforça o movimento empreendido pelo Executivo ao estabelecer critérios técnicos de mérito e desempenho para provimento do cargo de diretor escolar, assumindo uma posição intermediária no processo de gestão. Mais uma vez, ressalta-se que a definição destes critérios para provimento do cargo de diretor encontra-se alinhada à Lei nº 14.113 de 2020, Lei do Fundeb.

Ao analisarmos os Relatórios de Monitoramento e Avaliação do PME quanto à categoria analítica transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais, ativemo-nos ao 4º ciclo de monitoramento, nas estratégias 5 e 6 da diretriz II que objetivam:

Estratégia 5 - Assegurar a formação continuada dos diretores, vice-diretores e demais servidores das escolas públicas municipais, com ênfase na gestão de processos administrativos, pedagógicos e de pessoas, com a definição de protocolos de atuação.

Estratégia 6 - Elaborar uma avaliação do Plano de Gestão Democrática dos diretores e vice-diretores, com a participação efetiva da comunidade escolar (Uberlândia, 2024).

A análise dessas estratégias do 4º ciclo de monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) de Uberlândia (2024) revela uma dissonância entre o planejamento e a efetiva implementação das estratégias voltadas à transparência e participação na gestão escolar. As Estratégias 5 e 6, que preveem a formação de gestores em processos administrativo-pedagógicos e a avaliação participativa do Plano de Gestão Democrática, respectivamente, apresentam status "em desenvolvimento", sinalizando a não concretização dessas metas no período 2021-2023. Essa lacuna expõe um desafio estrutural, ou seja, a formalização de diretrizes democráticas, como a participação da comunidade escolar, o que não se traduz, automaticamente, em práticas institucionalizadas. A Estratégia 6, em particular, ao propor uma avaliação colegiada da gestão, pressupõe a ruptura com modelos verticalizados, mas sua implementação parcial sugere a persistência de barreiras operacionais, como a falta de capacitação dos atores, ou resistências político-institucionais à transferência efetiva de poder decisório para a comunidade.

As características dos relatórios de monitoramento do PME evidenciam que os documentos são muito lacunares e não cumprem o papel atribuído aos relatórios pelo próprio Plano³⁰. A função desses instrumentos, conforme estabelecido pela Lei 13.005 (Brasil, 2014), é assegurar o acompanhamento contínuo e processual das metas e estratégias estabelecidas, servindo como base para possíveis ajustes e correções no planejamento. Nessa direção, infere-se que os relatórios produzidos pelo município de

³⁰ Art. 10 - O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, e os resultados das pesquisas sobre qualidade da educação no Município constituirão fontes de informação para avaliação da qualidade da educação básica e para orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º A partir das fontes de informação de que trata o caput deste artigo, o Município de Uberlândia produzirá, no máximo a cada 02 (dois) anos, seus próprios relatórios, utilizando:

II - indicadores de avaliação institucional, relativos:

[...] d) aos processos da gestão;

III - indicadores de qualidade social da educação relativos:

[...] f) à participação da comunidade escolar na elaboração, implementação e avaliação do Projeto Político Pedagógico;

[...] j) à gestão democrática do ensino público; (Uberlândia, 2015)

Uberlândia pouco contribuem para o acompanhamento do plano, enfraquecendo a transparência e o controle social. O mesmo se observa em relação às metas 5 e 6, cuja ausência de dados ou análise compromete a avaliação da sua efetivação. A publicização das informações em Diário Oficial ou sites oficiais do município é um indicador intermediário de aproximação da gestão democrática presente no documento, na medida em que a Lei da transparência possui status de concluída.

Dessa forma, o Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME aponta que, embora o processo de gestão educacional em Uberlândia esteja formalmente respaldado por instrumentos legais, observa-se uma lacuna significativa no que tange à participação democrática. Apesar do cumprimento dos requisitos formais de publicização, há insuficiência em aspectos importantes como a institucionalização de canais permanentes de consulta à comunidade escolar, a implementação de sistemas avaliativos que permitam o monitoramento social das políticas públicas. Além disso, o fato de as estratégias de participação comunitária se encontrarem majoritariamente em desenvolvimento, sugere que tais mecanismos ainda não foram consolidados, revelando um descompasso entre a transparência administrativa e a democratização da gestão escolar.

A análise dos indicadores relativos à “transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais” revela um paradoxo no processo de democratização da gestão escolar. Por um lado, identificam-se avanços significativos, particularmente no Decreto nº 14.407/2013 e no PME (2015), que institucionalizaram a publicização de critérios em Diário Oficial e previram mecanismos de avaliação da gestão pela comunidade. Essas medidas representaram importantes conquistas no âmbito da democratização do acesso à informação.

O Decreto nº 19.923/2022, ao estabelecer critérios técnicos alinhados às diretrizes da Lei do Fundeb, manteve esse compromisso com a transparência formal. Contudo, a análise revela limitações importantes, com a eliminação de espaços participativos para avaliação da comunidade sobre a gestão escolar ou no processo de provimento do cargo de diretor, particularmente após 2017, e a inefetividade das estratégias de transparência participativa, conforme evidenciado pelo Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME – 4º ciclo, que registrou a manutenção dessas estratégias com status “em desenvolvimento”, sem efetividade prática.

Conclui-se, portanto, que se manteve uma estrutura normativa de transparência, especialmente no que tange à publicização em Diário Oficial, mas falhou-se em

consolidar canais efetivos de controle social. Essa dicotomia entre transparência formal e participação revela a incompletude do processo de democratização da gestão educacional no período analisado.

Na subseção seguinte, serão expostos os resultados analíticos concernentes à concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar.

4.2.3 Concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar

Nesta subseção, objetiva-se analisar a concepção de gestão que fundamenta os documentos municipais integrantes do *corpus* da pesquisa, os quais subsidiaram a construção da linha do tempo apresentada no início da seção. Reitera-se que a ordenação cronológica desses documentos permanecerá como eixo norteador da análise.

A concepção de gestão escolar que fundamenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar, em um processo democrático, deve ser apresentada à comunidade escolar como condição essencial para que ela possa analisar, compreender e se posicionar criticamente diante do processo e gestão do diretor escolar. Nessa perspectiva, a apresentação de um plano de gestão, por exemplo, configura-se como elemento fundamental de transparência e diálogo, pois possibilita à comunidade conhecer as propostas do(a) candidato(a) à direção e exercer seu direito de participação nos rumos da escola.

Paro (2007) defende que a atuação do gestor escolar não pode estar dissociada do compromisso com a formação humana e com os princípios da democracia. Para ele, gerir democraticamente a escola pública é criar condições para que os sujeitos nela envolvidos participem das decisões, superando práticas autoritárias e centralizadoras. Lück (2006) complementa ao afirmar que cabe ao gestor o papel de articulador do trabalho coletivo, promovendo a corresponsabilização e o engajamento dos diferentes segmentos escolares.

Cury (2002) enfatiza que a democratização da gestão exige o reconhecimento do direito à informação e à participação, o que torna indispensável que a atuação do gestor seja orientada pela transparência e pela escuta ativa da comunidade. Já Veiga (2013) destaca que a prática do gestor escolar deve estar comprometida com a construção coletiva do projeto político-pedagógico, compreendendo a escola como um espaço público e dialógico, voltado à emancipação dos sujeitos.

Para identificar a concepção de gestão subjacente a cada documento, foram utilizados indicadores que sinalizam diferentes graus de aproximação ou distanciamento em relação à gestão democrática, a saber: Aproximação - Gestão coletiva com a presença de conselhos deliberativos e; Exigência de apresentação de um plano de gestão. Processo intermediário de gestão – Atuação do gestor como representação dos interesses da comunidade escolar em consonância com a mediação das exigências legais. Distanciamento da gestão democrática - Gestão verticalizada, centralização do poder decisório e; Avaliação de desempenho sustentada em: qualidade deliberada pela gestão central, relacionada aos mecanismos de avaliação externa e responsabilização unilateral da escola.

O quadro 18 apresenta a análise do Decreto nº 14.407 de 2013.

Quadro 18 - Indicadores da Categoria Analítica - Concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar – Decreto nº 14.407 de 2013

Indicador	Decreto nº 14.407 de 2013
- Gestão coletiva com a presença de conselhos deliberativos.	Presente
- Exigência de apresentação de um plano de gestão.	Presente
- Atuação do gestor como representação dos interesses da comunidade escolar em consonância com a mediação das exigências legais.	Presente
- Gestão verticalizada, centralização do poder decisório.	Ausência
- Avaliação de desempenho sustentada em: qualidade deliberada pela gestão central, relacionada aos mecanismos de avaliação externa e responsabilização unilateral da escola.	Ausente

Fonte: Organizado pela autora (2025).

A análise da concepção de gestão subjacente ao documento evidencia a presença de indicadores de aproximação à gestão democrática, conforme exposto na introdução do Decreto:

Considerando que a **gestão democrática** tem por objetivo garantir uma **gestão participativa que garanta a presença de todos os segmentos** nos processos de **elaboração das políticas das unidades de ensino e em suas instâncias** decisórias, bem como de estratégias de

acompanhamento das ações a serem implementadas³¹ (Uberlândia, 2013).

O excerto do documento revela uma perspectiva alinhada à concepção democrática de gestão, sustentada, especialmente, pela participação da comunidade escolar nos processos de elaboração das políticas institucionais e outras instâncias decisórias da rede de educação da qual faz parte, bem como pelo controle social sobre sua efetivação. Tais definições remetem à descentralização do poder, impactando diretamente a forma de condução da gestão escolar e, particularmente, o papel do diretor que atua como articulador desses processos democráticos. Nesse sentido, Gadotti (2014) afirma que a descentralização fortalece a autonomia das escolas, permitindo que elas elaborem seus projetos pedagógicos de forma participativa, em diálogo com a comunidade.

