



**CENTRO UNIVERSITÁRIO MAIS — UNIMAÍS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**WALDOMIRA JESUS DO AMARAL SANTOS**

**AS POLÍTICAS DA GESTÃO ESCOLAR: FINALIDADES EDUCATIVAS NO  
CONTEXTO NEOLIBERAL**

**INHUMAS-GO  
2026**

**WALDOMIRA JESUS DO AMARAL SANTOS**

**AS POLÍTICAS DA GESTÃO ESCOLAR: FINALIDADES EDUCATIVAS NO  
CONTEXTO NEOLIBERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação do Centro Universitário Mais – UniMais –, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Educação, Instituições e Políticas Educacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Júnior de Oliveira.

**INHUMAS-GO  
2026**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Biblioteca Cora Coralina – UniMais**

**S237p**

SANTOS, Waldomira Jesus do Amaral.

As políticas da gestão escolar: finalidades educativas no contexto neoliberal / Waldomira Jesus do Amaral Santos. Inhumas: UniMais, 2026.

119 p.: il.

Dissertação (mestrado) - Centro Universitário Mais UniMais, Mestrado em Educação, 2026.

“Orientação: Dr. Daniel Júnior de Oliveira”.

1. Gestão democrática. 2. Racionalidade técnica. 3. Conservação. 4. Transformação. 5. Neoliberalismo. I. Título.

**CDU: 37**

**Waldomira Jesus do Amaral Santos**

**AS POLÍTICAS DA GESTÃO ESCOLAR: FINALIDADES EDUCATIVAS NO  
CONTEXTO NEOLIBERAL**

A Banca Examinadora abaixo aprova a dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro Universitário Mais – UniMais, como parte da exigência para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em 27 de fevereiro de 2026:

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente



**DANIEL JUNIOR DE OLIVEIRA**  
Data: 04/03/2026 18:51:27-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Daniel Junior de Oliveira**  
Orientador e Presidente da Banca  
Centro Universitário Mais – UniMais

Documento assinado digitalmente



**LUCINEIDE MARIA DE LIMA PESSONI**  
Data: 11/03/2026 15:01:31-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dra. Lucineide Maria de Lima Pessoni**  
Membro Convidado Interno  
Centro Universitário Mais – UniMais

Documento assinado digitalmente



**CIRLENE PEREIRA DOS REIS ALMEIDA**  
Data: 15/03/2026 19:38:19-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dra. Cirlene Pereira dos Reis Almeida**  
Membro Convidado Externo  
Universidade Universidade Estadual de Goiás - UEG

Inhumas, GO  
2026

Ao meu esposo, pelo incentivo constante, pela compreensão diante das ausências e pelo apoio fundamental, que tornaram possível a concretização desta etapa.  
Aos meus filhos, minha maior inspiração diária e razão para seguir em frente com dedicação e esperança.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela vida, pela sabedoria e pela força que me sustentaram ao longo deste percurso.

Ao professor orientador, Dr. Daniel Junior de Oliveira, pela dedicação, paciência e competência na condução deste trabalho, sua orientação segura e atenta foi decisiva para a concretização desta dissertação.

Ao meu esposo, pelo apoio incondicional, pelo incentivo constante e pela compreensão em todos os momentos desta caminhada.

Aos colegas de mestrado, com quem compartilhei não apenas estudos, mas também experiências que levarei para sempre. Em especial, à Karla, pela parceria nos bastidores, pelo apoio nas dúvidas e pelos desafios e conquistas compartilhados. A todos os docentes do Programa de Mestrado em Educação do Centro Universitário Mais (UniMais), cuja contribuição foi fundamental para minha formação acadêmica e pessoal e para que este sonho se tornasse realidade.

SANTOS, Waldomira Jesus do Amaral. **As políticas da gestão escolar: finalidades educativas no contexto neoliberal.** 2026. 117 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro Universitário Mais – Unimais, Inhumas, Goiás, 2026.

## RESUMO

Esta dissertação vincula-se à linha de pesquisa Educação, Instituições e Políticas Educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação do Centro Universitário Mais (UniMais), integrando os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Pesquisa Políticas Educacionais e Finalidades Educativas Escolares (PEFEE). A pesquisa analisa como as finalidades educativas, moldadas pelo contexto neoliberal e expressas nas políticas para a gestão escolar, influenciam o processo educacional e a atuação dos gestores na escola pública. A questão-problema que orienta o estudo é: como as finalidades educativas definidas em contexto neoliberal influenciam o processo educacional e a atuação dos gestores escolares? O objetivo geral consiste em analisar de que modo as finalidades educativas e as diretrizes contidas nos documentos oficiais influenciam o desenvolvimento do processo educacional e a atuação dos gestores escolares. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) investigar as finalidades educativas da gestão escolar sob a tensão entre conservação e transformação, tomando a gestão democrática como categoria analítica central; (ii) examinar a incorporação da gestão democrática nos principais documentos normativos da educação brasileira, identificando como as finalidades educativas são (re)definidas e quais os avanços, limites e contradições desse processo; e (iii) analisar abordagens teóricas que explicam a influência dessas finalidades no processo educacional e na atuação dos gestores, confrontando os modelos de gestão com o princípio democrático. Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza teórica, fundamentada em autores que adotam o materialismo histórico-dialético como método de análise, com procedimentos bibliográficos e documentais. Com o propósito de compreender o fenômeno em sua profundidade e contradições, o referencial teórico reúne autores como Afonso (2009), Dourado (2007, 2020), Freitas (2012), Gadotti (2011), Libâneo (2012, 2016, 2023) e Paro (2003, 2010). Ao tomar a gestão democrática como categoria analítica para compreender as finalidades educativas em disputa, os resultados indicam que, embora os marcos normativos consolidem a gestão democrática como princípio estruturante, sua implementação permanece tensionada por condicionantes estruturais, centralização decisória e racionalidades gerenciais alinhadas ao ideário neoliberal. Ao mesmo tempo, são evidenciadas experiências de resistência, especialmente por meio da valorização da participação coletiva, da construção do Projeto Político-Pedagógico e do fortalecimento de instâncias como conselhos e assembleias. Pode-se afirmar que a gestão escolar consiste em um campo de disputas entre conservação e transformação: sob a lógica neoliberal, tende a reduzir-se a mecanismo de controle e padronização; sob perspectiva democrática, pode afirmar-se como prática política comprometida com a qualidade social da educação, a equidade e a emancipação dos sujeitos.

**Palavras-chave:** Finalidades Educativas. Gestão Escolar. Políticas Educacionais. Neoliberalismo.

SANTOS, Waldomira Jesus do Amaral. **School Management Policies: Educational Purposes in the Neoliberal Context.** 2026. 117 pp. Master's Thesis (Master's in Education) \_ Centro Universitário Mais (UNIMAS), Inhumas, Goiás, Brazil, 2026.

## ABSTRACT

This dissertation is linked to the research line Education, Institutions, and Educational Policies of the Graduate Program in Education at Centro Universitário Mais (UniMais) and is part of the research activities developed by the Research Group Educational Policies and Educational Purposes of Schooling (PEFEE). The study analyzes how educational purposes, shaped by the neoliberal context and expressed in policies related to school management, influence the educational process and the actions of school administrators in public schools. The guiding research question is: how do educational purposes defined within a neoliberal context influence the educational process and the work of school administrators? The general objective is to analyze how the educational purposes and guidelines contained in official documents influence the development of the educational process and the actions of school administrators. The specific objectives are: (i) to investigate the educational purposes of school management under the tension between conservation and transformation, considering democratic management as the central analytical category; (ii) to examine the incorporation of democratic management into the main normative documents of Brazilian education, identifying how educational purposes are (re)defined and the advances, limits, and contradictions involved in this process; and (iii) to analyze theoretical approaches that explain the influence of these purposes on the educational process and on administrative practice, confronting management models with the democratic principle. This is a qualitative study of a theoretical nature, grounded in authors who adopt historical-dialectical materialism as a method of analysis, employing bibliographic and documentary research procedures. In order to understand the phenomenon in its depth and contradictions, the theoretical framework includes authors such as Afonso (2009), Dourado (2007, 2020), Freitas (2012), Gadotti (2011), Libâneo (2012, 2016, 2023), and Paro (2003, 2010). By adopting democratic management as an analytical category for understanding the competing educational purposes, the findings indicate that although normative frameworks consolidate democratic management as a structuring principle, its implementation remains constrained by structural conditions, centralized decision-making, and managerial rationalities aligned with neoliberal ideology. At the same time, experiences of resistance are identified, particularly through the strengthening of collective participation, the development of the School Political-Pedagogical Project, and the reinforcement of deliberative bodies such as councils and assemblies. It can therefore be argued that school management constitutes a field of dispute between conservation and transformation: under neoliberal logic, it tends to be reduced to a mechanism of control and standardization; under a democratic perspective, it may assert itself as a political practice committed to the social quality of education, equity, and the emancipation of subjects.

**Keywords:** Educational Purposes. School Management. Educational Policies. Neoliberalism.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Concepções de organização e gestão escolar.....	85
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	- Banco Mundial
CF/1988	- Constituição Federal de 1988
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
Enade	- Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
Enem	- Exame Nacional do Ensino Médio
Ideb	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBD	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
NGP	- Nova Gestão Pública
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	- Plano de Ações Articuladas
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	- Produto Interno Bruto
Pisa	- <i>Programme for International Student Assessment</i>
PNE	- Plano Nacional de Educação
PPP	- Projeto Político-Pedagógico
Saeb	- Sistema de Avaliação da Educação Básica
Sinaes	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Unesco	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1 _ AS FINALIDADES EDUCATIVAS DA GESTÃO ESCOLAR: ENTRE TRANSFORMAÇÃO E CONSERVAÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1 A GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS.....	16
1.2 BASE CONCEITUAL DE FINALIDADES EDUCATIVAS ESCOLARES.....	23
1.3 IMPACTOS DAS FINALIDADES EDUCATIVAS NA PRÁTICA GESTORA.....	34
<b>CAPÍTULO 2 _ A GESTÃO ESCOLAR NA CF/1988, NA LDB/1996 E NO PNE (2014-2024)</b> .....	<b>44</b>
2.1 A CF/1988 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	45
2.2 A LDB/1996 E A GESTÃO ESCOLAR.....	53
2.3 O PNE E AS DIRETRIZES PARA A GESTÃO ESCOLAR.....	62
<b>CAPÍTULO 3 _ ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE GESTÃO ESCOLAR E INFLUÊNCIA NO PROCESSO EDUCACIONAL</b> .....	<b>71</b>
3.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE GESTÃO ESCOLAR.....	71
3.2 AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO CONTEXTO NEOLIBERAL E SEUS EFEITOS NA GESTÃO ESCOLAR.....	89
3.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA E PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO: O PAPEL DO GESTOR NA ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS E PRÁTICA ESCOLAR.....	99
<b>3.3.1 Liderança do gestor escolar e gestão democrática no neoliberalismo</b> .....	<b>101</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>110</b>



## INTRODUÇÃO

A gestão escolar é tema de destaque no processo educacional, pois é responsável por organizar, articular e conduzir as ações que viabilizam a efetivação das práticas pedagógicas e administrativas nas instituições de ensino. Trata-se de uma atuação para além da dimensão meramente burocrática ou técnica, sendo uma prática social e política que expressa projetos de sociedade em disputa. Nessa perspectiva, a gestão escolar sofre influência direta das políticas públicas e das diretrizes estabelecidas nos documentos oficiais que regulamentam a educação brasileira.

Dentre esses documentos, destacam-se: a Constituição Federal de 1988 (CF/88); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.º 9.394/1996); e o Plano Nacional de Educação PNE, Lei n.º 13.005/2014 (2014-2024), que são marcos legais orientadores do funcionamento da escola e delimitam os horizontes de atuação dos gestores, tanto no âmbito administrativo quanto no pedagógico. A CF/1988, conhecida como Constituição Cidadã, estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, assegurando sua oferta em condições de igualdade, acesso e permanência. A LDB/1996 regulamenta os princípios constitucionais e introduz importantes diretrizes para a organização da educação básica e superior, ao enfatizar a autonomia escolar, a gestão democrática e a necessidade de adequação às realidades locais.

O PNE consolidou-se como política de Estado ao apresentar metas e estratégias destinadas a orientar os rumos da educação brasileira em médio e longo prazo. No entanto, embora esses documentos sejam referenciais normativos fundamentais, incorporam também contradições próprias do contexto político, social e econômico em que foram formulados, o que se reflete nas práticas de gestão adotadas nas escolas públicas

Nesse sentido, este estudo justifica-se pela necessidade de compreender, a partir de revisão bibliográfica e análise documental, as diretrizes presentes nesses marcos legais e discutir suas implicações para a gestão escolar no contexto contemporâneo. Busca-se analisar se as orientações normativas são apropriadas de modo a favorecer a inovação pedagógica, a democratização da escola e a transformação social ou se, ao contrário, são mobilizadas para a manutenção de estruturas conservadoras, alinhadas a modelos gerenciais que reforçam

desigualdades historicamente constituídas. Essa discussão torna-se ainda mais relevante quando se considera que, nas últimas décadas, a educação brasileira tem sido atravessada por políticas neoliberais que privilegiam a eficiência, os resultados e a lógica da gestão empresarial, em detrimento de uma concepção de educação enquanto direito social e prática emancipadora.