O Decreto nº 14.407 de 2013 aproxima-se da gestão democrática, ao exigir como requisito para a participação no processo de consulta à comunidade escolar a apresentação de um plano de gestão democrática (Art. 11, IV). Essa exigência não apenas institucionaliza a participação coletiva, mas também a coloca como condição para a legitimação dos candidatos aos cargos de direção, reforçando o princípio de que a gestão escolar deve ser construída de forma colaborativa e transparente.

O Decreto 14.407 também apresenta um indicador de processo intermediário de gestão, no qual o gestor assume o papel de mediador entre os interesses da comunidade escolar e as exigências legais. Essa perspectiva é reforçada no documento ao vincular a autonomia da gestão escolar à consulta pública para a nomeação de diretores(as) e vice-diretores(as), reconhecendo a escola como parte integrante de um sistema educacional interdependente, que dialoga com a sociedade. Nesse contexto, os gestores devem conciliar competência administrativa e coerência política, pedagógica e administrativa, assegurando que suas ações estejam alinhadas ao plano apresentado durante o processo de consulta à comunidade.

Na mesma direção, o Edital de 2013 configura-se como um instrumento normativo derivado da promulgação do Decreto nº 14.407, assumindo a função de regulamentar e operacionalizar o processo de consulta à comunidade escolar, conforme explicitado:

1.2. O processo de Consulta à Comunidade Escolar tem como diretriz **o estímulo à participação da comunidade escolar**³², nos termos do

³¹ Grifo nosso.

³² Grifo nosso.

Decreto Municipal nº 14.407, de 21 de outubro de 2013, e suas alterações, e será realizado nas escolas da Rede Pública Municipal de Ensino, conforme o disposto neste Edital (Uberlândia, 2013).

Essa vinculação normativa evidencia que o Edital 001/2013 não apenas deriva do marco legal estabelecido pelo Decreto, mas também reproduz seus princípios fundamentais, o que pode ser demonstrado por sua análise que revela correspondência na presença dos indicadores de aproximação à gestão democrática, assim como de elementos característicos de um processo intermediário de gestão.

Este movimento estava em curso quanto à defesa dos preceitos da gestão democrática da educação no âmbito do PME (Uberlândia, 2015) quando avalia-se a concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar, conforme revela o Quadro 19.

Quadro 19 - Indicadores da Categoria Analítica - Concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar - Lei 12.209 de 2015 – Plano Municipal de Educação

Indicador	Lei 12.209 de 2015 (PME)
- Gestão coletiva com a presença de conselhos deliberativos.	Presente
- Exigência de apresentação de um plano de gestão.	Presente
- Atuação do gestor como representação dos interesses da comunidade escolar em consonância com a mediação das exigências legais.	Presente
- Gestão verticalizada, centralização do poder decisório	Ausente
- Avaliação de desempenho sustentada em: qualidade deliberada pela gestão central, relacionada aos mecanismos de avaliação externa e responsabilização unilateral da escola.	Ausente

Fonte: Organizado pela autora (2025).

A análise do documento revela um movimento consistente em direção à democratização da gestão, evidenciado pela presença dos indicadores de aproximação da gestão democrática e de processo intermediário de gestão, que encontra respaldo na Meta 4: Implementação da gestão democrática da educação. Destaca-se aqui a Diretriz I – Garantia de ampla participação da comunidade escolar nas políticas públicas

educacionais do município -, com estratégias que visam ao envolvimento de professores, pais, alunos e funcionários em conselhos escolares, grêmios e assembleias, o fortalecimento de conselhos deliberativos, a instituição de processos deliberativos como fóruns, consultas populares e debates para decisões sobre políticas educacionais. Essa orientação encontra correspondência com as disposições contidas no Eixo IV do documento, conforme demonstra o excerto analisado em sua introdução.

A Gestão Democrática do Ensino Público Municipal fundamentar-se-á nos princípios da autonomia das escolas na gestão pedagógica, administrativa e financeira, **na participação dos profissionais da educação nos processos da gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola**, na participação das comunidades escolares em **Conselhos Escolares, nos Conselhos de Classe, nos Grêmios Estudantis, no Conselho Fiscal da Caixa Escolar, no Conselho de Alimentação Escolar - CAE, no Conselho do FUNDEB e no Conselho Municipal de Educação - CME**, e outros conselhos afins, que vierem a ser constituídos, na **transparência das informações sobre os procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros das escolas**,³³ na descentralização das decisões sobre o processo de gestão pedagógica, administrativa e financeira e no respeito à pluralidade política e cultural e às diversidades (Uberlândia, 2015).

O excerto evidencia um elemento essencial da gestão democrática, ao destacar a importância da existência de instâncias e mecanismos de participação, como os conselhos escolares, conselho de classe, grêmios estudantis e, em âmbito municipal, o Conselhos Municipal (CME), o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb (CACS-Fundeb), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), dentre outros, como forma de assegurar a construção de decisões coletivas e fortalecimento da avaliação e controle social.

De acordo com Aguiar (2006), o exercício da participação no âmbito escolar, elemento essencial da gestão democrática, abre novas possibilidades para a organização pedagógica. Esse processo, ao mesmo tempo em que instaura o respeito à individualidade do estudante e ao seu percurso de aprendizagem, também promove o crescimento profissional dos educadores por meio do trabalho coletivo.

Nesse contexto, o Conselho Escolar pode desempenhar um papel estratégico na gestão pedagógico-administrativa, especialmente ao contribuir para a construção e implementação do Projeto Político-Pedagógico (PPP) e para o alargamento do horizonte

³³ Grifo nosso.

cultural dos estudantes. Quando atua de forma plena, o conselho fortalece-se como instância de controle social e colabora com a escola pública no cumprimento de sua função social, ampliando as oportunidades de aprendizagem e promovendo uma educação de qualidade socialmente referenciada (Aguiar, 2006, p. 45).

Complementarmente, Oliveira (2005) destaca que a participação local, por meio da criação de conselhos de controle e acompanhamento das políticas sociais, da adoção de modelos de flexibilidade administrativa e da descentralização financeira nos orçamentos públicos, busca incorporar as noções de autonomia e participação oriundas dos movimentos sociais. No entanto, a autora observa que, muitas vezes, os sujeitos envolvidos nesses processos ocupam posições passivas, sendo tratados meramente como contribuintes ou assistidos, o que desafia a efetivação de uma participação cidadã plena.

Em contraponto às diretrizes estabelecidas pelo Plano Municipal de Educação (PME), o Decreto nº 16.925/2017, ao revogar o Decreto nº 14.407/2013, promove significativa redução dos mecanismos de participação da comunidade escolar. Essa mudança normativa evidencia uma transição no modelo de gestão, caracterizada pela adoção de estruturas mais verticalizadas e centralizadoras.

A análise dos indicadores relativos à concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar indica que o Decreto nº 19.923 de 2022 manifesta o indicador de distanciamento da gestão democrática, conforme demonstrado no Quadro 20.

Quadro 20 - Indicadores da Categoria Analítica - Concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar – Decreto nº 19.923 de 2022

Indicador	Decreto nº 19.923 de 2022
- Gestão coletiva com a presença de conselhos deliberativos.	Ausente
- Exigência de apresentação de um plano de gestão.	Ausente
- Atuação do gestor como representação dos interesses da comunidade escolar em consonância com a mediação das exigências legais.	Ausente
- Gestão verticalizada, centralização do poder decisório.	Presente
- Avaliação de desempenho sustentada em: qualidade deliberada pela gestão central, relacionada aos mecanismos de avaliação externa e responsabilização unilateral da escola.	Ausente

Fonte: Organizado pela autora (2025).

A análise do documento evidencia uma tendência à gestão verticalizada, caracterizada pela centralização decisória e ênfase em mecanismos burocráticos-administrativos. Essa perspectiva é corroborada por dispositivos normativos que reforçam a hierarquização institucional, tais como: o Art. 4º, §2º, que estabelece que a prestação de contas está condicionada à aprovação pela administração, sem menção à transparência ou participação da comunidade escolar, o que limita o controle social centralizando-o, ou o inciso VI, do Art. 4º, que determina que a formação continuada de diretores seja definida pela Secretaria Municipal de Educação, sem espaço para autonomia ou adaptação às demandas locais, reforçando a subordinação técnica em uma lógica verticalizada.

Em consonância com essa trajetória normativa, a Lei Complementar nº 751/2023 foi promulgada para estruturar a organização administrativa do poder Executivo de Uberlândia. A análise do documento, no âmbito da categoria em estudo, revela um distanciamento dos princípios da gestão democrática, com visível inclinação para um modelo centralizado e técnico-administrativo para a nomeação de diretores escolares, sem previsão de mecanismos participativos que envolvem a comunidade escolar. Essa centralização fica evidente no Art. 22, que estabelece as competências da SME, atribuindo-lhe a responsabilidade por “planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações” educacionais, presente no inciso I do mesmo artigo, com a previsão de formulação de políticas municipais de educação de forma centralizada, sem menção a participação de conselhos ou comunidade. No Art. 55, estabelece a criação dos cargos em comissão de Diretor (DEM) e Vice-Diretor (VCDEM), sinalizando indicação política ou técnica, sem eleição.