Diante desse cenário, a pesquisa orienta-se pela seguinte questão-problema: como as finalidades educativas, moldadas pelo contexto neoliberal e expressas nas políticas para a gestão escolar, influenciam o processo educacional e a atuação dos gestores na escola pública?

Com base nessa problematização, o objetivo geral consiste em analisar de que modo as finalidades educativas e as diretrizes contidas nos documentos oficiais influenciam o desenvolvimento do processo educacional e a atuação dos gestores escolares. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) investigar as finalidades educativas da gestão escolar sob a tensão entre conservação e transformação, tomando a gestão democrática como categoria analítica central; (ii) examinar a incorporação da gestão democrática nos principais documentos normativos da educação brasileira, identificando como as finalidades educativas são (re)definidas e quais os avanços, limites e contradições desse processo; e (iii) analisar abordagens teóricas que explicam a influência dessas finalidades no processo educacional e na atuação dos gestores, confrontando os modelos de gestão com o princípio democrático.

No que se refere ao percurso metodológico, esta é uma pesquisa qualitativa, de natureza teórica, voltada à ampliação do conhecimento e à compreensão crítica do fenômeno investigado. Conforme Gil (2002), a pesquisa qualitativa busca apreender a profundidade dos fenômenos sociais, valorizando seus significados, suas contradições e sua historicidade.

Importa destacar que o presente estudo fundamenta em autores que adotam o materialismo histórico-dialético como método de análise. Nessa perspectiva, a gestão escolar é compreendida não como um fenômeno isolado ou meramente técnico-administrativo, mas como parte de uma totalidade social historicamente constituída, marcada por contradições e mediada pelas relações sociais próprias da sociedade capitalista. Assim, a análise proposta procura apreender as determinações históricas e sociais que atravessam a organização da escola, buscando compreender as mediações, tensões e conflitos que configuram a gestão educacional. Tal abordagem

permite superar interpretações restritas ao plano empírico ou normativo, situando a gestão escolar no interior das dinâmicas estruturais que conformam a educação na sociedade contemporânea.

Essa perspectiva teórica orienta a seleção e a articulação dos autores que compõem o referencial analítico da pesquisa. As contribuições de Saviani (2008), Paro (2010, 2011, 2023), Libâneo (2012, 2016) e Dourado (2007, 2020a), embora desenvolvidas a partir de enfoques específicos, convergem na compreensão da educação como prática social inserida em relações históricas e políticas mais amplas. Em comum, tais autores apresentam uma leitura crítica acerca da subordinação das políticas educacionais e das práticas escolares à racionalidade do capital, ao mesmo tempo em que defendem a construção de uma escola pública comprometida com a democratização do conhecimento e com a formação humana.

No âmbito desse debate, Saviani (2008), ao formular a pedagogia histórico-crítica, enfatiza a necessidade de que a escola se organize a partir de um projeto educativo voltado à emancipação humana. Para o autor, a educação escolar deve assegurar o acesso dos estudantes ao conhecimento sistematizado produzido historicamente pela humanidade, condição indispensável para a formação de sujeitos capazes de compreender e intervir criticamente na realidade social. Nesse contexto, a gestão escolar assume papel relevante na organização das condições institucionais que possibilitam a efetivação desse projeto formativo.

Paro (2010, 2011, 2023), por sua vez, analisa a gestão escolar como uma prática social e política que se realiza no interior das contradições da própria sociedade. Para o autor, a administração da escola não pode ser reduzida a procedimentos de natureza meramente técnica, pois envolve processos de mediação entre diferentes interesses e sujeitos que compõem o espaço escolar. Nessa perspectiva, a gestão democrática configura-se não apenas como um princípio previsto na legislação educacional, mas como uma prática que favorece a participação coletiva e a construção compartilhada das decisões no interior da escola pública.

Libâneo (2012) contribui para essa discussão ao problematizar o que denomina de dualismo perverso da escola pública brasileira. Segundo o autor, o sistema educacional tende a reproduzir desigualdades ao estruturar-se a partir de duas lógicas distintas: de um lado, uma escola voltada à apropriação do conhecimento científico e cultural, geralmente acessível às camadas socialmente privilegiadas; de outro, uma escola orientada predominantemente para funções de acolhimento social, destinada

às camadas populares. Essa configuração compromete o acesso equitativo ao conhecimento e evidencia limites estruturais presentes na organização da educação pública.

No campo das políticas educacionais, Dourado (2020a) analisa os desdobramentos do Plano Nacional de Educação (2014\_2024) no contexto das transformações recentes do Estado e das políticas públicas. O autor destaca que a difusão da agenda neoliberal e das premissas da Nova Gestão Pública tem impulsionado processos de racionalização administrativa e de mercantilização da educação. Ao mesmo tempo, ressalta a importância do PNE como instrumento de planejamento e de orientação das políticas educacionais, particularmente no que se refere à consolidação da gestão democrática e à garantia do direito à educação.

No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, a pesquisa estrutura-se a partir da articulação entre pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica, conforme Gil (2002), fundamenta-se na análise de materiais previamente publicados — tais como livros, artigos científicos, teses e dissertações —, possibilitando a construção do referencial teórico e o aprofundamento da temática investigada. Já a pesquisa documental concentra-se na análise de dispositivos legais que regulamentam a organização da educação no Brasil, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e o Plano Nacional de Educação (2014\_2024). Esses documentos são compreendidos como fontes relevantes para examinar de que maneira as diretrizes normativas orientam, estruturam e delimitam as práticas de gestão escolar no contexto das políticas educacionais brasileiras.

A interpretação do material bibliográfico e documental foi feita por meio de leitura crítica e sistemática, orientada pelas categorias analíticas do referencial histórico-dialético. Busca-se, assim, identificar tensões, contradições e disputas de sentido relacionadas com as finalidades educativas, a gestão democrática e as racionalidades gerencialistas presentes no interior da escola pública.

Dessa forma, este trabalho delinea o percurso a ser desenvolvido ao longo da pesquisa. Ao articular análise bibliográfica e documental sob uma perspectiva crítica, pretende-se evidenciar como as finalidades educativas da gestão escolar se situam entre os polos da transformação e da conservação, refletindo disputas políticas e ideológicas que atravessam a escola pública brasileira. Com isso, a investigação visa e explicitar os limites e as possibilidades para a construção de uma gestão escolar

comprometida compreender o impacto das diretrizes oficiais na prática gestora com a democratização, a emancipação e a defesa da educação pública de qualidade social.

Para dar conta dos objetivos elencados, a dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro discute o conceito de finalidades educativas e as tensões que elas impõem à gestão escolar, situando-a no contexto das políticas neoliberais. O segundo capítulo examina como a gestão democrática é tratada nos principais marcos normativos da educação brasileira, buscando identificar as finalidades que ali se explicitam e as contradições que emergem de sua implementação. Por fim, o terceiro capítulo aprofunda as abordagens teóricas sobre gestão escolar, articulando-as às finalidades educativas e analisando os efeitos de políticas como a avaliação em larga escala na configuração do trabalho gestor e nas possibilidades de resistência democrática.

## CAPÍTULO 1 – AS FINALIDADES EDUCATIVAS DA GESTÃO ESCOLAR: ENTRE TRANSFORMAÇÃO E CONSERVAÇÃO

*“A escola, entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício stricto sensu” (Dourado, 2007, p. 924).*

A gestão escolar não é uma atividade meramente técnica. Ela é, antes de tudo, uma prática social e política que organiza a escola em função de determinados fins. Neste capítulo, o objetivo é investigar as finalidades educativas que orientam a gestão escolar, situando-as na tensão permanente entre a conservação da ordem social vigente e a possibilidade de transformação. Para isso, discute-se, inicialmente, o lugar da gestão no contexto das políticas educacionais brasileiras, para, em seguida, aprofundar o conceito de finalidades educativas e, por fim, analisar os impactos dessas finalidades na prática concreta dos gestores.

### 1.1 A GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

A gestão escolar no Brasil estrutura-se a partir de um conjunto de normativas que estabelecem diretrizes para a administração das instituições educacionais. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e pelo Plano Nacional de Educação (PNE), observa-se um movimento voltado à consolidação da gestão democrática como princípio fundamental da educação pública. No entanto, esse princípio tem sido tensionado por fatores externos, como a adoção de modelos neoliberais de administração escolar, que enfatizam a eficiência e os resultados quantitativos, muitas vezes em detrimento de processos pedagógicos mais inclusivos e emancipatórios.

Dourado (2007) explica que a gestão educacional no Brasil passou por um processo de descentralização administrativa que, ao mesmo tempo em que buscou ampliar a autonomia das escolas, reforçou mecanismos de controle e avaliação de desempenho. Nesse contexto, a centralização de diretrizes e a normatização dos

processos escolares passaram a coexistir paradoxalmente com a exigência de flexibilidade e de adaptação da gestão às realidades locais. Esse tensionamento revela a gestão escolar como um espaço de disputa entre interesses institucionais, políticos e pedagógicos.

A gestão educacional tem natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados (Dourado, 2007, p. 924).

Entretanto, a descentralização da gestão escolar não significa, necessariamente, democratização do processo educativo. Como enfatiza Gadotti (2014), a gestão democrática precisa ultrapassar o plano formal e se concretizar como prática efetiva. A participação da comunidade escolar, dos professores e dos estudantes nos processos decisórios deve ocorrer de maneira real, de modo que a gestão não se limite à execução de políticas centralizadas, mas atue como instrumento de transformação social. Nesse sentido, o autor afirma que „a popular e a gestão democrática fazem parte da tradição das chamadas ‘pedagogias participativas’’. Elas incidem positivamente na aprendizagem„ (Gadotti, 2014, p. 2).

Sob essa ótica, a gestão escolar pode ser compreendida como um espaço marcado, simultaneamente, por processos de conservação e de transformação. De um lado, a manutenção de estruturas hierárquicas, a burocratização dos processos escolares e a ênfase em resultados quantitativos expressam uma gestão de caráter conservador, que reproduz um modelo de ensino tecnicista orientado pela lógica da produtividade. De outro, práticas gestoras que valorizam a participação, a autonomia e a reflexão crítica contribuem para a construção de uma escola democrática e potencialmente transformadora.

Paralelamente, a função do diretor escolar tem sido, de maneira progressiva, regulada por políticas que reforçam a responsabilização individual pelos resultados da escola, alinhando-se a uma lógica de gestão baseada na eficiência administrativa e no controle do desempenho. Esse modelo gerencialista, amplamente difundido em contextos neoliberais, tende a desconsiderar as especificidades pedagógicas e sociais da escola, convertendo a gestão educacional em um aparato burocrático orientado para a produção de indicadores e resultados quantitativos (Dourado, 2007).

Segundo Libâneo (2023), a racionalidade administrativa imposta à gestão

escolar expressa uma lógica instrumental, na qual o papel do diretor se restringe à aplicação de normas e ao cumprimento de metas, deslocando a perspectiva de uma gestão educacional emancipadora para uma atuação predominantemente burocrática. Esse processo articula-se à ascensão das políticas neoliberais no campo educacional, que têm privilegiado abordagens tecnicistas e avaliativas, reduzindo a escola a um espaço de mensuração de desempenhos e resultados.

Cattonar (2006), ao analisar as mudanças na regulação da função de diretor no Canadá, afirma que a centralização dos processos avaliativos e a imposição de metas de desempenho limitam a autonomia dos gestores, transformando-os em executores de diretrizes previamente estabelecidas pelas instâncias centrais. A autora ressalta que “[...] a obrigação de produzir resultados e a imputabilidade dos atores do mundo da educação são enfatizadas por meio da produção de indicadores de desempenho escolar” (Cattonar, 2006, p. 186). Essa lógica insere-se em um modelo de governança educacional voltado à otimização do rendimento institucional, frequentemente dissociado das especificidades locais e das necessidades pedagógicas concretas das escolas.

Essa ênfase na avaliação como principal instrumento de regulação do trabalho escolar produz implicações profundas no processo educativo. Lück (2009) argumenta que a gestão educacional, quando orientada por esse viés, aproxima-se de uma lógica empresarial, na qual eficiência e produtividade passam a constituir os eixos centrais da ação educativa. Esse modelo tende a desconsiderar aspectos fundamentais da formação humana, convertendo a educação em um campo de competição no qual as escolas são pressionadas a alcançar metas numéricas, sem levar em conta a diversidade e as desigualdades sociais que caracterizam os diferentes contextos escolares.

Dourado (2007) ratifica essa análise ao afirmar que a adoção de políticas educacionais baseadas em modelos gerenciais e na descentralização controlada das escolas brasileiras tem contribuído para o aprofundamento das desigualdades educacionais. Conforme o referido autor, essas políticas desconsideram fatores estruturais que interferem no desempenho escolar, como as condições socioeconômicas dos estudantes e a precarização do trabalho docente. Nessa perspectiva, a gestão educacional precisa ser compreendida no âmbito mais amplo das políticas públicas, a fim de evitar uma regulação de caráter tecnocrático que exclua a dimensão democrática e participativa da escola.