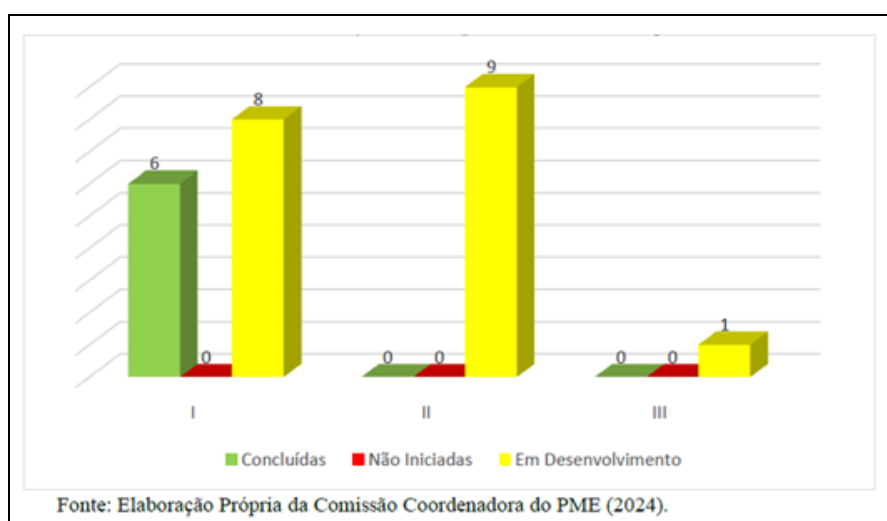
Quanto à categoria concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar, o Edital SME 001/2023 demonstra que ele reproduz os mesmos resultados identificados nos documentos anteriores, consolidando um explícito movimento em direção a um modelo de gestão centralizada e verticalizada, caracterizada pela ênfase em critérios técnicos de mérito e desempenho, com ausência de mecanismos participativos.

Em relação à análise dos dados do Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, delimitamos quanto à presente categoria de análise a avaliação apenas do 4º Ciclo. Neste processo, observa-se lacuna significativa na efetivação da gestão democrática na rede municipal de ensino de Uberlândia, sobretudo no que diz respeito à categoria analítica concepção de gestão que sustenta a condução do

diretor escolar. Embora o PME represente um avanço na institucionalização de práticas democráticas nas escolas municipais, os dados do relatório de monitoramento demonstram que esse processo ainda não foi consolidado. Isso se evidencia pelo fato de a maioria das estratégias propostas apresentarem status “em desenvolvimento”, indicando fragilidades estruturais como a ausência de mecanismos participativos efetivos que assegurem a representatividade e a deliberação coletiva na tomada de decisões.

A imagem abaixo apresenta o estágio de implementação das estratégias do Eixo IV do PME, permitindo avaliar seu cumprimento e identificar desafios na execução das políticas educacionais.

Gráfico 4 - Levantamento da situação do cumprimento das estratégias do Eixo IV do PME



Fonte: Uberlândia, 2024.

O Gráfico revela que, das 23 estratégias estabelecidas pela Meta IV, apenas cinco (21,74%) foram concluídas, enquanto a maioria, 16 (69,56%), encontra-se em desenvolvimento. Destaca-se ainda que 2 estratégias (8,69%) permanecem sem iniciativas concretas de execução. Como salientado anteriormente, a forma como se expressa a efetivação da meta pouco contribui para a avaliação concreta da implementação do Plano, considerando a natureza lacunar da informação apresentada sob o status de “em desenvolvimento”. Dentre as estratégias classificadas como “em desenvolvimento”, que se aproximam do indicador analítico de gestão coletiva mediante a atuação de conselhos deliberativos, destacam-se três iniciativas relevantes: a Estratégia 2 da Diretriz I, que desenvolve a política de conselhos escolares e fiscais; a Estratégia 4 da Diretriz II, voltada ao fortalecimento da participação da comunidade escolar e local na

construção de instrumentos normativos como Projeto Político-Pedagógico, currículos escolares, planos de gestão escolar, regimentos escolares e estruturas colegiadas; e a Estratégia I da Diretriz III, que visa fortalecer os órgãos colegiados e aprimorar os mecanismos de participação da comunidade, com ênfase nos princípios de transparência e publicidade.

Em relação à atuação do gestor como representação dos interesses da comunidade em consonância com a mediação das exigências legais, destaca-se a Estratégia 6, da Diretriz I, com status “concluída” - que assegura autonomia financeira às unidades escolares, condicionada à prestação de contas e conformidade legal; e a Estratégia 6, da Diretriz II, com status “em desenvolvimento”, que prevê a elaboração de uma avaliação do “Plano de Gestão Democrática dos diretores e vice-diretores, com a participação efetiva da comunidade escolar.”

Conforme evidenciado na análise do Decreto nº 19.923 de 2022, a promulgação de legislação específica sobre a seleção de gestores das unidades escolares explica o status de conclusão atribuído à Estratégia 3, da Diretriz I.

Inferese a partir da análise do Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME que, apesar dos esforços normativos, a gestão democrática na rede municipal de Uberlândia permanece em fase de transição, demandando aprimoramentos institucionais para superar os desafios identificados.

Cabe ainda destacar que o processo de democratização registrado nos documentos entre 2013-2016 iniciou-se com um amplo movimento de mobilização coletiva. Iniciativa que contou com a participação ativa de profissionais da educação, estudantes e suas famílias, cujo engajamento resultou na elaboração e posterior publicação, no Diário Oficial do Município, em outubro de 2013, da Carta Convite aos Educadores.

A Carta Convite aos Educadores constitui um documento fundamentado em um diagnóstico abrangente da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia, realizado em 2013. Esse estudo teve como eixo central a reflexão sobre a realidade das escolas municipais, pautada na seguinte questão norteadora: “qual é a realidade educacional do município de Uberlândia, tendo em vista a qualidade social da educação?” (Novais *et al.* 2016, p.12).

O processo de levantamento de dados foi conduzido por meio de discussões com profissionais da educação e reuniões participativas com a comunidade, culminando na elaboração de um plano estratégico para a implementação da Rede Pública Municipal pelo Direito de Ensinar e Aprender. Entre os objetivos centrais dessa iniciativa, destacam-

se o fortalecimento, a transparência e a participação democrática a partir da criação de mecanismos de comunicação permanente entre seus membros, com a promoção da cooperação institucional, o incentivo à gestão compartilhada por meio de conselhos deliberativos e da coordenação colegiada, eleita entre os integrantes da rede.

Embora o texto não explicita a consulta pública como critério formal para o provimento do cargo de diretor escolar, seu caráter democrático torna-se evidente ao defender uma escola pública participativa e comprometida com uma educação de qualidade socialmente referenciada.

A Carta estabelece indicadores de qualidade educacional que reforçam essa perspectiva, tais como a participação da comunidade escolar na elaboração, execução e avaliação do Projeto Político-Pedagógico e a articulação entre diferentes atores sociais (profissionais da educação, famílias, grêmios estudantis e conselhos escolares) na tomada de decisões. Esses elementos são intrínsecos a uma gestão democrática, evidenciando o compromisso com a transparência, o diálogo e a responsabilização na construção de uma educação pública inclusiva e transformadora.

Nesse mesmo sentido, citamos mais um documento relevante desse período e não contemplado nas subseções das categorias analíticas, que é o Relatório de Ações e Resultados da Educação (2013-2016). Ele foi elaborado com o propósito de “informar, discutir e analisar a política pública de Educação, elaborada e desenvolvida na gestão municipal do Prefeito Gilmar Machado” (Novais *et al.* 2016, p.12). Esse relatório constitui uma fonte significativa para a compreensão das diretrizes educacionais da época.

A análise do documento revela a implementação de mecanismos participativos na escolha de diretores escolares, além do envolvimento da comunidade escolar em processos decisórios. Iniciativas como a formação de Grêmios Estudantis e a realização Fóruns Municipais demonstram a consolidação de um modelo de gestão democrática caracterizado pela participação comunitária, transparência e construção coletiva de políticas públicas.

A terceira categoria analítica “concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar” revelou uma trajetória não linear no período analisado. Os documentos normativos iniciais, particularmente o Decreto nº 14.407/2013 e o PME (2015-2025), incorporaram princípios alinhados à gestão democrática, caracterizada por uma orientação coletiva e participativa, com ênfase em conselhos deliberativos e no fortalecimento da autonomia escolar.

Entretanto, o período subsequente (2017-2024) registrou um distanciamento das práticas democráticas de gestão escolar, conforme demonstrado pelo Decreto nº 19.923/2022, pela Lei Complementar nº 751/2023 e pelo Edital SME 001/2023, visto que esses instrumentos implementaram um modelo gerencial de gestão marcado por verticalização decisória, supervalorização de critérios técnicos e centralização do processo decisório.

Esse retrocesso na democratização da gestão escolar foi corroborado pelos dados do Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação – 4º ciclo, que constatou a implementação efetiva de apenas 21,74% das estratégias de gestão democrática previstas na Meta 4 (Implementar Gestão Democrática da Educação), revelando a fragilidade institucional dos mecanismos participativos.

Na próxima subseção, apresentaremos algumas sínteses analíticas.

4.3 Algumas sínteses analíticas

A análise da documentação municipal de Uberlândia revelou um panorama complexo e contraditório no que concerne à gestão democrática nas escolas públicas, marcado por oscilações entre progressos e retrocessos no período investigado (2013-2024).

Entre 2013 e 2016, houve um avanço significativo na democratização da gestão escolar, com a implementação de mecanismos participativos. No entanto, o período seguinte (2017-2023) apresentou duas fases distintas em relação à gestão democrática, especialmente no provimento do cargo de diretor(a).

De 2017 a 2022, observou-se um claro afastamento dos princípios democráticos, com a revogação de instrumentos de participação anteriormente consolidados. Já entre 2022 e 2024, a seleção de diretores passou a ser regida exclusivamente por critérios técnicos, alterando a dinâmica de escolha.

Para sistematizar a análise dos dispositivos legais analisados com o problema de pesquisa da presente dissertação, qual seja, “Qual concepção de gestão se faz presente no processo de escolha de diretores nas escolas municipais de Uberlândia no período de 2013 a 2024?” realizamos o confronto dos dois documentos que versaram explicitamente sobre o processo de seleção de diretores (SME 001/2013 e 001/2023), considerando que no período intermediário (2017 a 2022), o processo ocorreu por meio de designação do

Executivo. Para tanto, construímos o Quadro 21 comparativo entre os Editais SME 001/2013 e 001/2023, documentos estes que, por sua natureza normativa e operacional, regulamentam especificamente os processos de provimento do cargo de diretor(a) escolar no recorte temporal da pesquisa. Ressalta-se aqui que optamos por utilizar a mesma sequência de cores (verde, laranja e azul) para representar: aproximação da gestão democrática; processo intermediário em relação à gestão democrática; e distanciamento da gestão democrática, respectivamente.

Quadro 21 - Análise Comparativa dos Editais SME 001/2013 e 001/2023: Processos de Provimento do Cargo de Diretor Escolar

Indicador	Edital 2013	Edital 2023	Mudança
Indicadores de participação da comunidade no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar			
- Eleição direta do(a) diretor(a) escolar por meio do voto da comunidade: pais, estudantes, professores e demais funcionários.	Presente	Ausente	Retrocesso
- Diálogo com a comunidade sobre o processo de participação.	Ausente	Ausente	Permanência
- Processo misto (avaliação por critério técnico e eleição) envolvendo seleção por meio de realização de provas de conhecimento de gestão como requisito para a candidatura com subsequente consulta à comunidade.	Ausente	Ausente	Permanência
- Processo de elaboração de editais com avaliação e seleção por título, sem a participação da comunidade.	Ausente	Presente	Avanço
- Definição com a participação por processo representativo da escola, pelos conselhos escolares ou equivalentes.	Ausente	Ausente	Permanência
- Nomeação direta dos diretores pelo Executivo, sem a participação da comunidade escolar.	Ausente	Ausente	Permanência
Indicadores de Transparência e acesso à informação na definição dos gestores das escolas municipais			
- Publicização das informações, garantindo espaço para a manifestação da comunidade sobre a sua avaliação do processo do pleito eleitoral.	Ausente	Ausente	Permanência

- Garantia de igualdade de condições de participação por meio da seleção de critérios para nomeação / exoneração que não privilegie aspectos destoantes da função ou privilegie grupos por interesses políticos.	Presente	Presente	Permanência
- Avaliação da comunidade quanto à gestão desenvolvida pela direção escolar.	Ausente	Ausente	Retrocesso
- Publicização das informações em Diário Oficial ou sites oficiais do município.	Presente	Presente	Permanência
- Divulgação dos critérios para nomeação/exoneração de diretores(as).	Presente	Presente	Permanência
- Falta de divulgação ou acesso à informação.	Ausente	Ausente	Permanência
- Ausência de mecanismos de avaliação e manifestação da comunidade escolar.	Ausente	Presente	Retrocesso
Concepção de gestão que sustenta a definição do cargo e atuação do gestor escolar			
- Gestão coletiva com a presença de conselhos deliberativos.	Presente	Ausente	Retrocesso
- Exigência de apresentação de um plano de gestão.	Presente	Ausente	Retrocesso
- Atuação do gestor como representação dos interesses da comunidade escolar em consonância com a mediação das exigências legais.	Presente	Ausente	Retrocesso
- Gestão verticalizada, centralização do poder decisório.	Ausente	Presente	Retrocesso
- Avaliação de desempenho sustentada em: qualidade deliberada pela gestão central, relacionada aos mecanismos de avaliação externa e responsabilização unilateral da escola.	Ausente	Ausente	Permanência

Fonte: Organizado pela autora (2025).

Com base nos dados sistematizados no quadro acima, é possível afirmar que os processos normativos que regulam o provimento dos cargos de direção escolar no município de Uberlândia apresentaram uma evolução dicotômica no período analisado (2013-2024). Enquanto no período 2013-2016 registrou-se significativo avanço

normativo na consolidação de princípios democráticos, a partir de 2017 observou-se a predominância de um modelo de gestão técnico-administrativo marcado pela centralização decisória. Embora se reconheçam progressos isolados como a institucionalização de critérios técnicos de mérito e desempenho para o provimento do cargo de diretor escolar, a insuficiência de canais de participação da comunidade e a precariedade de instrumentos de transparência configuram um afastamento dos pressupostos democráticos.

O Edital de 2023 representa um retrocesso no campo da participação democrática à medida que elimina a previsão de consulta à comunidade e adota critérios eminentemente técnicos e centralizados, como avaliação de títulos, sem mecanismos de escuta ou representação da comunidade escolar no processo decisório. Embora se reconheça um avanço na formalização técnica do processo seletivo, ele ocorre em descompasso com os princípios da gestão democrática, resultando em uma lógica gerencial fortemente inspirada nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP).

Esse movimento de descontinuidade das práticas participativas revela uma vinculação direta com as concepções de gestão adotadas pelos chefes do Poder Executivo municipal e pelas respectivas secretarias de educação. Durante a gestão de Gilmar Machado, por exemplo, houve maior abertura à democratização do processo decisório nas escolas, ainda que com limitações estruturais. Já na gestão de Odelmo Leão, observa-se uma ênfase na racionalidade técnica e meritocrática, em detrimento do diálogo com os segmentos escolares.

Essa constatação se alinha à análise de Oliveira, Duarte e Clementino (2017), segundo os quais as políticas educacionais sob influência da NGP tendem a incorporar elementos de responsabilização e controle, ao mesmo tempo em que fragilizam espaços de participação coletiva e autonomia das escolas. Dessa forma, mesmo em contextos em que se mantém a retórica da descentralização, a lógica de centralização decisória e tecnificação da gestão permanece predominante, deslocando o debate sobre o sentido público da escola e sua função social.

Por fim, destaca-se salientar, frente às considerações já expostas, uma lacuna normativa importante: a ausência de critérios para exoneração dos diretores nos dois editais analisados. Essa omissão regulatória revela, de forma implícita, a manutenção da prerrogativa discricionária do Poder Executivo em destituir ocupantes de cargos em comissão, conforme estabelecido no artigo 37, II da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A perspectiva gerencialista da gestão no período (2017-2024) encontra exemplificação no caso da exoneração da diretora Camila Valdomiro Mariano (EMEI Bairro Martins)³⁴. Conforme registros documentais, a profissional participou do processo seletivo interno, regulamentado pelo Edital SME 001/2023, sendo classificada em 1º lugar, atestando sua qualificação técnica conforme os critérios meritocráticos estabelecidos pelo próprio poder público.

Contudo, conforme consta na Ata da 283ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Educação (24/04-2024)³⁵, a Secretaria Municipal de Educação (SME) determinou a exoneração da diretora sem ouvir o Conselho ou a comunidade escolar, justificando a decisão mediante a alegação subjetiva de “falta de perfil”, como consta, explicitamente, no excerto do documento:

[...] informou que a profissional Camila Valdomiro Mariano da função de diretora na EMEI do Bairro Martins, participou do processo seletivo do ano de dois mil e vinte e três, de profissionais e da Secretaria Municipal de Educação – SME. [...] A Secretaria Municipal de Educação – SME, disse que a mesma não tem “perfil”. [...] O cargo de diretora é de confiança, é passível de exoneração. Não pode exonerar A e deixar B. A presidência informou a Secretaria Municipal de Educação – SME, um ofício nº 28/2024/CME/UDIA no dia vinte e dois de abril do corrente ano (22/04/2024), a Senhora Tania Maria de Sousa Toledo, informando que no dia dezenove do mês de abril do corrente ano (19/04/2024), o Conselho Municipal de Educação – CME, recebeu denúncia sobre a possível exoneração da profissional Camila Valdomiro Mariano da função de diretora na EMEI do Bairro Martins alegando que a mesma não atende ao “perfil” para ocupar a direção escolar. Solicitou esclarecimento acerca da situação, em especial, trazendo as informações: **A exoneração da profissional procede? Se sim: a) quais os motivos para o ocorrido? b) qual seria o “perfil” para assumir uma direção? c) as exigências de “perfil” estavam explicitadas na publicação do Edital para o Processo Seletivo Interno de Certificação para Diretor Escolar da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia? d) como se deu o desligamento da servidora enquanto diretora escolar?** A presidência solicitou que a Secretaria Municipal de Educação – SME encaminhasse a resposta até o dia 23/04/2024. **Resposta: até o momento não tivemos resposta ao ofício encaminhado**

³⁴ O tema e matéria foi publicizado pelas redes sociais e emissoras de TV.

³⁵ O acesso à Ata da 283ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Educação ocorreu por intermédio da presidenta do Conselho Municipal de Educação, Stella Santana da Silva Jacinto, que pessoalmente compartilhou o referido documento.

(Ata do Conselho Municipal de Educação, Uberlândia, MG, Ata nº 283, 24 abril. 2024, p. 3).³⁶

Esse episódio revela contradição institucional entre a defesa formal de critérios técnicos e a aplicação de avaliações subjetivas, indicando fragilidade democrática com a ausência de participação dos órgãos colegiados em decisões importantes e centralização decisória exercida de forma unilateral pelo Executivo. Em outras palavras, evidencia a dissonância entre o discurso técnico-meritocrático e as práticas administrativas adotadas, configurando um exemplo das contradições do modelo gerencialista implementado no período.

A análise documental realizada revela uma nítida descontinuidade no processo de democratização da gestão escolar na rede pública municipal de Uberlândia, particularmente no que tange à participação da comunidade no provimento do cargo de diretor no período investigado. Constata-se que o quadriênio 2013-2016 caracterizou-se pela implementação de políticas públicas alinhadas aos princípios da gestão democrática, em conformidade com os instrumentos normativos nacionais, especialmente a Constituição Federal de 1988 (Art. 206, VI), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e as diretrizes do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005, 2014) e o Plano Municipal de Educação (Lei 12.209 de 2015).