Libâneo (2012) também problematiza os efeitos da incorporação do pensamento neoliberal na gestão escolar, ao destacar que esse movimento contribui para a consolidação de um modelo educacional dualista. Nesse modelo, as escolas destinadas às camadas populares passam a assumir funções de acolhimento e controle social, enquanto as instituições voltadas às elites preservam uma educação orientada para a produção do conhecimento e o desenvolvimento crítico. Essa dualidade reforça a lógica da estratificação social, na qual o acesso ao ensino de qualidade se transforma em privilégio restrito a determinados grupos.

Nesse contexto, a gestão escolar pode ser compreendida como um espaço de disputa e, simultaneamente, de resistência. Gadotti (2014) destaca que, mesmo em meio a essas determinações, é possível construir práticas educativas emancipadoras, desde que se fortaleça uma concepção de gestão fundamentada na participação democrática e no compromisso com uma educação crítica. Destarte, a escola pode tensionar e superar a lógica tecnocrática e funcionalista, afirmando-se como espaço de transformação social.

No Brasil, essa racionalidade também se expressa nas políticas educacionais contemporâneas. Libâneo (2012) entende que a centralidade atribuída às avaliações externas e aos mecanismos de controle do desempenho escolar conformam uma lógica de resultados que incide diretamente sobre a organização do trabalho pedagógico. Como consequência, consolida-se um dualismo na escola pública, uma vez que instituições situadas em contextos socialmente desiguais respondem de modo distinto às mesmas exigências, aprofundando disparidades e comprometendo a garantia de uma educação de qualidade socialmente referenciada. Assim se expressa o autor:

[...] num extremo, estaria a escola assentada no conhecimento, na aprendizagem e nas tecnologias, voltada aos filhos dos ricos, e, em outro, a escola do acolhimento social, da integração social, voltada aos pobres e dedicada, primordialmente, a missões sociais de assistência e apoio às crianças (Libâneo, 2012, p. 17).

Nesse cenário, as finalidades educativas reorganizam-se de forma desigual: para determinados grupos, prevalece a ênfase no desempenho e na competitividade; para outros, intensifica-se a função assistencial da escola, o que fragiliza a concepção da educação pública como direito social e como espaço de formação crítica.

Essa mesma lógica se expressa na mercantilização da educação, que incide

também sobre a gestão escolar, posto que redefine não somente metas e indicadores, como também formas de organização do cotidiano e do espaço escolar. Parisotto, Chaves e Evangelista (2022) argumentam que a arquitetura escolar pode operar como instrumento de comodificação, à medida que materializa finalidades alinhadas ao controle, à eficiência e à responsabilização individual. Isso ocorre quando a organização espacial favorece rotinas fragmentadas, circulação rigidamente regulada e separação estrita de ambientes, reduzindo os espaços de convivência coletiva, encontro e deliberação. Ao limitar práticas colaborativas e processos participativos, o espaço escolar passa a reforçar dinâmicas de individualização e a enfraquecer experiências democráticas. Nessa perspectiva, os autores afirmam: „Ainda que negligenciada pelos estudos das políticas públicas educacionais, a arquitetura escolar compõe uma prática social que colabora para a atribuição de legitimidade da ordem hegemônica burguesa” (Parisotto; Chaves; Evangelista, 2022, p. 440).

Diante desse cenário, a efetivação da gestão democrática exige mais do que a implementação formal de conselhos escolares e de mecanismos de participação, demandando um processo mais profundo de transformação da cultura institucional das escolas. Conforme Parisotto, Chaves e Evangelista (2022), a organização espacial escolar reforça, muitas vezes, dinâmicas que inibem a autonomia dos sujeitos e consolidam a escola como um espaço de reprodução de normas e valores alinhados às exigências do capital. Assim, compreender o papel da arquitetura escolar na configuração da experiência educacional é fundamental para romper com a lógica da mercantilização e possibilitar novas formas de participação e engajamento social.

No entanto, a realidade da gestão educacional no Brasil denota desafios estruturais que dificultam a efetivação desse processo de democratização. A crescente adoção de modelos de gestão gerencialista, inspirados na lógica do setor privado, tem transformado a figura do diretor escolar em um gestor de perfil técnico, responsável pela implementação de políticas centralizadas e pela busca contínua por resultados mensuráveis (Libâneo, 2023). Esse movimento é propício ao esvaziamento da dimensão pedagógica da gestão e ao enfraquecimento do potencial emancipatório da escola, reduzindo-a a um espaço de controle e regulação por meio de indicadores de desempenho (Gadotti, 2014).

Essa perspectiva corrobora a necessidade de uma formação consistente para os gestores escolares, de modo que sua atuação ultrapasse a administração de recursos e a execução de políticas previamente definidas, consolidando-se como

uma liderança educacional comprometida com a transformação social. Para que a gestão democrática não permaneça restrita ao plano normativo, é indispensável a ampliação dos espaços de deliberação coletiva, o fortalecimento da autonomia pedagógica e a ressignificação do papel do diretor como mediador entre as diretrizes institucionais e as necessidades concretas da comunidade escolar (Dourado, 2007).

Entende-se que, em um contexto de intensificação da lógica neoliberal na educação, é preciso que a gestão escolar se afirme como um espaço de resistência, promovendo práticas que desafiem a mercantilização do ensino e reafirmem a escola como um direito social e um espaço de formação cidadã.

Observa-se que a gestão escolar no Brasil reflete um embate permanente entre neoconservadorismo e transformação. Se, por um lado, as diretrizes normativas preconizam a democratização e a autonomia, persistem, por outro, desafios que limitam a efetivação desse modelo. A legislação educacional brasileira, especialmente a LDB/1996 e o PNE, prevê a participação da comunidade escolar nos processos de gestão. Contudo, na prática, essa participação ainda se mostra restrita, em razão de estruturas burocráticas e de políticas centralizadoras (Gadotti, 2014).

A influência do modelo neoliberal na administração escolar impõe exigências de eficiência e controle que restringem a autonomia dos gestores e impactam diretamente os processos de democratização da escola. Esse fenômeno reduz a gestão a um instrumento de regulação externa, no qual a centralidade recai sobre avaliações padronizadas e a busca por resultados quantitativos, desconsiderando a complexidade e a dimensão formativa do processo educativo.

Cattonar (2006) analisa como a centralização dos processos avaliativos e a imposição de metas de desempenho transformam os gestores escolares em executores de diretrizes previamente estabelecidas, enfraquecendo sua autonomia e reduzindo o caráter pedagógico da administração educacional. No contexto brasileiro, Libâneo (2012) aprofunda essa discussão ao demonstrar que a incorporação de práticas gerencialistas na educação pública contribui para a intensificação das desigualdades, consolidando um modelo de escola que responde mais às exigências do mercado do que às necessidades formativas dos estudantes. Segundo o autor, esse processo produz um dualismo perverso, no qual as escolas destinadas às camadas populares passam a operar sob uma lógica de assistência social e de controle disciplinar, enquanto aquelas voltadas às elites se mantêm como espaços de produção e disseminação do conhecimento científico.

Diante desse cenário, o papel do gestor escolar assume centralidade na construção de uma escola comprometida com a inclusão, a participação e a qualidade da educação. Lück (2009) argumenta que um gestor efetivo deve ir além da mera administração de recursos e atuar como líder educacional, promovendo uma cultura de participação democrática que envolva os diferentes segmentos da comunidade escolar. A autora ressalta que a gestão não pode ser reduzida a um conjunto de procedimentos burocráticos, devendo integrar dimensões pedagógicas, políticas e sociais, de modo a possibilitar que a escola se torne um espaço de formação cidadã, não se limitando a uma instituição subordinada a indicadores de desempenho.

Essa perspectiva encontra fundamento nas análises de Dourado (2007), que enfatiza a necessidade de superar a lógica mercadológica na gestão escolar e reafirmar seu caráter de instrumento de transformação social. O autor destaca que a adoção de modelos administrativos inspirados na iniciativa privada tem comprometido a autonomia das escolas, afastando os profissionais da educação dos processos decisórios e fragilizando a construção de práticas pedagógicas mais participativas. Além disso, assevera que a descentralização da gestão educacional, em vez de promover a ampliação da participação democrática, tem sido utilizada como estratégia de transferência de responsabilidades do Estado para as escolas, que passam a ser cobradas por resultados sem que lhes sejam asseguradas condições estruturais e financeiras adequadas.

Para que a gestão democrática se efetive, é preciso ultrapassar o cumprimento das normativas formais e consolidar práticas que garantam a participação ativa da comunidade escolar nos processos decisórios. Gadotti (2014) defende que a democratização da escola pressupõe a ampliação dos espaços de deliberação coletiva, assegurando que professores, estudantes e famílias tenham voz na definição do projeto pedagógico. Nessa perspectiva, a escola deve ser compreendida como espaço de emancipação, no qual a gestão não se limita à administração de recursos, mas favorece o desenvolvimento de uma cultura democrática capaz de fortalecer o compromisso social da educação. A ausência de uma cultura participativa, segundo o autor, perpetua desigualdades e fragiliza o vínculo entre escola e comunidade, tornando o processo educativo distante das necessidades sociais mais amplas. Sob essa perspectiva, a construção de uma gestão democrática depende tanto da participação efetiva da comunidade escolar quanto da elaboração de um projeto pedagógico comprometido com a equidade e a justiça social.

Parisotto, Chaves e Evangelista (2022) destacam que elementos conservadores da própria estrutura física da escola podem atuar como obstáculos à participação ativa dos sujeitos no processo educacional. A organização dos espaços escolares, frequentemente marcada por disposições hierárquicas e segmentadas, reforça relações de poder que dificultam a constituição de uma cultura participativa. Para esses autores, a arquitetura escolar é um instrumento capaz de reforçar desigualdades e de legitimar uma ordem hegemônica que restringe a participação coletiva, favorecendo modelos de ensino orientados pela disciplina e pelo controle social. Nesse sentido, a forma como os espaços escolares são concebidos e organizados influencia diretamente as práticas pedagógicas e as possibilidades de interação entre os diferentes atores da escola.

Portanto, a escola pode cumprir como espaço de ensino e como instrumento de transformação social, capaz de formar cidadãos críticos e engajados na construção de uma sociedade mais justa e democrática. Para isso, a gestão escolar precisa ser compreendida como um processo político e pedagógico que se constrói a partir do diálogo, da participação e do compromisso com a equidade educacional.

## 1.2 BASE CONCEITUAL DE FINALIDADES EDUCATIVAS ESCOLARES

Para compreender a função social da escola e os rumos assumidos pela política educacional, é necessário examinar as finalidades educativas a ela articuladas, uma vez que influenciam diretamente a elaboração dos currículos e dos programas formativos. Como afirma Oliveira (2023, p. 3) “é preciso compreender as finalidades no contexto das políticas educacionais que se constituem como fontes definidoras dessas finalidades”.

Nessa perspectiva, as finalidades educativas correspondem à direção formativa que orienta o trabalho escolar, indicando para que e para quem a educação é organizada. São declarações de princípios e de opções valorativas que atribuem sentido ao ato educativo e situam a escola em determinado projeto de sociedade (Lenoir, 2013). Não se restringem, portanto, a metas pontuais ou a resultados imediatos; ao contrário, expressam princípios, valores e concepções de sociedade que fundamentam as políticas educacionais, o currículo e a organização do trabalho pedagógico, definindo o tipo de sujeito e de sociedade que se pretende formar.

Ao abordar esse conceito, diferentes autores ressaltam que as finalidades educativas não são neutras. Resultam de disputas entre projetos sociais, econômicos e culturais e, por essa razão, revelam quais grupos exercem hegemonia na definição dos rumos da escola. Quando um sistema educacional assume determinadas finalidades, explícita, ainda que de modo implícito, qual concepção de formação humana será priorizada: se voltada à conservação da ordem vigente ou à sua transformação (Oliveira, 2023).

Para Lenoir (2013), as finalidades educativas não se confundem com objetivos operacionais ou metas de curto prazo. Elas ocupam um lugar fundante no sistema educacional: são enunciados que explicitam a filosofia e os valores que devem permear toda a ação pedagógica. O autor distingue as finalidades educativas em diferentes níveis de abrangência, desde as finalidades gerais da educação, vinculadas a um projeto de sociedade, até as finalidades específicas de cada nível de ensino. Essa hierarquização mostra que as decisões sobre o que ensinar, como ensinar e para quê ensinar estão sempre ancoradas em escolhas éticas e políticas mais amplas. Em outras palavras, por trás de cada currículo, de cada método e de cada forma de avaliação, há uma concepção de ser humano e de mundo que se quer promover ou conservar.

Na mesma direção, Libâneo (2019) argumenta que a definição das finalidades educativas é uma exigência prioritária para qualquer sistema de ensino que pretenda atuar de forma coerente e socialmente referenciada. Para o autor, a pergunta central – "para que servem as escolas?" – não pode ser respondida apenas com indicadores de desempenho ou com listas de competências. Ela exige que se explicita o projeto formativo que se deseja para as novas gerações: uma formação restrita à adaptação funcional ao mercado de trabalho ou uma formação ampla, que contemple o desenvolvimento cognitivo, afetivo, ético e político dos estudantes. Libâneo enfatiza que essa escolha orienta tanto o currículo quanto a organização do trabalho pedagógico, a gestão escolar, a formação de professores e os critérios de avaliação. Sem clareza sobre as finalidades, a escola corre o risco de se perder em meio a modismos pedagógicos ou de se subordinar acriticamente às demandas externas, especialmente as do setor produtivo.