³⁶ Ressalta-se aqui que o CME recebeu resposta da SME no dia 20/05/2024, via Ofício nº 3126 de 2024. A SME respondeu fundamentando a exoneração na natureza jurídica de cargo em comissão (livre nomeação e exoneração, conforme Art. 37, II, da CF/88 e Lei Complementar Municipal nº 40/1992), destacando que a servidora permaneceu em seu cargo efetivo de profissional de apoio escolar. A SME afirmou que o ato foi legal, sem necessidade de motivação expressa ou processo administrativo, mesmo diante de critérios técnicos previstos no Decreto Municipal nº 19.923/2022.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição do ser pesquisador(a) é uma caminhada que não se finda. No entanto, o desenvolvimento da presente pesquisa de mestrado representou, para mim, um processo potente e central em minha formação. No âmbito deste relatório final, o sentimento é ambíguo: por um lado, há alegria em relação a este processo; por outro, o desejo de que as condições de trabalho docente no município de Uberlândia sejam melhoradas, especialmente no que se refere à valorização dos(as) profissionais em processo de formação *stricto sensu*. Realizar uma pesquisa trabalhando em dois turnos, com pouco suporte institucional, configurou-se como um desafio que, em grande medida, contribui para o adoecimento. Além disso, ressalta-se o tempo limitado para o desenvolvimento do mestrado.

Assim, finda-se o presente trabalho com a compreensão de que precisamos ampliar as condições para o desenvolvimento das pesquisas de mestrado. Portanto, neste momento face aos prazos, concretiza-se o ciclo de construção e reconstrução, ainda que momentaneamente, que tinha como objeto de investigação as políticas provimento do cargo de gestor(a). O intento foi investigar as concepções de gestão presentes no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar nas escolas da rede municipal de Uberlândia (MG), no recorte temporal de 2013 a 2024. Como problemática central deste estudo questionou-se: qual concepção de gestão se faz presente no processo de escolha de diretores(as) nas escolas municipais de Uberlândia no período de 2013 a 2024?

Para tanto, estruturamos a dissertação em quatro seções e estas considerações finais. Conduzimos nossa investigação por meio de uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise de conteúdo de fontes documentais primárias e secundárias. A pesquisa bibliográfica permitiu o diálogo com referenciais teóricos sobre gestão democrática, enquanto a análise documental focou em leis, decretos, editais e relatórios oficiais do município de Uberlândia. Esse movimento metodológico possibilitou uma investigação crítica, sistemática e dialética, haja vista que os resultados deste trabalho não apenas demonstraram as normativas que regem a escolha de diretores(a), mas também evidenciaram suas implicações para a construção de uma gestão escolar verdadeiramente democrática e participativa.

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu compreender os impactos da lógica gerencial do Estado neoliberal e da administração científica na gestão escolar.

A partir de uma perspectiva crítica, evidenciou-se como essas tendências transformaram a educação em um instrumento de controle e produtividade, alinhado aos interesses do capital e distanciado de seus princípios democráticos e formativos. Nesse sentido, a implementação da Nova Gestão Pública (NGP) no âmbito educacional introduziu mecanismos de mercado na administração escolar, com ênfase em avaliações padronizadas, meritocracia e *accountability*, provocando a redefinição do papel dos diretores e transformando-os em gerentes focados em resultados quantitativos. Essa mudança não apenas esvaziou a autonomia dos(as) profissionais da educação, mas também fragilizou a participação da comunidade escolar nos processos decisórios, reduzindo-a a uma formalidade sem efetividade.

É fundamental reconhecer que a adoção de princípios neoliberais na gestão escolar não apenas redefine estruturas administrativas, mas também altera profundamente a finalidade da educação. Se a lógica gerencial prioriza o controle e a padronização, ela acaba restringindo o papel da escola como ambiente de construção coletiva e emancipação cidadã.

A percepção da gestão escolar no Brasil, pós Constituição Federal de 1988, revelou um cenário marcado por avanços significativos em direção à democratização, mas também por contradições e desafios persistentes. A institucionalização da gestão democrática como princípio constitucional e legal representou um importante passo na redefinição das relações de poder no âmbito educacional, promovendo a participação da comunidade escolar e a descentralização das decisões.

No entanto, para além da positivação desse direito, ainda se faz necessário enfrentar obstáculos estruturais, políticos e culturais que demandam reflexão crítica e ações concretas, como o fortalecimento dos mecanismos participativos, a garantia de que os Conselhos Escolares, Assembleias e Grêmios tenham poder deliberativo real, a transparência e representatividade, a promoção de formações continuadas para gestores, professores, estudantes e famílias, capacitando-os para o exercício da participação efetiva, o combate ao clientelismo e ao tecnicismo por meio de processos de escolha de diretores que priorizem a legitimidade democrática, a revisão de políticas de avaliação que reduzem a educação a indicadores quantitativos e a exigência do cumprimento das metas de investimento em educação.

Diante o exposto, percebe-se que ainda há muitas lutas e conquistas para que o município de Uberlândia efetive um modelo de gestão no qual a qualidade social, a

participação da comunidade, a transparência e a abertura ao diálogo sejam garantidos reconhecendo a educação pública como um direito social e a escola como espaço em que a materialização desse direito seja efetivada.

A partir da análise documental, das categorias e indicadores elencados na pesquisa, os achados revelam que a Secretaria Municipal de Educação apresentou, dentro do recorte temporal (2013-2024), um movimento dicotômico em relação à gestão escolar, em especial em relação ao processo de provimento do cargo de diretor(a). No início do período delimitado (2013-2016), sob a gestão de Gilmar Machado (PT) e com Gercina Novais à frente da SME, os documentos analisados apresentaram um visível movimento de aproximação dos preceitos democráticos de gestão, com a implementação de mecanismos participativos como consultas públicas à comunidade escolar para a escolha de diretores(as), conforme estabelecido no Decreto nº 14.407/2013 e no Edital SME 001/2013. Esses instrumentos buscavam garantir transparência e participação coletiva, alinhando-se aos princípios da gestão democrática. No entanto, a partir de 2017, com a mudança na gestão municipal, agora com Odelmo Leão (PP) à frente do poder Executivo e Tânia Toledo assumindo SME, observou-se um retrocesso, marcado pela revogação dos decretos anteriores a partir da promulgação do Decreto nº 16.925/2017 e pela adoção de um modelo mais centralizado e técnico, com a nomeação direta de diretores(as) pelo Executivo, sem participação da comunidade. Em 2022, o Decreto nº 19.923 introduziu critérios técnicos de mérito e desempenho para o provimento do cargo, atendendo às exigências do Fundeb (Brasil, 2024), mas ainda sem incorporar mecanismos participativos efetivos.

Diante desses dados, torna-se claro que a análise documental revelou uma tensão entre a aspiração por uma gestão democrática e a realidade de decisões centralizadas, influenciadas por alterações políticas e legais. O Plano Municipal de Educação (2015-2025) destacou a importância da gestão democrática, mas sua implementação foi limitada, como indicam as estratégias que ainda estão em desenvolvimento com pouca efetividade prática.

Conforme pudemos explorar, nos documentos ao longo da pesquisa, concluiu-se que, embora tenham ocorrido avanços normativos e iniciativas participativas no início do período analisado, os retrocessos posteriores demonstraram a fragilidade dos mecanismos democráticos, com a predominância de um modelo gerencial e centralizado.

Assim, muitas são as lacunas que permanecem nessa investigação diante da densidade do material selecionado que provoca, instiga e convoca para aprofundamentos em estudos futuros, tais como possibilidades de compreender com mais profundidade o plano de governo de cada gestor e entender como a proposição política impacta a gestão de uma Secretaria Municipal de Educação e a escolha para o perfil dos titulares da pasta, ou seja, os secretários de educação. Ainda permanece o desejo de compreender e desvelar a trama constituída pelo processo de judicialização sofrido pelo então Prefeito Gilmar Machado e pela Secretária de Educação Gercina Novais. Neste ínterim, tivemos acesso a documentos inéditos e confidenciais que evidenciaram uma clara perseguição política e afronta a uma gestão democrático-participativa.

Portanto, nossa investigação evidencia movimentos não lineares no sentido do aprimoramento da gestão democrática no processo de provimento ao cargo de diretor(a). Ao contrário, revela as marcas de uma historicidade repleta de contradições, que expõe uma cultura restrita de apreço à democracia. Na década analisada, observou-se apenas um único movimento em direção à valorização da participação da comunidade neste processo, momento no qual a gestão da SME encontrava-se na condução de Gercina Novais. Por 7 anos (2017-2023), a ocupação do cargo gestor foi decidido pelo conhecido processo de indicação política, que se afasta da gestão democrática. Como afirma Gandin (2010, p. 28), “nossa realidade é injusta e de que essa injustiça se deve à falta de participação em todos os níveis e aspectos da atividade humana. A instauração da justiça social passa pela participação de todos no poder.”

Além da análise minuciosa desses documentos, fica o desejo de conhecer e dar voz a essa história a partir do olhar de seus protagonistas por meio de entrevistas narrativas biográficas.

Nesse sentido, a reflexão aqui proposta não se encerra, mas abre caminho para futuras investigações as quais ficam para a posteridade, porque os tempos e trâmites de um Mestrado têm as suas limitações.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. **Educação e privatização no Brasil**. Campinas: Mercado de Letras, 2017.