Compreende-se que as finalidades educativas atuam como bússola do trabalho pedagógico. Além de fundamentarem as políticas educacionais, essas finalidades oferecem parâmetros para que a comunidade escolar (gestores, professores,

estudantes e famílias) possa avaliar se as práticas cotidianas estão realmente alinhadas aos princípios declarados. Essa reflexão é particularmente relevante em contextos de hegemonia neoliberal, nos quais as finalidades educativas tendem a ser reduzidas à preparação para exames padronizados e à formação de competências utilitárias.

Desse modo, ao trazer o debate das finalidades para o interior da escola, pode-se tratar das finalidades da própria gestão escolar. A gestão não se restringe a um conjunto de técnicas administrativas; constitui um modo de organizar pessoas, tempos, espaços e recursos em função de determinadas finalidades educativas. Em outras palavras, a gestão escolar orienta-se pelas finalidades que assume: quando estas são conservadoras, reforçam mecanismos de controle e adaptação; quando são transformadoras, destinam-se à participação, à democratização e à emancipação.

No contexto do neoliberalismo, as finalidades da gestão escolar são redefinidas segundo a lógica da eficiência, da produtividade e da performatividade. A escola passa a ser concebida como organização prestadora de serviços, e a gestão é instada a assegurar resultados mensuráveis em avaliações externas, redução de custos, competitividade e adequação às demandas do mercado de trabalho. Dessa forma, a finalidade central desloca-se da formação integral para o atendimento às necessidades do capital, privilegiando o desenvolvimento de competências utilitaristas e de curto prazo (Oliveira; Freitas, 2024).

Em contraposição, perspectivas progressistas defendem finalidades educativas orientadas pela formação humana integral, pela justiça social e pela democratização do acesso ao conhecimento. Nesse horizonte, a gestão escolar é compreendida como mediação político-pedagógica destinada à construção de uma escola pública de qualidade social, comprometida com a crítica às desigualdades e com a participação ativa dos diferentes sujeitos escolares. Em vez de organizar o trabalho escolar em função de indicadores de desempenho, busca-se articular currículo, práticas pedagógicas e participação comunitária em torno de finalidades emancipadoras.

Para Oliveira e Freitas (2024), no contexto das disputas contemporâneas, as finalidades educativas vinculadas à lógica neoliberal preservam a ordem social, enquanto aquelas associadas a projetos progressistas se orientam para a transformação da realidade. Em termos gerais, as finalidades educativas podem direcionar-se à conservação da estrutura social existente, ajustando os sujeitos às exigências do mercado, ou à transformação social, promovendo a formação crítica e

a participação ativa dos estudantes na vida coletiva.

Ressalta-se que discutir as finalidades na gestão escolar implica reconhecer que a forma como a escola é administrada está diretamente vinculada ao projeto de sociedade que se pretende fortalecer, seja conservador, seja transformador.

Libâneo (2019) aprofunda o conceito de finalidades da gestão escolar, articulando o papel do gestor e dos demais sujeitos que compõem a comunidade educativa. Para esse autor, a questão central que orienta esse debate é: para que servem as escolas? A resposta a essa indagação define tanto o que se espera da educação quanto o modo como a gestão deve se organizar para viabilizar tais finalidades.

De acordo com Libâneo (2019), as finalidades educativas precisam ser explicitadas como condição para o planejamento das ações públicas em educação e para a organização do trabalho pedagógico nas escolas. Não se trata apenas de administrar recursos, como também de colocar a gestão a serviço de um projeto formativo que assegure a apropriação crítica do conhecimento, a formação ética e política e o desenvolvimento integral dos estudantes. Assim, a formulação de finalidades educativas para o sistema escolar é uma exigência prioritária, pois orienta o planejamento das políticas públicas e a construção do currículo, definindo o tipo de formação que se pretende assegurar às novas gerações.

Sob essa ótica, o papel do gestor escolar não pode ser reduzido à função de executor de normas ou de controlador de resultados. Cabe-lhe articular as dimensões pedagógica, administrativa e relacional da escola, criando condições institucionais para que professores, estudantes, funcionários e famílias participem ativamente da construção do projeto político-pedagógico (PPP). Por conseguinte, a gestão assume finalidades que visam garantir a democratização do acesso ao conhecimento, promover a participação coletiva, favorecer práticas pedagógicas inclusivas e enfrentar as desigualdades presentes no cotidiano escolar.

Ao mesmo tempo, Libâneo (2019) pontua que a gestão escolar é responsabilidade de todos. Direção, coordenação pedagógica, docentes, equipe de apoio e estudantes compartilham a tarefa de atribuir sentido ao trabalho educativo e de assegurar que as finalidades da escola não se limitem à preparação para o mercado, incluindo, desse modo, a formação de sujeitos críticos, solidários e capazes de intervir na realidade. Nesse sentido, quando orientadas por uma perspectiva democrática, as finalidades da gestão escolar convertem-se em compromisso coletivo

com a qualidade social da educação e com a construção de uma escola pública efetivamente comprometida com a emancipação humana.

Nota-se que a gestão escolar executa aquilo que é definido pelas políticas públicas em torno das finalidades educativas. Nesse âmbito, verifica-se um campo de disputa entre distintas concepções pedagógicas. De um lado, situam-se as finalidades conservadoras, que reduzem a escola a instrumento de reprodução das desigualdades sociais, direcionando-a à formação de mão de obra e à adaptação dos sujeitos às exigências do mercado de trabalho. Conforme Paro (2023), esse modelo de gestão fundamenta-se na lógica empresarial, restringe a autonomia pedagógica e limita o papel da educação à transmissão de conteúdos, desconsiderando sua dimensão social e crítica. Logo, tal processo reflete políticas educacionais conservadoras que reforçam estruturas hierárquicas e centralizadoras, limitam a participação democrática e subordinam a escola às demandas do setor produtivo.

Em contrapartida, há as finalidades transformadoras, que compreendem a escola como espaço de emancipação e formação crítica, pautado na participação democrática, na autonomia dos sujeitos e na valorização do conhecimento como instrumento de transformação social. Segundo Dourado (2020c), uma educação de qualidade deve ser concebida como um processo coletivo e democrático, estruturado para garantir acesso, permanência e desenvolvimento crítico dos sujeitos. Esse modelo se contrapõe à centralização da gestão escolar e às políticas de privatização, defendendo a escola pública como um direito social essencial para a construção de uma sociedade democrática.

Essas perspectivas contrastantes mostram que a gestão escolar não é um campo neutro, e sim um espaço permeado por disputas políticas e ideológicas, historicamente construídas, que refletem diferentes concepções acerca do papel da educação na sociedade.

O avanço das políticas neoliberais no campo da educação tem levado à adoção de modelos de gestão orientados pela eficiência, pela produtividade e pelo controle de resultados, em detrimento dos aspectos humanos e sociais do processo educativo (Oliveira, 2020). Essa abordagem fundamenta-se na lógica do gerenciamento empresarial, que impõe à escola metas institucionais e indicadores de desempenho, convertendo a gestão escolar em instrumento de regulação estatal e fragilizando sua autonomia (Pessoni, 2019).

A transformação da administração escolar em mecanismo de controle

compromete a natureza coletiva e democrática da educação, ao subordiná-la a uma visão tecnicista e burocrática que desqualifica o papel do educador e restringe o potencial crítico do ensino.

[ ... ] ao se adotar os princípios da empresa capitalista para administrar a escola posicionam-na ao lado dos interesses do capital, pois a falta de uma vinculação entre a utilização dos recursos e uma racionalidade externa que signifique a articulação com a classe trabalhadora é o que tem mantido a escola conservadora (Pessoni, 2019, p. 11).

Nessa direção, a incorporação dos princípios da empresa capitalista à administração escolar consolida um modelo conservador de educação, no qual a ênfase na eficiência administrativa e na obtenção de resultados mensuráveis esvazia a escola de sua função social. A instituição passa a ser reduzida a espaço de treinamento técnico, distanciando-se de seu papel como ambiente de formação cidadã e emancipatória. Ao submeter a gestão a uma lógica estritamente instrumental, desvinculada dos interesses da classe trabalhadora, perpetua-se o caráter conservador da escola e dificultam-se possibilidades de sua transformação em espaço democrático e crítico de aprendizagem (Pessoni, 2019).

Esse movimento expressa a subordinação da educação às demandas do mercado. A privatização de serviços educacionais, por meio de parcerias público-privadas e da contratação de consultorias externas, tem contribuído para fragilizar a gestão democrática e reduzir o papel social da escola pública. Nesse contexto, a educação, que deveria constituir-se como direito fundamental, passa a ser tratada como mercadoria, submetida às dinâmicas do setor privado (Dourado, 2020c).

Além disso, a imposição de modelos gerenciais na administração escolar intensifica a responsabilização individual de gestores e docentes pelos resultados dos estudantes, desconsiderando os fatores sociais que influenciam o desempenho educacional. Estudos sobre a institucionalização da gestão democrática no ensino público indicam que, em diversos municípios brasileiros, a participação da comunidade escolar ainda se limita a aspectos burocráticos, sem assegurar autonomia efetiva nos processos decisórios (Ribeiro, 2020).

A escola, em vez de se consolidar como espaço voltado à emancipação, passa a assumir a forma de estrutura de controle, na qual diretores e professores são pressionados a atender a demandas externas, em detrimento da construção coletiva de projetos pedagógicos. Nesse contexto, a gestão escolar democrática não pode ser

compreendida como mera participação formal nos processos decisórios; trata-se de um espaço de disputa política em que se definem concepções de educação e o papel da escola na sociedade (Souza, 2009).

Essa contradição mostra a necessidade de compreender a gestão escolar como fenômeno político, atravessado por disputas entre diferentes atores acerca dos rumos da educação pública. A oposição entre perspectivas conservadoras e transformadoras na administração escolar não se limita ao plano teórico, posto que se materializa nas políticas educacionais e nas práticas institucionais. Enquanto a visão conservadora prioriza uma escola destinada à manutenção da ordem e da disciplina, bem como à adaptação dos indivíduos às exigências do mercado, a perspectiva transformadora propõe uma gestão democrática que assegure e estimule a participação ativa da comunidade escolar. Segundo Paro (2023), essa disputa expressa uma concepção mais ampla acerca do papel da escola na sociedade:

A administração, entendida em seu sentido mais geral e abstrato, de utilização racional de recursos para a realização de determinados fins', tem um caráter mediador que não pode restringir-se a seu papel de controle do trabalho alheio, assumido numa sociedade de dominação. A preocupação com os fins leva necessariamente ao cuidado na escolha e utilização dos meios adequados a alcançá-los. Em se tratando de relações sociais, não é possível alcançar fins promotores da democracia e da afirmação de sujeitos históricos a partir da utilização de meios que não sejam democráticos (Paro, 2023, p. 134).

Essa reflexão revela contradição presente na administração escolar quando esta é reduzida a mecanismo técnico de controle, desconsiderando sua dimensão social e política. Ao conceber a administração como processo mediador, e não apenas como instrumento de regulação do trabalho alheio, o autor problematiza a lógica gerencialista que permeia as práticas educacionais em uma sociedade marcada por relações de dominação.

O núcleo da argumentação de Paro (2023) reside na incompatibilidade entre fins democráticos e meios autoritários. Se a gestão escolar pretende promover a formação de sujeitos históricos e críticos, não pode fundamentar-se em métodos administrativos que reforçam hierarquias rígidas e restringem a participação dos envolvidos no processo educativo. Nesse sentido, a democracia não se sustenta em estruturas verticais de poder, e sim em relações dialógicas e na construção coletiva das decisões.

A ênfase na adequação entre meios e fins reafirma que a administração escolar

não pode ser dissociada de sua intencionalidade educativa. Ao contrário, deve constituir-se como campo de ação que favoreça a construção de um ambiente escolar efetivamente democrático, no qual gestores, professores, estudantes e comunidade compartilhem responsabilidades e decisões. O desafio consiste em superar a visão tecnicista e instrumental da administração, resgatando sua função estruturante em uma educação comprometida com a emancipação dos sujeitos e com a construção de uma sociedade mais justa (Paro, 2023).

A consolidação de uma gestão escolar orientada por finalidades transformadoras requer a valorização dos profissionais da educação e o fortalecimento dos mecanismos de participação democrática. Nessa direção, Paro (2023) ressalta que a administração escolar não pode restringir-se a uma perspectiva meramente técnica ou burocrática, pois sua função consiste em criar condições para que a escola cumpra seu papel social, promovendo a formação crítica e emancipatória dos sujeitos.

Um exemplo desse compromisso com a gestão democrática são as assembleias estudantis que, conforme Saraiva e Monte (2020), consistem em instrumento relevante para assegurar a participação ativa dos estudantes na formulação de políticas e práticas educacionais. Contudo, a efetivação desses espaços enfrenta desafios estruturais significativos. A permanência de uma cultura política autoritária na administração pública limita a autonomia da comunidade escolar, dificultando a construção de um modelo de gestão efetivamente democrático e participativo. Superar essas barreiras implica ampliar os espaços de diálogo e repensar as relações de poder no interior da escola, de modo que a administração se alinhe a princípios democráticos e sociais, em oposição a lógicas conservadoras de controle e subordinação.