ADRIÃO, T. Organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público: expressões do privado na gestão da educação pública. *In*: ADRIÃO, Teresa; PERONI, Vera M. (org.). **Privatização e gestão da educação pública**: discursos, práticas e resistência. São Paulo: Xamã, 2018. p. 17-38.

ADRIÃO, T. Privatização da educação no Brasil: elementos para o estudo de políticas educacionais no contexto da produção e da gestão do ensino público. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 104, p. 15-39, jan./abr. 2008.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, T. (org.). **Gestão financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002. (Coleção Legislação e política educacional: textos introdutórios).

AGUIAR, M.A. da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/N57prLgWWFL6t9KTdgwpvM/>. Acesso em: 20 mai. 2025. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>

AGUIAR, M. A. da S. Conselhos escolares: espaço de cogestão da escola. **Revista Retratos da Escola**. Recife, v. 3, n. 5, p. 1-15, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/54990>. Acesso em: 18 jun. 2025.

AGUIAR, M. A. Gestão democrática da educação: alguns desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 6, n. 36, p. 14-15, out./dez. 1987. Disponível em: [file:///C:/Users/maris/Downloads/2010-Texto%20do%20artigo-1980-1-10-20190822%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/maris/Downloads/2010-Texto%20do%20artigo-1980-1-10-20190822%20(1).pdf). Acesso em: 15 maio 2024.

ÁLVAREZ, A. L. F.; FERREIRA, D. M.; MENCHISE, R. M. Neoliberalismo, políticas públicas e desigualdade: uma análise principalmente do Brasil. **Dilemas**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, jan./abr. 2023. p. 1-21. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v16n1.49274>. Acesso: 10 ago. 2024.

ALVES, H. M.; LEITE, M. C. L. Modos de gestão políticas: entre o gerencialismo e a democracia. *In*: WERLE, F. O. C. **Avaliação em larga escala**: questões polêmicas. Brasília: Liber Livro, 2012. p. 135 -152.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, E.; GENTILI, P. (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho** – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

AZEVEDO, M. L. N. de. **Educação e gestão neoliberal**: a escola cooperativa de Maringá, uma experiência de Charter School? Maringá: Eduem, 2021. 230 p. E-book. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/q6ggp/pdf/azevedo-9786587626062.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2024. <https://doi.org/10.7476/9786587626062>

BALL, S. J. **Educação Global S.A.**: Novas Redes Políticas e o Imaginário Neoliberal. Trad. Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Relatórios sobre educação no Brasil (1995-2002)**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>. Acesso em: 01 mai. 2025.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Augusto Pinheiro. São Paulo: 70, 2011.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade. Relatório**. Brasília: CNV, 2014. 976 p. (Relatório da Comissão nacional da verdade, v. 1). Recurso eletrônico. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/comissoes-da-verdade/volume_1_digital.pdf. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do ato das disposições constitucionais transitórias, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9424&ano=1996&ato=548ATQE5UMJpWTe70>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 10 jan. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília:

Diário Oficial da União, 25 jul 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14934-25-julho-2024-795997-norma-pl.html>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**: gestão da educação escolar. Brasília: UnB, CEAD, 2004.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação** – 2024. Brasília, DF: Inep, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria**: Execução do PNE 2001-2010. Brasília: TCU, 2011.

BRAVERMAN, H. As origens da gerência. In: BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: LTC, 1987. cap. 2, p. 61.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 5-6, jan.-abr. 1996.
<https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. 1. ed. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019. 256 p.

CEARÁ. Secretaria da Educação do Ceará. **Programa de Apoio ao Desenvolvimento Escolar (PADE)**. Fortaleza: Secretaria da Educação do Ceará, 2016.

CELLARD, A. A Análise documental. In: POUPART, J. et al. (org.) **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

CHAUÍ, M. Democracia e a educação como direito. In: LIMA, I. R. SILVA, O.; RÉGIA, C. (org.). **A demolição da construção democrática da educação no Brasil sombrio**. Porto Alegre: Zouk, 2021.

CRUZ, J. L. de O. **O provimento do diretor nas escolas públicas brasileiras e suas implicações na gestão escolar**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/37309>. Acesso em: 15 jul. 2024.

CURY, C. R. J. **A educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2002.
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000010>

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19144/11145>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CURY, C. R. J. A nova LDB: continuidade ou ruptura? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 5-19, jul. 1997.

CURY, C. R. J. **Educação e direito à educação**: fundamentos e texturas. Campinas: Autores Associados, 2002.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **RBPAE**, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/25486>. Acesso em: 27 jul. 2024.

CURY, C. R. J. O direito à educação em tempos de exceção. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 49, n. 171, p. 18-37, jan./mar. 2019.

CURY, C. R. J. **Política educacional e legislação**: ensino e cidadania. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CURY, C.R.J. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 790-811, set.2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/DPBdZZK6LgjqFqbZBLPDstM/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2025. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000300008>

DAHL, R. A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/J46YWTNSF73jLJqJnLPRL4H/>. Acesso em: 15 ago. 2024. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400003>

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DEWEY, J. **Democracia e educação**: introdução à filosofia da educação. Tradução de Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. (Atualidades Pedagógicas; v. 21).

DICIONÁRIO BRASILEIRO DA LÍNGUA PORTUGUESA. Administração.

Michaelis: Melhoramentos, 2024. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=administração>. Acesso em: 27 jul. 2024.

DIRED. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE**: biênio 2014-2016. Brasília, DF: Inep, 2016.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/q8MtGNtnrL8zS3sGpnrYkwf/abstract/?lang=pt> Acesso em: 20 mai. 2025. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>

DOURADO, L. F. **Gestão da educação escolar**. 4. ed. Atualizada e revisada – Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso/Rede e-tec Brasil 2012. 102 p.: il – (Curso técnico de formação para funcionários da educação. Profucionário:6).

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária; ANPAE, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3sLR5wwqd5rQczTwpnfV6cq/> .Acesso em: 19 jun. 2025.

DOURADO, L. F. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG, 2018.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Ks9m5K5Z4Pc5Qy5HRVgssjg/?lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2022.

DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 258-285, jul/dez. 2009. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/drabach-mousquer.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2024.

FEIGES, M. M. F. **Eleição de diretores no Paraná: uma análise dos planos de ação na gestão das escolas estaduais de Curitiba - triênio 2012 - 2014**. 2013. Dissertação (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/31891>. Acesso em: 13 ago. 2024.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

FERNANDES, M. D. E. **Gestão democrática da educação no Brasil: a emergência do direito à educação**. Curitiba: Appris, 2018.

FERREIRO, E.; TEBEROSKY, A. **Psicogênese da língua escrita**. 1. ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

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

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**, 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Disponível em: <https://pibid.unespar.edu.br/noticias/paulo-freire-1970-pedagogia-do-oprimido.pdf/view>. Acesso em: 03 mai. 2025.

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

FREITAS, L. C. de. **Qualidade da educação: consensos e disputas.** Campinas: Autores Associados, 2015. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

FRIGOTTO, G. A educação no contexto da crise política e do golpe de 2016. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, e230028, 2018.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva.** São Paulo: Cortez, 2001.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GADOTTI, M. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. In: CONAE, 2014. **Anais [...]** Disponível em: <https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2025.

GADOTTI, M. **Pedagogia da Práxis.** São Paulo: Cortez, 2000.

GANDIN, D. **A Prática do Planejamento Participativo.** 17 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GASPARELO, R. R. S. **A eleição de diretores e as possibilidades e os limites de democratização das escolas públicas na rede estadual de ensino do Paraná - 2016 a 2020.** 2022. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 2022. Disponível em: file:///C:/Users/maris/Downloads/gasparelo_rayanereginscheidt_d.pdf. Acesso em: 01 ago. 2024.

GATTI, B.; ANDRÉ, M. A relevância dos métodos de pesquisa qualitativa em educação no Brasil. In: WELLER, W.; PFAFF, N. (org.). **Metodologias da pesquisa qualitativa em educação.** Teoria e prática. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

GENTILI, P.; SILVA, T. T. da. **Escola S.A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo.** Brasília: CNTE, 1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <http://biblioteca.isctem.ac.mz/bitstream/123456789/734/1/%5BAntonio-Carlos-Gil%5D-Como-elaborar-projetos-de-pes%28z-lib.org%29>>Acesso em: 4 ago. 2024.

GIRARDI, F. F. **Eleição direta para diretor de escola na rede municipal de ensino de Natal/RN: construções históricas e embates políticos.** 2020. Tese (Doutorado em Educação) - Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/30130/1/Elcaodiretadiretor_Girardi_2020.pdf. Acesso em: 05 ago. 2024.

GOHN, M. da G. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. São Paulo: Cortez, 2013.

GOHN, M. da G. **Participação e democracia na escola**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2008. 256 p.

HERNÁNDEZ, F.; VENTURA, M. A. **organização do currículo por projetos de trabalho: o conhecimento é um caleidoscópio**. 5. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

IANNI, O. **Estado e capitalismo: reprodução da dependência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

IANNI, O. **Neoliberalismo e nazifascismo**. Dossiê Neoliberalismo e Neofascismo. Crítica Marxista.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia/panorama>. Acesso em: 03 jul. 2025. ano.

INEP. **Censo Escolar [dados estatísticos]**. Brasília, DF: INEP, 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/>. Acesso em: 03 jul. 2025.

INEP. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. 2. ed. Brasília, DF: Inep, 2019.

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: IPEA, 2010.

KRAWCZYK, Nora. A política educacional no governo FHC. **Cadernos de Pesquisa**, n. 111, p. 101-122, dez. 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Pesquisa documental. In: LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 174-183.

LA TAILLE, Y. de; OLIVEIRA, M. K. de; DANTAS, H. **Piaget, Vygotsky e Wallon: teorias psicogenéticas em discussão**. São Paulo: Summus, 1992.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Tradução de Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LAVAL, C.; VERGNE, F. **Educação democrática: a revolução escolar iminente**. Tradução de Fabio Creder. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2023.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIBÂNEO, J. C. **Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar**. São Paulo: Cortez, 2014.

LIMA, C. V. S. **Administração escolar**. Belo Horizonte: Gestrado/UFGM. Disponível em: <https://gestrado.net.br/verbetes/administracao-escolar/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

LIMA, L. C. A gestão democrática em risco. **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 139, 2017.

LIMA, L. C. **Organização e gestão da escola: da autonomia à prestação de contas**. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, A. B.; PRADO, J. C.; SHIMAMOTO, S. V. de M. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo, **Anais [...]**. São Paulo: PUC-SP, 2011. p. 1-13. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0069.pdf> Acesso em: 4 ago. 2024.

LÜCK, H. A evolução da gestão educacional, a partir da mudança pragmática. **Gestão em Rede**, n. 3, p. 13-18, 1997. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/luck_planejamento.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

LÜCK, H. **Dimensões da Gestão Escolar e suas Competências**. Curitiba: Positivo, 2013.

LÜCK, H. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.

LÜCK, H. **Gestão escolar e qualidade da educação: subsídios para reflexão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

LÜCK, H. **Gestão participativa na escola**. Petrópolis: Vozes, 2006.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47- 69, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTvXyTcQHCFyhsJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2024. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>

MARTINS, R. J.; FERREIRA, V. S. Meta 19 do Plano Nacional de Educação: gestão democrática ou gestão gerencialista. **Textura**, v. 21, n.48, p. 202-219, out./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/textura-2358-0801-21-48-5236>. Acesso em: 29 mar. 2024. <https://doi.org/10.17648/textura-2358-0801-21-48-5236>

MEC. **O Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010)**. Brasília: MEC, 2001.

MEC/INEP. **Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)**. Brasília: MEC, 1997-1998.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Manual Escolha Diretor e Vice-Diretor 2022**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/716934621/Manual-Escolha-Diretor-e-Vice-Diretor-2022-Nota-Tecnica-e-Formularios>. Acesso em: 19 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução SEE nº 4782/2022**. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 5 nov. 2022. Disponível em: <https://www.educacao.mg.gov.br/educacao-inicia-processo-de-escolha-de-diretores-e-vice-nas-escolas-da-rede-estadual-de-ensino-de-minas-gerais/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução SEE nº 4783/2022**. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 5 nov. 2022. Disponível em: <https://www.educacao.mg.gov.br/educacao-inicia-processo-de-escolha-de-diretores-e-vice-nas-escolas-da-rede-estadual-de-ensino-de-minas-gerais/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2009.

OLIVEIRA, D. A. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, out. 2005. Edição especial. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 1 jul. 2025.

OLIVEIRA, D. A. **Gestão da educação: impasses, desafios e perspectivas**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, J. F.; MORAES, K. N.; DOURADO, L. F. **Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de implementação**. [S. l.]: UFG, 2014. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2014/NRE/5gestao_escolar_democratica_definicoes_principios_mecanismo_implementacao.pdf. Acesso em: 08 mai. 2025.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2010.

PARO, V. H. **Diretor escolar: educador ou gerente?** v.56. (Coleção questões da nossa época). São Paulo: Cortez Editora, 2015. E-book. ISBN 9788524923845. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788524923845/>. Acesso em: 02 mai. 2025.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 6. ed. São Paulo: Ática, 2007.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública: o que é e como se faz**. São Paulo: Ática, 2000.

PARO, V. H. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Intermeios, 2015.

- PARO, V. H. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 14, n.2, p.243-251, jul./dez. 1998.
- PASSADOR, C. S.; SALVETTI, T. S. Gestão escolar democrática e estudos organizacionais críticos: convergências teóricas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 123, p. 477-492, abr./jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BPVZ9Q4dq99vtBxtJKYwVNB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 maio 2024. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000200009>
- PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle** / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)
- PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, v. 23, n. 2, Campinas, maio/ago. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0103-73072012000200003>
- PERONI, V. M. V. Reforma do Estado e a tensão entre público e privado. **Revista de Debates do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos**, v. 1, n.1, 2008. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/artigo-reforma-do-estado-e-tensao-entre-publico-e-privado-1>. Acesso em: 24 jun. 2024.
- PERRENOUD, P. **Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens - entre duas lógicas**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.
- PHELAN, S.; DAWES, S. Liberalism and neoliberalism. **Oxford Research Encyclopaedia of Communication**, Oxford, 2018. Disponível em: <http://oxfordre.com/communication/view/10.1093/acrefore/9780190228613>. Acesso em: 10 ago. 2024 <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228613.013.176>
- PRIMO, P., FERNANDES, T. da C. A gestão da educação na sociedade capitalista: influências do gerencialismo no processo de humanização. **Nuances: estudos sobre Educação**, Presidente Prudente-SP, v. 31, p.295-309, jan./dez. 2020, ISSN: 2236-0441. DOI: 10.32930/nuances.v31i0.8328. <https://doi.org/10.32930/nuances.v31i0.8328>
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA. **PIB de Uberlândia cresce e se mantém entre os 25 maiores do Brasil**. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/2021/12/17/pib-de-uberlandia-cresce-e-se-mantem-entre-os-25-maiores-do-brasil/>. Acesso em: 03 jul. 2025.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA. **Uberlândia é a cidade do interior do Brasil com maior crescimento do PIB da Indústria**. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/2024/01/23/uberlandia-e-a-cidade-do-interior-e-regiao-metropolitana-de-grande-porte-do-brasil-com-maior-crescimento-do-pib-da-industria/>. Acesso em: 03 jul. 2025.
- QUERINO, J. R. A empresa escolar. In: RIBEIRO, J. Q. **Fayolismo na administração da escola pública**. Brasília: Biblioteca Virtual da Anpae, 193-?. cap. 4, p. 67-72.

(Coleção Digital Clássicos da Administração da Educação, v. 1). Disponível em: <http://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/13-Classicos/1-Fayolismo-Querino.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

RICHTER, L. M. **Trabalho docente, políticas de avaliação em larga escala e accountability no Brasil e em Portugal**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós- Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/13696>. Acesso em: 9 ago. 2024.

ROMÃO, F. P. **Educação infantil em contexto de pandemia (COVID-19): direito ao cuidado e à educação da criança pequena no município de Uberlândia [recurso eletrônico]**. 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/38908>. Acesso em: 6 jul. 2025.

ROQUE, T. **Neoliberalismo x Democracia**: as teses do livro 'Globalist. YouTube, 3 jul. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/N5jJU6UaaEw?si=Vq70nweEBgh0awAc>. Acesso em: 30 jun. 2024.

ROSAR, M. de F. F. **Administração escolar: um problema educacional ou empresarial?** 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

SAAD FILHO, A.; MORAES, L. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SAAD FILHO, A. Instituto de Economia da Unicamp. **Neoliberalismo, democracia e desenvolvimento**. YouTube, 22 mar. 2020. Disponível em: https://youtu.be/Wc1HZMDBxkc?si=i2NQAjr_whas0IMF. Acesso em: 30 jun. 2024.

SANDER, B. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANTOS, B.S. **Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80203/1/Democratizar%20a%20democracia.pdf>. Acesso em 05.jul.2025.

SANTOS, L. M. dos. **O provimento ao cargo de direção escolar e suas implicações nos processos de gestão democrática da escola pública**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/28654/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20%20final.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SANTOS, R. B. **As eleições para diretores da rede estadual de educação: uma análise do processo em 2011 no município de Anápolis**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014. Disponível em:

<https://tede2.pucgoias.edu.br/bitstream/tede/1119/1/RONEIDE%20BRAGA%20SANTOS.pdf>. Acesso em: 24 mar.2024.

SÁ-SILVA, J. R.; DE ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, v. 1, n. 1, p. 1-14, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>. Acesso em: 26 maio 2024.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, D. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. 38. ed. Campinas: Autores Associados, 2012. <https://doi.org/10.9771/gmed.v5i2.9713>

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista Educação & Sociedade**, v. 24, n. 85, 2003. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/108/96>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Rev. Bras. Educ.** [online], v. 15, n. 44, p.380-393, 2010. ISSN 1413-2478. Disponível em:http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-24782010000200013&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 20 maio 2025. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000200013>

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Políticas educacionais: questões e perspectivas**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, M. V. **Educação pública, estado zero: tendências de privatização no âmbito da nova gestão pública na Inglaterra**. Campinas: Alínea, 2021.

SILVA, M. V.; RICHTER, L. M. A adoção da nova gestão pública nas agendas governamentais em diferentes países: influências nas reformas educacionais e no ensino médio mineiro. **RPGE**, Araraquara, v. 22, n. 3, p. 1276–1296, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/12012>. Acesso em: 16 ago. 2024.

SOUZA, V. A. de. **A proposta de democratização da educação na rede municipal de ensino de Uberlândia-MG (2001-2004): limites e possibilidades da democracia na escola pública**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

SOUZA, V. A. de; RICHTER, L. M.; SILVA, L. C. da. Políticas de avaliação externa e a medicalização da educação: dos sentidos do “não aprender” até o “não ensinar”. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp5, p. 2916–2931, 2020. DOI: 10.21723/riaee.v15iesp5.14566. Disponível em:

<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/14566>. Acesso em: 19 abr. 2025.

TRAMONTINA, C. C. **Da legislação ao cotidiano escolar: o olhar dos educadores de uma escola pública sobre gestão democrática**. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2020.