Nesse âmbito, Silva (2018) tece a seguinte consideração:

O diretor eleito não é, por natureza do processo seletivo, mais compromissado com a educação pública de qualidade para todos, mas a eleição é o instrumento que, potencialmente, permite à comunidade escolar controlar as ações do dirigente escolar no sentido de levá-lo a se comprometer com esse princípio (Silva, 2018, p. 47)

Desse modo, a concretização da gestão democrática exige a superação da lógica gerencialista que tem orientado as políticas educacionais, assegurando que a escola se torne um espaço de formação cidadã e de emancipação dos sujeitos.

Conforme mencionado, o processo de eleição de diretores escolares é um mecanismo importante para o fortalecimento dessa perspectiva, pois possibilitam à comunidade maior controle sobre a gestão e sobre o compromisso do dirigente com a educação pública de qualidade (Silva, 2018). Entretanto, para que esse procedimento contribua efetivamente para a democratização da escola, é necessário ir além da escolha dos gestores e fomentar uma cultura participativa que envolva todos os segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios, consolidando uma administração educacional coerente com princípios democráticos.

Essa perspectiva é reforçada na crítica de Paro (2023), que problematiza a subordinação da gestão escolar às exigências do mercado e defende um modelo centrado na participação coletiva e na emancipação humana. O autor enfatiza:

A crítica que se pode fazer à concepção conservadora de administração escolar que aceita a aplicação na escola dos mesmos princípios e métodos da empresa mercantil (porém com as devidas adaptações, pois se reconhece tratar-se de empresas diferentes), é a observação de que os objetivos da escola não são apenas diferentes, mas antagônicos aos da empresa capitalista (Paro, 2023, p. 140).

Paro (2023) questiona a tentativa de transpor para a administração escolar princípios e métodos próprios do setor empresarial, ainda que sob a justificativa de adaptações. Para o autor, essa concepção desconsidera a especificidade da escola como instituição educativa e ignora o caráter antagônico entre seus objetivos e os da empresa capitalista. Enquanto a lógica mercantil privilegia a maximização do lucro e a eficiência produtiva, a educação deve orientar-se pela formação cidadã, pelo desenvolvimento do pensamento crítico e pela emancipação dos sujeitos.

Ao denunciar a subordinação da gestão escolar às exigências do mercado, Paro (2023) revela como essa orientação compromete a autonomia da escola, reduzindo-a a instituição voltada à adaptação dos estudantes às demandas econômicas, em detrimento de seu desenvolvimento integral. A adoção de um modelo administrativo inspirado na lógica empresarial conduz à instrumentalização da educação, restringe sua função social e esvazia seu potencial transformador.

Dessa forma, o autor sustenta que a administração escolar deve afastar-se das práticas mercadológicas e reafirmar seu compromisso com a participação coletiva e com a construção de um espaço democrático. A tentativa de transpor métodos empresariais para o contexto escolar ignora a especificidade da escola como

instituição educativa e fragiliza sua capacidade de atuar como agente de transformação social. Superar essa lógica implica reconhecer que a gestão deve estar a serviço da formação humana, assegurando que sua organização e suas práticas estejam em consonância com os princípios democráticos e emancipatórios que fundamentam a educação pública.

A disputa entre modelos de gestão escolar insere-se em um embate mais amplo acerca dos rumos da educação pública. Enquanto a gestão democrática se apoia na participação coletiva e na construção de uma escola comprometida com a formação crítica dos sujeitos, projetos conservadores privilegiam uma abordagem pragmática e hierarquizada. Como observa Oliveira (2020), essas iniciativas buscam transformar as escolas em instituições seletivas e orientadas por uma lógica meritocrática, na qual a eficácia dos resultados se sobrepõe à reflexão sobre os meios empregados para alcançá-los:

[...] projetos conservadores, que convergindo com políticas meritocráticas buscam transformar as escolas em instituições mais eficazes, pragmáticas, seletivas e excludentes. [...] O que realmente conta não é método, mas o resultado, de maneira que o que importa é ter efeitos práticos e ser útil. Dessa forma, o princípio reconhecido é a eficácia do fim ou o êxito que determina os meios sob as condições objetivas que limitam as possibilidades do ato (Oliveira, 2020, p. 10).

Oliveira (2020) assinala que essa lógica conservadora privilegia resultados imediatos e mensuráveis, reforçando a ideia de que a escola deve operar segundo princípios empresariais, em detrimento de sua função social e política. A imposição de um modelo educacional orientado à adaptação dos estudantes ao mercado de trabalho converte o ensino em instrumento utilitário, negligenciando a formação cidadã e o desenvolvimento do pensamento crítico. Nesse contexto, fortalecer a gestão democrática implica ampliar a participação da comunidade escolar. Além disso, é possível enfrentar a mercantilização da educação, reafirmando a escola como espaço fundamental para a emancipação dos sujeitos e para a transformação social.

O avanço do conservadorismo na educação também se manifesta por meio de iniciativas que visam restringir a autonomia docente, controlar os conteúdos ensinados e impor uma visão única e padronizada da realidade. Uma das expressões mais emblemáticas desse movimento é o projeto Escola sem Partido, apresentado como proposta de neutralidade ideológica, mas que, na prática, procura censurar práticas pedagógicas críticas e limitar o debate nas escolas. Como pontua Paro (2023):

Ao fim e ao cabo, não deixa de ser bastante saudável para o desenvolvimento da educação todo esse empenho na necessidade de vê-la politicamente, porque isso contribui para tirá-la da posição acrítica de uma neutralidade política que, de fato, não é positiva para os fins da democracia na escola (Paro, 2023, p. 131).

O discurso da neutralidade ideológica promovido por iniciativas como o Escola sem Partido encobre tentativas de controle dos processos pedagógicos e de restrição ao pensamento crítico. De acordo com Paro (2023), essa suposta neutralidade é ilusória, uma vez que a educação, por sua própria natureza, está imersa em relações sociais e políticas. Ao negar essa dimensão, políticas conservadoras acabam por impor determinada visão de mundo, alinhada a interesses dominantes, ao mesmo tempo que deslegitimam abordagens voltadas para a reflexão crítica e a pluralidade de ideias.

Reconhecer a dimensão política da educação, conforme enfatiza Paro (2023), é condição para o fortalecimento da democracia escolar e para que o espaço educacional não se converta em instrumento de reprodução de discursos hegemônicos. A imposição de limites ao debate e à autonomia docente compromete a qualidade do ensino e fragiliza a formação cidadã dos estudantes. Enfrentar esse tipo de iniciativa significa reafirmar a escola como espaço de construção coletiva do conhecimento, no qual o pluralismo de ideias e a participação ativa da comunidade escolar constituam princípios fundamentais de uma educação democrática.

Romper com o modelo conservador de gestão exige a transformação da escola em espaço de resistência e de organização coletiva, no qual estudantes, professores e gestores atuem de forma ativa na definição dos rumos da educação pública. Segundo Saraiva e Monte (2020), esse processo pressupõe ampliar mecanismos de participação política e social no ambiente escolar, fortalecendo assembleias estudantis, fóruns de deliberação coletiva e a construção de projetos pedagógicos comprometidos com os interesses da classe trabalhadora.

[...] as assembleias estudantis são de suma importância para a democratização das relações na escola, pois possuem como principal contribuição a possibilidade do diálogo e debate de questões e problemas comuns aos sujeitos da instituição escolar. Iniciar este processo e apresentar contradições não se configura como um problema, mas como possibilidade de mudança (Saraiva; Monte, 2020, p. 184-185).

A consolidação de uma gestão escolar democrática requer mais do que ajustes

pontuais nos modelos administrativos; demanda transformações na forma como a escola é organizada e conduzida. Como indicam Saraiva e Monte (2020), as assembleias estudantis cumprem papel importante nesse processo ao viabilizarem o diálogo e o debate entre os sujeitos da instituição. Ao compreender as contradições que emergem desses espaços como possibilidades de mudança, a escola se fortalece como ambiente de participação ativa e de construção coletiva do conhecimento. Essa perspectiva contrapõe-se à lógica hierárquica e centralizadora da gestão tradicional e valoriza a autonomia de estudantes e educadores na definição dos rumos da educação.

Para Saraiva e Monte (2020), a democratização da escola não pode ser compreendida como processo isolado, e sim como parte de uma luta mais ampla pela consolidação de uma educação comprometida com a transformação social. A ampliação dos espaços de participação política e o fortalecimento da gestão democrática são passos fundamentais para que a escola cumpra sua função social de formar cidadãos críticos e participativos. Destarte, a superação de modelos conservadores e tecnicistas de administração escolar exige a mobilização da comunidade escolar em seu conjunto, de modo a assegurar que a educação pública se afirme como direito e como instrumento de emancipação e de justiça social.

### 1.3 IMPACTOS DAS FINALIDADES EDUCATIVAS NA PRÁTICA GESTORA

A prática gestora na educação relaciona-se diretamente com as finalidades educativas que orientam o funcionamento da escola. No contexto neoliberal, a gestão pode atuar como catalisadora de processos inovadores ou como reprodutora de estruturas conservadoras que limitam a transformação do ensino. No Brasil, esse movimento ocorre em um cenário marcado por contradições estruturais, disputas políticas e desafios históricos que incidem sobre as formas pelas quais a gestão escolar é exercida e compreendida.

Como destaca Gracindo (2009), a gestão democrática deve fundamentar-se na participação efetiva dos diferentes segmentos da comunidade escolar, na transparência das decisões e no compromisso com a construção coletiva do projeto pedagógico. Todavia, é preciso reconhecer que essas finalidades não são neutras: constituem-se com base no posicionamento político e ideológico da própria gestão.

O

modo como os sujeitos gestores compreendem o papel social da escola orienta a definição do que se entende por qualidade, inclusão e formação, condicionando prioridades, práticas e critérios de avaliação no cotidiano escolar.

As contradições estruturais da educação brasileira expressam desigualdades históricas que atravessam a sociedade. Desde a consolidação do sistema educacional, a escola pública tem sido organizada de modo a atender interesses de grupos dominantes, o que contribuiu para a manutenção de um modelo dualista de ensino: de um lado, uma formação acadêmica de qualidade voltada para as elites; de outro, uma escolarização destinada às classes trabalhadoras, marcada pela disciplinarização e pela adaptação ao mercado de trabalho. Nesse sentido, Libâneo (2012, p. 23) adverte que “a escola que sobrou para os pobres, caracterizada por suas missões assistencial e acolhedora (incluídas na expressão educação inclusiva), transforma-se em uma caricatura de inclusão social”.

Essa lógica persiste, dificultando a efetivação de uma educação pública comprometida com a emancipação. A precarização da infraestrutura escolar, a rotatividade docente e a desvalorização dos profissionais da educação reforçam contradições, mantendo a gestão escolar vinculada a um modelo burocrático que prioriza a eficiência administrativa em detrimento de uma formação crítica e humanizadora. Personi (2019, p. 18) sublinha que “a organização e gestão da escola devem ser orientadas pela ação educacional e pedagógica, cujo objetivo é garantir permanentemente a existência de condições para que o ensino se realize”.

As disputas políticas no campo educacional exercem influência decisiva sobre a prática da gestão escolar. O embate entre projetos conservadores e progressistas traduz concepções divergentes acerca do papel da escola na sociedade. Setores conservadores defendem uma instituição voltada para a reprodução da ordem social vigente, frequentemente subordinada a políticas neoliberais que impõem padronizações curriculares, metas de desempenho e mecanismos de responsabilização docente. Essas iniciativas ancoram-se

Em um discurso único sobre a qualidade da educação, na gestão escolar baseada em objetivos, compreendida como um sistema administrativo orientado por um conjunto de indicadores, que tem como prioridade o cumprimento de metas pré-definidas e tendo como referência os preceitos da economia privada (Oliveira, 2020, p. 12).

Em contraposição, setores progressistas defendem uma escola comprometida

com a formação crítica dos sujeitos e com a transformação da realidade social. Nessa direção, Paro (2023, p. 98) argumenta que a baixa qualidade da escola pública decorre do fato de que, “em seus métodos e conteúdos, ela [a escola] não favorece a atualização histórico-cultural da criança e do adolescente de modo a se como sujeitos históricos e em condições de exercitarem uma cidadania efetiva”.  
construírem

Sob essa perspectiva, as finalidades educativas assumidas pelos sistemas de ensino e pelas unidades escolares não são neutras nem previamente determinadas; resultam, antes, de posicionamentos políticos e ideológicos que orientam a gestão.

Nesse cenário, a gestão escolar passa a ser um espaço de disputa entre distintos projetos pedagógicos. Dourado (2020a) explica que a gestão democrática tem sido tensionada por modelos de descentralização tutelada que restringem a autonomia das escolas e limitam a participação efetiva da comunidade escolar. Segundo o autor, essa configuração se expressa como um processo de “desconcentração que ignora ou relativiza os anseios por descentralização qualificada” (Dourado, 2020a, p. 404), resultando em um modelo funcional e subordinado à lógica do controle estatal.

Diante desse contexto, observa-se que a gestão educacional se encontra atravessada por tensões: ao mesmo tempo em que pode impulsionar transformações significativas na escola pública, enfrenta limites impostos por políticas neoliberais, pela precarização das condições de trabalho e pela restrição da autonomia dos gestores escolares (Dourado, 2020a).