UBERLÂNDIA (MG). **Decreto nº 14.407, de 21 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a consulta à comunidade escolar par os cargos de provimento em comissão de diretor e vice-diretor de escola municipal, institui a comissão geral de consulta à comunidade escolar e as comissões especiais de consulta à comunidade escola e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ovkrc>. Acesso em: 03.abr.2025

UBERLÂNDIA (MG). **Decreto nº 16.925, de 4 de janeiro de 2017**. Revoga os decretos nºs 14.407, de 21 de outubro de 2013 e suas alterações, que “Dispõe sobre a consulta à comunidade escolar para os cargos de provimento em comissão de diretor de escola municipal e vice-diretor de escola municipal, institui a comissão geral de consulta à comunidade escolar e as comissões especiais de consulta à comunidade escolar e dá outras providências” e 14.804, de 2 de abril de 2014, que “designa membros para compor a comissão geral de consulta à comunidade escolar e revoga o decreto nº14.423, de 23 de outubro de 2013”. Disponível em: eismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/decreto/2017/1693/16925/decreto-n-16925-2017-revoga-os-decretos-ns-14407-de-21-de-outubro-de-2013-e-suas-alteracoes-que-dispoe-sobre-a-consulta-a-comunidade-escolar-para-os-cargos-de-provimento-em-comissao-de-diretor-e-vice-diretor-de-escola-municipal-institui-a-comissao-geral-de-consulta-a-comunidade-escolar-e-as-comissoes-especiais-de-consulta-a-comunidade-escolar-e-da-outras-providencias-e-14804-de-2-de-abril-de-2014-que-designa-membros-para-compor-a-comissao-geral-de-consulta-a-comunidade-escolar-e-revoga-o-decreto-n-14423-de-23-de-outubro-de-2013. Acesso em: 24 abr. 2025.

UBERLÂNDIA (MG). **Decreto nº 19.923, de 12 de setembro de 2022**. Regulamenta o inciso I do §1º do artigo 14 da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que “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 do município: Prefeitura Municipal de Uberlândia, Uberlândia, ano 34, n. 6444 A, p. 2, 12 set. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/decreto/2022/1993/19923/decreto-n-19923-2022-regulamenta-o-inciso-i-do-1-do-artigo-14-da-lei-federal-n-14113-de-25-de-dezembro-de-2020-que-regulamenta-o-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-e-de-valorizacao-dos-profissionais-da-educacao-fundeb-de-que-trata-o-art-212-a-da-constituicao-federal-revoga-dispositivos-da-lei-n-11494-de-20-de-junho-de-2007-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 jun. 2024.

UBERLÂNDIA (MG). Edital SME nº 001/2023. [Processo interno de certificação para diretor da rede municipal de ensino de Uberlândia]. **Diário oficial, Uberlândia**, Uberlândia, ano 25, n. 6664, p. 37, 1 ago. 2023. Disponível em: <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/6664.pdf>. Aesso em: 01 ago. 2024.

UBERLÂNDIA. **Lei complementar nº 751, de 15 de março de 2023**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do município de Uberlândia e dá outras providências. Uberlândia: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2023/76/751/lei-complementar-n-751-2023-estabelece-a-estrutura-organica-da-administracao-publica-do-poder-executivo-do-municipio-de-uberlandia-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 fev. 2024.

UBERLÂNDIA. **Lei nº 12.209, de 26 de junho de 2015**. Aprova o plano municipal de educação para o decênio 2015/2025 e dá outras providências.: **Diário Oficial do Município**, Uberlândia, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/2015/1221/12209/lei-ordinaria-n-12209-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-para-o-decenio-2015-2025-e-da-outras-providencias>. Data de acesso: 20 fev. 2024.

UHLE, A. B. Administração educacional: suas transformações e o perigo da corrupção da linguagem. In: FONSECA, D. M. da. **Administração educacional: um compromisso democrático**. Campinas: Papirus, 1994, p. 53-65.

ZABALA, A. **A prática educativa: como ensinar**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

ZABALA, A. **Como trabalhar conteúdos procedimentais em aula**. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda, 1999.

ZANETTE, M.S. Pesquisa qualitativa no contexto da educação no Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 65, p. 149-166, jul/set. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320485289_Pesquisa_qualitativa_no_contexto_da_Educacao_no_Brasil. Acesso em: 18 mar. 2024. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.47454>

APÊNDICE

Quadro 1 - Documentos de abrangência nacional selecionados, em ordem crescente de publicação

Área	Dispositivo Legal/documento	Gestão do Executivo	Preâmbulo/Ementa	Conteúdo analisado
Políticas públicas de educação	Constituição Federal de 1988	José Sarney de Araújo Costa MDB Movimento Democrático Brasileiro	Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.	Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
				Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

– Gestão escolar	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96)	Fernando Henrique Cardoso PSDB Partido da Social Democracia Brasileira	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	[...] VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023) Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I – elaborar e executar sua proposta pedagógica; II – administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; XII – instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, os Conselhos Escolares. 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: 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. § 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias: I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares; II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola; III – estudantes; IV – pais ou responsáveis; V – membros da comunidade local. § 2º O Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação, norteados pelos seguintes princípios: I – democratização da gestão;
-------------------------	---	---	---	---

			II – democratização do acesso e permanência; III – qualidade social da educação. § 3º O Fórum dos Conselhos Escolares será composto de: I – 2 (dois) representantes do órgão responsável pelo sistema de ensino; II – 2 (dois) representantes de cada Conselho Escolar da circunscrição de atuação do Fórum dos Conselhos Escolares. Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III – piso salarial profissional; IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI – condições adequadas de trabalho. § 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino. § 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico. § 3º A União prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação.
			11.3 Objetivos e Metas 11.3.2 Gestão

Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001	Fernando Henrique Cardoso PSDB Partido da Social Democraci a Brasileira	Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	21. Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino. 22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade. 23. Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares. 24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade. 25. Elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE. 27. Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica. 28. Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica. 34. Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas. 35. Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização.
		Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da	Art. 30. Compete aos Municípios: VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

Emenda Constitucional n° 53, de 19 de dezembro de 2006.	Luiz Inácio da Silva PT Partido dos Trabalhadores	Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 53, de 2006) (Vide Lei n° 14.817, de 2024) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional n° 53, de 2006) Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional n° 53, de 2006) Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 53, de 2006) (Vide Decreto n° 6.003, de 2006) § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional n° 53, de 2006) Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: (Vigência) “Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:
--	--	---	---

				I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;
Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009.	Luiz Inácio da Silva PT Partido dos Trabalhadores	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.	Art. 2º O § 4º do art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 211. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."(NR) Art. 3º O § 3º do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 212. § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação."(NR) Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI: "Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto."(NR) Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.	

	Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.	Dilma Rousseff PT Partido dos Trabalhadores	Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: (Vide Decreto nº 11.713, de 2023) Estratégias: 7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática 7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar; 7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática; Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. Estratégias: 19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;
--	--	---	---	--

				19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; 19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação; 19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; 19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; 19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto-PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Estratégia 20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o
--	--	--	--	--

				compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei. (Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. - § 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.)
Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020	Jair Messias Bolsonaro PSL Partido Social Liberal	Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.	Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) Regulamento I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)	
		Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da	Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:	

	Lei 14113, de 25 de dezembro de 2020.	Jair Messias Bolsonaro PSL Partido Social Liberal	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.	III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei. Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei. § 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão: I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
	Lei 14.644, de 02 de agosto de 2023.	Luiz Inácio da Silva PT Partido dos Trabalhadores	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.	Art. 1º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), passa avigorar com as seguintes alterações: Art. 3º VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal; 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 suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: § 2º O Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação, norteados pelos seguintes princípios: I – democratização da gestão;
			Estabelece diretrizes para a valorização dos profissionais da educação escolar básica pública.	Art. 4º Os planos de carreira dos profissionais da educação escolar básica pública contemplarão as seguintes diretrizes: I - ingresso na carreira exclusivamente por concurso de provas e títulos, que aferirá o preparo dos candidatos com relação a conhecimentos pedagógicos

	Lei nº 14.817, de 16 de janeiro de 2024	Luiz Inácio da Silva PT Partido dos Trabalhadores		gerais e a conhecimentos da área específica de atuação profissional, sempre considerada a garantia da qualidade da ação educativa; [...] b) das gratificações que vierem a ser previstas, para contemplar o exercício de atribuições que extrapolem aquelas relativas ao cargo ou emprego para o qual o profissional prestou concurso ou que caracterizem condições especiais de exercício, especialmente o exercício de funções de gestão ou coordenação pedagógica nas unidades escolares e o exercício em classes especiais ou em escolas de difícil acesso;
	Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação – PNE - 2024	Luiz Inácio da Silva PT Partido dos Trabalhadores	Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2024	Meta 19 – Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da união para tanto. A Meta 19 do Plano Nacional de Educação trata da gestão democrática da educação no âmbito das escolas e dos sistemas públicos de ensino. Nessa direção, a primeira estratégia da Meta 19 estabelece que os diretores e diretoras de escolas públicas devem ser selecionados a partir da consulta à comunidade escolar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. As estratégias seguintes prescrevem apoio à criação e fortalecimento de espaços colegiados e de capacitação de seus membros, tanto no âmbito das escolas públicas, tais como conselho escolar, associações de pais e grêmios, quanto fora delas, em conselhos de educação e colegiados de acompanhamento e controle social de políticas públicas na área da educação. O monitoramento da meta é realizado a partir de dados coletados do Censo da Educação Básica (2019-2023), da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE/Munic, 2018-2021) e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (IBGE/Estadiv, 2018-2021). Dessa maneira, para o monitoramento da Meta 19, definiram-se os seguintes indicadores de gestão democrática da educação: – 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 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, conselhos de alimentação escolar nos municípios.
--	--	--	--	---

Fontes: Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB (1996). Diário Oficial da União. PNE (2014). Relatório de Monitoramento PNE (2024) Organizado pela autora (2024).