A incorporação de práticas gerencialistas na administração da escola pública, impulsionada por reformas educacionais alinhadas ao ideário neoliberal, tem restringido a capacidade dos gestores de promover uma educação crítica e democrática. Ao subordinar a escola às exigências do mercado, reforça-se um modelo de ensino que privilegia a eficiência e o cumprimento de metas em detrimento da formação cidadã. Conforme Marques, Cabral e Maranhão (2020, p. 90), “a NGP surge em contraposição à Administração Pública, buscando influenciar novos modos não só de organizar e gerir a coisa pública, mas também novos modos de governo, já que ela interfere nos objetivos da ação pública”.

Em um contexto de intensificação das políticas neoliberais, a gestão escolar pode assumir uma função contra-hegemônica ao afirmar práticas educativas que resistam à lógica da padronização, da competitividade e do controle. Em vez de se

submeter à racionalidade instrumental que converte a escola em organização orientada por resultados, uma gestão comprometida com a transformação social fortalece processos de escuta coletiva, organização democrática e construção compartilhada do PPP. Nessa perspectiva, a escola estrutura-se como espaço de resistência ativa, no qual o cotidiano é atravessado por práticas que tensionam a lógica conservadora e mercantil da educação.

De acordo com Saraiva e Monte (2020, p. 22), “as assembleias estudantis são experiências de transformação da sociedade e, como tal, são necessárias à construção de uma democracia participativa e crítica, fundamental para as escolas públicas do país”. Os referidos autores ressaltam, contudo, que, apesar de suas contribuições para a democratização das relações escolares, as assembleias estudantis ainda enfrentam obstáculos decorrentes da cultura autoritária, da instabilidade institucional e das limitações estruturais impostas por políticas públicas de orientação neoliberal, fatores que dificultam a consolidação de uma gestão escolar efetivamente democrática e transformadora

Ribeiro (2020) também aponta que a limitação de recursos, a precarização das condições de trabalho docente e a ênfase em avaliações padronizadas restringem o potencial transformador da escola pública, entendido como a capacidade de desenvolver uma prática pedagógica democrática, centrada na escuta, na coletividade e na valorização dos saberes dos sujeitos escolares. Para o autor, a chamada inovação não reside na adoção de tecnologias ou metodologias importadas do universo empresarial, e sim na participação efetiva dos diversos segmentos da comunidade escolar na formulação de políticas educacionais alinhadas às suas realidades. Somam-se a isso a insuficiência de investimentos em infraestrutura, a alta rotatividade docente e a sobrecarga burocrática imposta às direções escolares. Todos esses elementos dificultam a consolidação de uma gestão orientada por princípios democráticos. Nesse cenário, pode-se considerar que:

A participação é a principal ferramenta para assegurar a efetividade da gestão democrática da educação, de modo a possibilitar o envolvimento e a corresponsabilidade dos sujeitos sociais na elaboração, implementação e avaliação da política educacional local (Ribeiro, 2020, p. 67).

Outro aspecto determinante para a efetivação de uma gestão escolar transformadora é a democratização dos processos decisórios no interior da escola. O fortalecimento dos conselhos escolares, das assembleias estudantis e da participação

docente no planejamento pedagógico é elemento indispensável para a consolidação de um ensino voltado para a emancipação social. Quando efetivamente valorizadas, essas instâncias contribuem para a construção de espaços coletivos de diálogo, escuta e corresponsabilidade, nos quais os sujeitos da comunidade escolar participam ativamente da definição dos rumos educacionais.

Entretanto, como adverte Souza (2009, p. 137), esses instrumentos “[...] podem mesmo se tornar aparelhos burocratizantes e pouco democráticos” se não forem sustentados pelo diálogo, pela alteridade e pela participação efetiva da comunidade escolar. Desse modo, a gestão democrática deve ser compreendida como processo político e coletivo, no qual os sujeitos identificam problemas, planejam conjuntamente, executam ações e avaliam resultados de forma crítica e transparente. Quando essa lógica participativa é substituída por modelos administrativos centralizados, que esvaziam a autonomia escolar e impõem decisões de maneira verticalizada, corre-se o risco de comprometer a própria essência democrática do processo educativo.

A redução da participação coletiva na gestão escolar compromete a construção de um projeto pedagógico democrático e socialmente referenciado. Oliveira, Carvalho e Brito (2020) discutem como a ausência de processos formativos e o despreparo de diretores diante das demandas participativas contribuem para o enfraquecimento dos mecanismos democráticos no interior da escola. A limitação da escuta ativa e da corresponsabilidade dos sujeitos escolares impacta diretamente a efetividade das políticas educacionais, restringindo a formulação de decisões ancoradas nas realidades vividas pelas comunidades escolares.

Essa fragilidade no exercício da gestão democrática reforça um modelo verticalizado, no qual a escola atua como instância meramente executora de políticas impostas, desconsiderando especificidades territoriais, demandas sociais e singularidades dos sujeitos envolvidos. Gadotti (2014) sustenta que uma escola destituída de gestão democrática perde sua potência formativa, esvazia sua função social e limita sua capacidade de intervir criticamente na realidade local, afastando-se do horizonte de uma educação emancipadora.

Nesse contexto, a democratização da gestão escolar requer a superação de práticas burocráticas e excludentes, de modo que os processos decisórios sejam efetivamente construídos de forma coletiva. A consolidação de uma gestão participativa pressupõe o fortalecimento da cultura democrática no cotidiano escolar, a institucionalização de práticas de escuta qualificada e a valorização dos saberes

produzidos na experiência docente e comunitária.

Souza (2009, p. 125) problematiza a presença de práticas autoritárias travestidas de democracia formal, ao advertir que “a instituição de conselhos de escola, eleições para dirigentes escolares ou outros mecanismos tidos como de gestão democrática que atuam a partir da regra da maioria, per si, portanto, não representam a essência da democracia”. Nessa perspectiva, dispositivos participativos são democráticos quando sustentados pelo diálogo, pela alteridade e pela construção compartilhada de consensos, e não quando se limitam a procedimentos formais ou tecnocráticos de deliberação.

A adoção de modelos de gestão influenciados por concepções neoliberais, marcadas pela meritocracia e pela responsabilização individual, fragiliza a participação democrática e reduz o papel social e político da escola. Para Souza (2009), esse movimento converte a gestão escolar em instrumento de controle orientado por resultados quantificáveis, desconsiderando a complexidade das relações educativas e as especificidades territoriais na formulação das políticas públicas.

Paro (2023) acrescenta que a centralidade atribuída às métricas de desempenho e à responsabilização dos profissionais da educação compromete o caráter formativo da escola pública, ao promover a padronização das práticas pedagógicas e afastá-la de sua função como espaço de reflexão crítica e construção da cidadania. Essa racionalidade administrativa, alinhada a princípios empresariais, impõe à escola uma função tecnocrática, na qual o cumprimento de metas se sobrepõe ao compromisso com a formação integral dos estudantes.

Embora a gestão escolar possua potencial para fortalecer a escola pública como espaço de justiça social e produção coletiva do conhecimento, desafios estruturais e políticos limitam sua efetivação. A desvalorização da carreira docente, a centralidade conferida às avaliações padronizadas como critério quase exclusivo de qualidade e a influência de modelos gerencialistas na formulação das políticas educacionais restringem a autonomia profissional.

O acúmulo de responsabilidades administrativas atribuídas aos diretores e a centralidade conferida a procedimentos burocráticos contribuem para o distanciamento da gestão em relação à dimensão pedagógica. Essa dinâmica é reforçada por políticas educacionais que privilegiam a eficiência administrativa em detrimento do compromisso com uma educação democrática e transformadora. Sob

essa ótica,

[...] a gestão democrática é aqui compreendida, então, como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola (Souza, 2009, p. 125).

Nesse cenário, a formação dos diretores escolares assume caráter estratégico. Muitos gestores ingressam na função sem preparo específico para enfrentar a complexidade da administração escolar, o que os torna mais suscetíveis à adoção de modelos gerenciais centrados na lógica de resultados.

Silva (2018) sublinha que a forma de provimento do cargo de diretor influencia diretamente os resultados educacionais e a qualidade da gestão. Com base em pesquisas, o autor observou que “[...] resultados convergiram para o grupo de redes municipais com diretores eleitos, mais homogêneo e, em consequência, com médias maiores de resultados que os demais” (Silva, 2018, p. 42). Essa constatação mostra a relevância de processos democráticos de escolha e de formação específica para o fortalecimento da autonomia e da liderança pedagógica dos gestores.

Paralelamente, o avanço de políticas de orientação neoliberal tem ampliado a presença de organizações privadas na formulação e na implementação de políticas educacionais, aprofundando a incorporação de modelos tecnocráticos e meritocráticos. Essa lógica contribui para a mercantilização da gestão escolar, reduzindo a educação a indicadores de desempenho. Dourado (2020b) considera esse movimento como parte de uma reconfiguração das políticas educacionais brasileiras, marcada pela atuação crescente de atores privados nos espaços decisórios. Nesse contexto, modelos gerenciais centrados na eficiência administrativa geralmente desconsideram desigualdades estruturais, fragilizam a autonomia docente e afastam a escola de sua função social.

Cóssio, Scherer e Lopes (2020) acrescentam que a expansão de parcerias público-privadas e a adoção de referenciais empresariais na gestão educacional deslocam o foco da escola pública para uma lógica produtivista. Nessa perspectiva, o rendimento discente e o desempenho docente passam a ser tratados como métricas de eficiência, desconsiderando os contextos sociais, culturais e econômicos que atravessam o processo de ensino-aprendizagem. Destarte, a redução da complexidade da educação a indicadores padronizados dificulta a consolidação de

uma escola comprometida com a formação crítica e com a promoção da justiça social.

A implementação da gestão democrática, enquanto expressão de finalidades educativas orientadas à emancipação social, não se restringe à criação formal de espaços participativos; exige, antes, a transformação substantiva das práticas escolares. Um movimento como esse pressupõe o enfrentamento do autoritarismo institucionalizado e da lógica de eficiência instrumental que historicamente estruturam o funcionamento da escola pública. Por exemplo:

[...] as assembleias estudantis fazem parte de um processo maior de democratização da instituição escolar, isto é, são uma das várias maneiras de colocar em prática tal proposta de gestão, pois possuem como principal contribuição a possibilidade do diálogo e debate de questões e problemas comuns aos envolvidos (Saraiva; Monteiro, 2020, p. 167).

Conforme essa afirmação, práticas participativas só adquirem sentido quando articuladas à formação de sujeitos críticos, capazes de intervir nos rumos da escola e da sociedade. Não se trata de ritual procedimental, e sim de exercício político de formação e corresponsabilidade.

O caráter político da gestão escolar é igualmente reafirmado por Souza (2009), ao concebê-la como prática de enfrentamento às hierarquias autoritárias e de construção de uma cultura educacional coletiva. Para o autor:

[...] a gestão democrática é aqui compreendida, então, como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola (Souza, 2009, p. 125).

Essa concepção rompe com a perspectiva gerencial centrada em metas e resultados, recolocando o diálogo, a alteridade e o projeto coletivo como fundamentos da organização escolar.

A reflexão de Silva (2018) também reforça a articulação entre democracia e qualidade educacional. Ao analisar comparativamente redes municipais com diferentes formas de provimento do cargo de diretor, o autor observa que “há uma lacuna na literatura brasileira que trabalha a gestão democrática como um princípio de ensino e, concomitantemente, uma dimensão da qualidade educacional” (Silva, 2018, p. 42). O estudo indicou que redes com diretores eleitos apresentaram melhores índices de proficiência e condições de gestão, sugerindo que práticas democráticas

ampliam a participação e repercutem positivamente nos resultados educacionais. Essa constatação vai de encontro ao discurso gerencialista, ao mostrar que a ampliação da democracia escolar não compromete a qualidade; ao contrário, pode fortalecê-la em sua dimensão social.

Entretanto, essa compreensão confronta-se com a hegemonia de modelos baseados no controle, na padronização e na centralidade das avaliações externas. A partir de um balanço crítico de 55 trabalhos acadêmicos, Vieira (2016) constatou que grande parte da produção discente se alinha a uma concepção gerencialista de gestão, na qual prevalecem práticas orientadas pelo cumprimento de metas e pela valorização dos resultados institucionais. Essa predominância revela o distanciamento entre o ideal normativo da gestão democrática e sua concretização nas escolas públicas brasileiras. O gerencialismo, nesse sentido, não se limita a uma estratégia administrativa, sendo uma opção política que converte a gestão educacional em instrumento de regulação técnica e de subordinação da escola às exigências do mercado, esvaziando sua dimensão social e pedagógica.

A escola, como adverte Souza (2009), é atravessada por contradições que a constituem simultaneamente como espaço de reprodução da ordem social e como possibilidade de resistência. Ao afirmar que a escola “expressa formas de manutenção e reprodução da cultura muito próximas do que acontece fora dos seus domínios” (Souza, 2009, p. 126), o autor enfatiza seu enraizamento nas dinâmicas sociais mais amplas. Nesse contexto, a gestão escolar é um *locus* privilegiado da disputa entre projetos societários antagônicos: de um lado, aquele que concebe a escola como instrumento de emancipação; de outro, o que a reduz a mecanismo de controle e regulação social.

A superação dessa ambivalência demanda o reposicionamento da prática gestora como mediação político-pedagógica entre o projeto educativo e a realidade social. Trata-se de romper com o reducionismo técnico que restringe a gestão à dimensão administrativa e recolocar no centro do debate o papel formativo da escola.

Como indicam Saraiva e Monte (2020, p. 167), “a escola pública representa um caminho possível para a formação crítica e comprometida de professores, alunos e comunidade”. Essa proposição vai além da retórica, pois traduz a urgência de consolidar práticas gestoras fundadas no diálogo, na equidade e na construção coletiva do saber.

Reafirma-se, assim, que a prática da gestão escolar está intrinsecamente

vinculada às finalidades educativas assumidas pelas instituições. Projetos comprometidos com a democracia, a justiça social e a formação crítica requerem formas de gestão que assegurem participação efetiva, respeito à diversidade, valorização profissional e autonomia institucional. Modelos que negligenciam esses princípios comprometem a função social da escola pública, contribuindo para a perpetuação das desigualdades históricas que marcam o sistema educacional brasileiro.

De um modo geral, pode-se afirmar que as finalidades educativas que orientam sistemas e instituições de ensino determinam o caráter e os limites da gestão escolar. Quando fundamentada em princípios democráticos, a gestão converte-se em instrumento de promoção da justiça social, da cidadania e da formação integral. No entanto, sob a lógica da performatividade e da regulação neoliberal, corre-se o risco de reduzi-la a engrenagem tecnocrática, destituída de densidade pedagógica e ética. Portanto, defender a gestão democrática como prática política implica afirmar de maneira consequente o direito à educação como bem público e como projeto coletivo de transformação social.

O exposto até aqui demonstrou que a gestão escolar é um campo de disputas, no qual as finalidades educativas são tensionadas entre projetos conservadores e transformadores. É justamente a partir dessa tensão que o princípio da gestão democrática, conquistado historicamente e inscrito na legislação, surge como principal alternativa para contrapor a lógica gerencialista e mercantil que avança sobre a escola pública. O capítulo seguinte se dedica a examinar como esse princípio democrático é incorporado nos principais marcos normativos da educação brasileira, evidenciando os avanços, os limites e as contradições que marcam sua trajetória.

## **CAPÍTULO 2 – A GESTÃO ESCOLAR NA CF/1988, NA LDB/1996 E NO PNE (2014- 2024)**

*“[...] a garantia da gestão democrática do ensino público é sem dúvida um dos maiores avanços que a Constituição assegura” (Pires; Coutinho, 2025, p. 172).*

A CF/1988, a LDB/1996 e o PNE (2014-2024) consistem em marcos normativos para a compreensão da gestão escolar no Brasil. Além de instituírem princípios e mecanismos de organização do ensino, esses documentos expressam, de modo explícito e implícito, finalidades educativas ao definirem concepções acerca do direito à educação, da formação humana e do caráter público da escola. Assim sendo, este capítulo examina a incorporação da gestão democrática nesses principais referenciais legais, identificando avanços, limites e contradições.

A análise parte do entendimento de que a gestão democrática, tal como inscrita nesses marcos, não se limita a um conjunto de procedimentos formais, posto que se vincula às finalidades educativas em disputa no interior da escola pública.

O capítulo organiza-se em três seções. A primeira aborda o princípio da gestão educacional na CF/1988; a segunda examina a normatização e as implicações da LDB/1996; e a terceira analisa as diretrizes do PNE, com atenção à sua contribuição para a consolidação de práticas participativas e democráticas na escola.

A leitura da base legal é orientada por categorias analíticas que permitem apreender como a gestão escolar é normatizada e quais finalidades educativas lhe são associadas. Desse modo, são consideradas: (1) gestão democrática, com destaque às finalidades que a fundamentam (participação, formação cidadã, autonomia e qualidade social da educação); (2) participação e instâncias colegiadas (conselhos, comunidade escolar e PPP), examinando como esses dispositivos são apresentados como meios de materialização da democratização e do controle social; (3) autonomia escolar, em suas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, observando seus limites e condições de efetivação; e (4) responsabilização, avaliação e regulação, analisando em que medida mecanismos de controle e resultados tensionam as finalidades democráticas e produzem aproximações com racionalidades gerencialistas. Com base nessas categorias, busca-se evidenciar convergências, limites e contradições nos marcos normativos examinados.

## 2.1 A CF/1988 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

A promulgação da CF/1988 representou um marco decisivo na consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil. Elaborada no contexto de redemocratização, após duas décadas de regime militar, esse documento incorporou reivindicações históricas de diferentes setores sociais. Pela primeira vez, a gestão democrática do ensino público foi reconhecida como princípio constitucional, consagrada no artigo 206, inciso VI, sendo esse um avanço significativo na legislação brasileira (Brasil, 1988).

Para evidenciar o lugar das finalidades educativas no texto constitucional, esta seção toma a CF/1988 como referência a partir de duas categorias articuladas, a saber: as finalidades educativas explicitadas no direito à educação: formação orientada ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho; e os princípios de organização do ensino, com destaque para a gestão democrática do ensino público e para a exigência de padrão de qualidade. Busca-se, dessa forma, compreender de que modo esses fundamentos normativos orientam a gestão educacional e como sua efetivação se constitui em campo de tensões no interior da escola pública.

De acordo com Militão e Militão (2020), a inscrição do princípio da gestão democrática resultou da mobilização dos movimentos sociais e das lutas do magistério pela democratização da sociedade e da escola:

O princípio da gestão democrática do ensino público, com status constitucional, é fruto de uma paciente e persistente luta dos movimentos sociais e dos educadores pela democratização da sociedade e da escola pública brasileiras (Militão; Militão, 2020, p. 2).

O reconhecimento jurídico desse princípio deve ser analisado em articulação com os demais fundamentos estabelecidos no artigo 206, como a igualdade de condições de acesso e permanência, a liberdade de aprender e ensinar, a valorização dos profissionais da educação e a garantia de padrão de qualidade (Brasil, 1988). Ressalta-se que a CF/1988, além de assegurar a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, vincula sua efetivação à participação social, reafirmando a centralidade da comunidade escolar nos processos decisórios.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988, n. p.).

No texto constitucional, as finalidades educativas aparecem de forma explícita, com a definição da educação como direito social e dever do Estado e da família, a ser promovida com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. Essas finalidades orientam a própria racionalidade da gestão escolar, pois vinculam a organização do ensino e a atuação dos gestores a objetivos formativos amplos, incompatíveis com uma compreensão estritamente técnico-administrativa da escola.

Vieira (2007) sublinha que as constituições brasileiras sempre expressaram, simultaneamente, demandas de reforma social e a preservação de interesses de grupos dominantes, razão pela qual a Carta de 1988 deve ser compreendida como produto de intensos embates políticos e sociais. Nas palavras do autor:

As constituições expressam desejos de reforma da sociedade, apontando possibilidades sem assegurar garantias. Ao mesmo tempo, reforçam privilégios de grupos que fazem valer seus interesses junto ao Legislativo. O aprofundamento do tema permite apreciar o contraditório movimento da educação enquanto um valor que passa a incorporar-se aos anseios sociais sem, contudo, oferecer a cidadania plena (Vieira, 2007, p. 291).

Nota-se que a consagração do princípio da gestão democrática não eliminou as contradições históricas que atravessam a política educacional brasileira; antes, institucionalizou um campo permanente de disputas em torno da condução do sistema de ensino. Nessa mesma perspectiva, Peroni e Flores (2014) pontuam que a CF/1988 resultou de intensas lutas sociais, que pressionaram o Estado a reconhecer e ampliar espaços participativos no interior da escola.

Nesse sentido, entende-se que „a construção do projeto político pedagógico, a participação em conselhos da escola, a eleição de diretores e o exercício da autonomia financeira são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia,“ (Peroni; Flores, 2014, p. 186).

Esse conjunto de dispositivos revela que a gestão educacional não foi concebida como mera função técnico-administrativa, e sim como dimensão constitutiva de um projeto democrático de sociedade. Ao incorporar a gestão democrática ao texto constitucional, a CF/1988 reconheceu a centralidade da

participação da comunidade escolar e atribuiu ao Estado o dever de regulamentar e criar condições institucionais para sua efetivação.

O Capítulo III da CF/1988, intitulado “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, estabelece, no artigo 205 (já referenciado), a educação como direito fundamental de todos, sob uma perspectiva de corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade. Tal formulação textual explicita uma concepção ampliada de educação, entendida como processo de formação integral. A articulação entre desenvolvimento humano, cidadania e trabalho insere a gestão educacional em um horizonte político mais abrangente, no qual a participação social não é acessória, e sim condição de possibilidade para a realização dos direitos educacionais.

No artigo 206, a Constituição elenca os princípios que regem o ensino, destacando a gestão democrática do ensino público (inciso VI). Como observam Pires e Coutinho (2025, p. 172), trata-se de “[...] um dos maiores avanços da Constituição assegurada”. Ao lado da igualdade de condições de acesso e permanência, da valorização dos profissionais da educação e da garantia de padrão de qualidade, a gestão democrática é um eixo estruturante de um modelo educacional comprometido com a participação e a inclusão.

A positivação da gestão democrática como princípio constitucional no inciso VI do artigo 206 representa uma conquista histórica dos movimentos sociais e educacionais organizados durante o processo de redemocratização. Ao inscrever esse princípio na Carta Magna, o constituinte originário reconheceu que a administração da coisa pública no campo educacional não poderia mais reproduzir as práticas autoritárias e centralizadoras do regime militar. No entanto, é preciso observar que a CF/88 estabelece o princípio, mas não define seus mecanismos de operacionalização. Essa tarefa é delegada à legislação infraconstitucional, o que, se por um lado respeita a autonomia dos entes federados, por outro abre margem para interpretações restritivas e para a manutenção de práticas clientelistas em muitas redes de ensino. A gestão democrática constitucional, portanto, é mais uma promessa a ser permanentemente disputada do que uma realidade já consolidada.

No que se refere à participação social, a CF/88 estabelece, no artigo 205, que a educação será promovida com a colaboração da sociedade. Esse dispositivo cria o fundamento jurídico para a criação de conselhos escolares, grêmios estudantis, associações de pais e mestres e outras formas de organização coletiva no interior da escola e dos sistemas de ensino. Logo, a colaboração da sociedade não é um favor

ou uma concessão, e sim um dever constitucional que vincula o poder público. Entretanto, assim como ocorre com a gestão democrática, a Carta não especifica a composição, as atribuições ou o caráter (consultivo ou deliberativo) dessas instâncias. Essa indefinição transferiu para as leis orgânicas municipais, para as constituições estaduais e para a LDB a responsabilidade de dar concretude à participação, gerando um quadro de enorme heterogeneidade no país. Em muitos contextos, a ausência de regulamentação específica ou a regulamentação frágil tem permitido que a participação se limite a formalidades burocráticas, esvaziando seu potencial democrático.

A questão da autonomia escolar na CF/88 apresenta uma assimetria significativa entre os níveis de ensino. Para as universidades, o artigo 207 é explícito e contundente ao assegurar “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (Brasil, 1988, n. p.). Trata-se de um dispositivo que garante às instituições de ensino superior públicas uma margem substantiva de autogoverno, ainda que sujeita aos limites da lei. Para a educação básica, no entanto, não há dispositivo equivalente. A autonomia das escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio não é tratada diretamente no texto constitucional, ficando subentendida na lógica do regime de colaboração e na ideia de descentralização. Essa diferença de tratamento já revela uma hierarquização implícita: enquanto se confia às universidades a capacidade de autodeterminação, as escolas da educação básica são concebidas como instâncias executoras de políticas definidas em outras esferas.

Embora a CF/88 não utilize termos como *accountability* ou responsabilização, ela estabelece as bases para o que viria a se tornar o atual sistema nacional de avaliação. O inciso VII do artigo 206 garante “padrão de qualidade” como princípio do ensino. O artigo 214, por sua vez, determina a elaboração do PNE, com o objetivo de articular o sistema nacional e promover a melhoria da qualidade do ensino. Esses dispositivos, somados à lógica de planejamento e à necessidade de aplicação vinculada de recursos (art. 212), criam o ambiente propício para que, décadas mais tarde, a avaliação em larga escala se tornasse o principal instrumento de regulação e controle da educação básica.

O texto constitucional, ao vincular qualidade à aferição e ao planejamento, abre uma janela de oportunidade para que, em contextos neoliberais, essa avaliação seja capturada por uma lógica gerencial, centrada em *rankings* e metas quantitativas, em

detrimento de uma concepção democrática e participativa de qualidade social. A semente da avaliação como mecanismo de controle está plantada na própria Carta de 1988, ainda que seu desenvolvimento dependesse das correlações de força políticas das décadas seguintes.

A perspectiva democrática é ainda reforçada no artigo 207, que assegura às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, e no artigo 208, que define as obrigações do Estado, como a oferta do ensino fundamental obrigatório e gratuito, a progressiva universalização do ensino médio e o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência (Brasil, 1988). A amplitude dessas garantias mostra que a efetivação do direito à educação depende de arranjos institucionais que articulem autonomia, cooperação federativa e participação social.

Vieira (2007) chama atenção para o fato de que, embora a CF/88 represente um salto qualitativo em relação às constituições anteriores, sua efetividade depende da capacidade de converter princípios normativos em práticas institucionais concretas:

Assim como as reformas, também os textos das constituições merecem ser interpretados à luz dos contextos em que são produzidos. Neles, não raro estão razões que ultrapassam a vontade dos legisladores, assim como explicações para mudanças (ou permanências) macroestruturais que determinam boa parte das circunstâncias do fazer educativo (Vieira, 2007, p. 293).

Essa observação é essencial para compreender que a gestão democrática, embora elevada à condição de princípio constitucional, não se realiza automaticamente pela força do texto legal. Sua materialização depende de mediações políticas, institucionais e culturais que traduzam a normatividade em práticas efetivas no cotidiano escolar.

A descentralização administrativa prevista no artigo 211, ao organizar os sistemas de ensino em regime de colaboração, exige tanto a repartição formal de competências quanto a capacidade técnica, a autonomia decisória e as condições materiais que possibilitem a participação substantiva de estados, municípios e comunidades escolares na formulação e execução das políticas educacionais (Brasil, 1988).

Conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 157), a CF/1988 representou uma “[...] reconquista de espaços políticos que a sociedade civil brasileira havia

perdido” durante o regime autoritário. Todavia, Militão e Militão (2020) alertam que a consolidação da gestão democrática ainda enfrenta muitos obstáculos, especialmente em razão da existência de modelos técnico-burocráticos de administração escolar, caracterizados pela centralização das decisões e pela limitação dos canais de participação comunitária. Essa existência denota a tensão entre o desenho constitucional democrático e práticas administrativas que reproduzem lógicas hierarquizadas e verticalizadas.

Ao instituir, no artigo 212, a obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino (18% das receitas da União e 25% das receitas de estados e municípios), a CF/1988 reconheceu que a garantia do direito à educação pressupõe sustentabilidade financeira. Esse dispositivo possui implicações diretas para a gestão educacional, pois a autonomia e a participação perdem densidade quando não acompanhadas de condições estruturais adequadas. Verifica-se, portanto, que a democratização da gestão está intrinsecamente vinculada à democratização do acesso aos recursos e à transparência em sua aplicação.

Outro aspecto relevante reside no artigo 214, que determina a elaboração de um PNE com metas voltadas à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino e à valorização dos profissionais da educação (Brasil, 1988). Destarte, ao prever planejamento de médio e longo prazo, o texto constitucional reforça seu caráter programático e orientador das políticas públicas. Nesse arranjo, a gestão democrática atua de maneira estratégica: é por meio dela que se viabiliza a participação social na definição, no acompanhamento e na avaliação das metas educacionais, consolidando a educação como política de Estado, e não apenas como política de governo.

Por mais que a CF/1988 tenha representado um marco normativo ao consolidar a gestão democrática como princípio estruturante da educação, sua materialização permanece atravessada por tensões e ambiguidades. A inscrição do princípio no texto constitucional não assegura, por si, a institucionalização de práticas participativas nem a consolidação de uma cultura de diálogo nas escolas.

Como adverte Vieira (2007), as constituições brasileiras expressam simultaneamente “desejos de reforma” e a preservação de privilégios, configurando promessas que nem sempre se convertem em garantias efetivas. Nessa perspectiva, a gestão democrática torna-se espaço permanente de disputa política. De um lado, movimentos sociais, entidades do magistério e setores progressistas da educação

defendem a ampliação dos mecanismos participativos e a construção coletiva das decisões escolares; de outro, prevalecem práticas centralizadoras e hierarquizadas, herdadas de tradições administrativas autoritárias, que restringem a autonomia institucional e limitam a participação efetiva da comunidade escolar.

Pires e Gonçalves (2019) reforçam que o princípio da gestão democrática surgiu como resposta às lutas sociais no processo de redemocratização. A incorporação desse princípio ao texto constitucional foi o resultado de intensas pressões políticas e sociais. Entretanto, sua positivação jurídica não implica, automaticamente, em concretização no cotidiano das instituições de ensino.

Como observam Pires e Coutinho (2025), a efetivação da gestão democrática requer instrumentos e dispositivos institucionais que lhe deem materialidade, tais como conselhos escolares atuantes, processos transparentes de escolha de dirigentes e a elaboração participativa do PPP. Esses mecanismos são fundamentais para assegurar pluralidade, corresponsabilidade e controle social das decisões. Quando inexistentes ou fragilizados, reduzem a gestão democrática a uma formulação normativa esvaziada de eficácia prática.

Mesmo reconhecendo a gestão democrática como avanço assegurado pela CF/1988, Pires e Coutinho (2025) alertam que sua consolidação depende de condições estruturais e culturais: compromisso político dos gestores públicos, financiamento adequado, formação dos profissionais para o exercício da participação e fortalecimento de uma cultura institucional aberta ao diálogo e à deliberação coletiva. Desse modo, ratifica-se que a gestão democrática ultrapassa o plano da previsão legal. Sua realização concreta exige a articulação entre normatividade constitucional, políticas públicas consistentes e práticas escolares coerentes com o ideal democrático. Sem a garantia de mecanismos efetivos de participação, ampliação dos espaços deliberativos e sustentação material das escolas, o princípio constitucional corre o risco de permanecer circunscrito ao texto jurídico, sem produzir transformações substantivas no cotidiano da escola pública.

Constata-se, assim, uma contradição entre o desenho normativo estabelecido pela CF/1988 e as condições concretas de funcionamento das escolas públicas. Embora a consagração da gestão democrática represente um avanço jurídico inegável, sua implementação permanece atravessada por entraves como a insuficiência de recursos, a permanência de práticas administrativas centralizadoras e a fragilidade formativa da comunidade escolar para atuar em processos

deliberativos. Esses fatores denotam que o princípio constitucional, ainda que inovador, opera em meio a limites estruturais e políticos que restringem sua plena consolidação.

Por conseguinte, mesmo elevada à condição de princípio constitucional, a gestão democrática se vê obstruída por uma cultura burocrática que privilegia procedimentos formais em detrimento do diálogo substantivo e da construção coletiva das decisões. Vieira (2007) identifica nessa ambivalência um traço recorrente da trajetória educacional brasileira, marcada pela oscilação entre a promessa de ampliação da cidadania e a reprodução de desigualdades históricas.

Verifica-se que a CF/1988 inaugurou uma nova concepção de gestão educacional, fundada na participação e na corresponsabilidade social. No entanto, a distância entre a letra da lei e a realidade cotidiana das instituições revela que sua efetivação constitui um desafio permanente. A consolidação da gestão democrática exige que se rejeitem racionalidades estritamente mercadológicas, que reduzem a escola a parâmetros de eficiência e produtividade, e que se reafirme seu compromisso com a formação integral, a participação coletiva e a justiça social.

A materialização do princípio democrático tem sido frequentemente condicionada à regulamentação por estados e municípios, o que produz assimetrias significativas entre redes de ensino. Ao deslocar para os entes subnacionais a definição dos mecanismos concretos de implementação, abre-se espaço para interpretações diversas: algumas comprometidas com a ampliação da participação, outras restritivas ou meramente formais. Esse cenário contribui para a descontinuidade das políticas e para a coexistência de experiências democráticas robustas com práticas ainda fortemente centralizadas.

As tensões se aprofundam quando a gestão educacional passa a ser atravessada por políticas de monitoramento, avaliação em larga escala e bonificação por resultados. Embora esses instrumentos possam contribuir para o acompanhamento do desempenho educacional, eles também podem deslocar o foco das finalidades educativas amplas (desenvolvimento humano, cidadania e formação crítica) para metas quantificáveis e indicadores de rendimento. Nesse movimento, o princípio democrático corre o risco de ser subordinado a lógicas de controle e performatividade.

De modo semelhante, a exigência constitucional de garantia de padrão de qualidade comporta leituras distintas. Por um lado, pode fundamentar a defesa da

qualidade social do direito à educação, articulada à equidade, à inclusão e à valorização dos profissionais. Por outro, pode ser apropriada por racionalidades gerenciais que associam qualidade a desempenho mensurável e eficiência administrativa. O sentido atribuído a esse princípio dependerá, em última instância, do projeto político em disputa e dos mecanismos institucionais que orientam sua concretização.

## 2.2 A LDB/1996 E A GESTÃO ESCOLAR

A promulgação da Lei n.º 9.394/1996 representou uma etapa decisiva na regulamentação dos princípios educacionais instituídos pela CF/1988. Após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, a nova LDB foi aprovada em 20 de dezembro de 1996, revogando a Lei n.º 4.024/1961 e estabelecendo um novo marco normativo para a organização da educação brasileira. Sua elaboração ocorreu em um contexto de consolidação democrática, no qual se buscava conferir maior densidade jurídica e operacionalidade aos dispositivos constitucionais relativos ao direito à educação.

Neste tópico, a análise da LDB/96 estrutura-se a partir de quatro eixos, quais sejam: (i) as finalidades educativas expressas na lei, especialmente nos princípios e fins da educação nacional; (ii) a gestão democrática do ensino público como diretriz normativa e os mecanismos de participação a ela associados; (iii) a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira atribuída às escolas; e (iv) as tensões entre democratização, descentralização e racionalidades gerencialistas que permeiam a implementação da norma nos sistemas de ensino.

O artigo 3º da LDB reafirma os princípios já consagrados no artigo 206 da Constituição, incluindo, dentre eles, a “[...] gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Brasil, 1996, art. 3º, VIII). Ao reiterar esse princípio, a lei busca conferir-lhe densidade normativa, transformando-o em diretriz estruturante da política educacional. Entretanto, a referência à legislação dos sistemas de ensino indica que sua concretização dependerá de regulamentações específicas, o que abre margem para diferentes interpretações e formas de implementação nos contextos estaduais e municipais.

A LDB/96 dá um passo importante ao dedicar o artigo 14 à gestão democrática, determinando que os sistemas de ensino definam normas que

assegurem a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Esse dispositivo representa uma evolução em relação ao texto constitucional, pois começa a dar contornos mais concretos ao princípio. No a expressão “na forma desta Lei e da 3º, entanto,

e a abertura para que os sistemas definam as normas (art. 14) mantêm um alto grau de flexibilidade (Brasil, 1996, n. p.). Na prática, essa flexibilidade tem permitido que estados e municípios adotem modelos muito diversos de gestão, que vão desde experiências avançadas de democratização até a mera manutenção de práticas centralizadoras travestidas de participação formal. Desse modo, a LDB estabelece o princípio e alguns mecanismos, mas sua efetivação fica refém da vontade política local e da capacidade de mobilização da comunidade escolar.

O artigo 14 da LDB é explícito ao determinar que as normas dos sistemas de ensino devem assegurar “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (Brasil, 1996, n. p.). Essa é a primeira vez que uma lei federal define a existência de conselhos escolares como instrumento de gestão democrática. Além disso, o artigo 12 determina que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de „articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola,“ (Brasil, 1996, n. p.). Esses dispositivos representam um avanço normativo significativo, pois retiram a participação do campo da mera retórica e a transformam em obrigação legal. Contudo, a lei não especifica a composição, as atribuições ou o caráter (consultivo, deliberativo ou fiscalizador) desses conselhos, nem prevê mecanismos de formação para que a comunidade possa participar de forma qualificada. Como resultado, muitos conselhos escolares foram criados apenas formalmente, sem real poder de decisão, ou atuam de maneira reativa, aprovando decisões já tomadas pela direção ou pela secretaria de educação. A participação prevista na LDB, portanto, precisa ser permanentemente conquistada e fortalecida no cotidiano escolar.

O artigo 15 da LDB representa um dos pontos mais avançados e, ao mesmo tempo, mais contraditórios da lei no que tange à gestão escolar. Ele determina que os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica „progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público,“ (Brasil, 1996, n. p.). Pela primeira vez, a autonomia da escola básica é explicitamente prevista em lei federal. O

adjetivo progressivos sugere que a autonomia não é um dado, e sim um processo a ser construído. No entanto, a expressão final „observadas as normas gerais de direito financeiro público,„ impõe um limite estrutural significativo. Cury (2007, p. 490) observa que essa ressalva „termina por condicioná-la às normas gerais de direito financeiro público,„ o que, na prática, submete a autonomia da escola aos rígidos controles da administração pública, dificultando a gestão flexível dos recursos. Além disso, a autonomia prevista no artigo 15 depende de regulamentação pelos sistemas de ensino, o que, mais uma vez, transfere para os entes subnacionais a decisão sobre o quanto de autonomia será efetivamente concedido. Em muitos casos, a autonomia progressiva nunca sai do papel, e as escolas permanecem fortemente dependentes das secretarias de educação para decisões cotidianas.

A LDB de 1996 também estabelece as bases legais para o sistema nacional de avaliação. O artigo 9º, inciso VI, atribui à União a competência de „assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino,„ (Brasil, 1996, n. p.). Esse dispositivo é a origem legal do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Diferentemente da CF/1988, que apenas mencionava a qualidade, a LDB já vincula qualidade à avaliação e cria uma estrutura institucional para que ela ocorra de forma sistemática. O parágrafo único do mesmo artigo determina que „a União baixará normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação,„ e que „os resultados da avaliação serão [...] utilizados para a melhoria da qualidade do ensino,„.

A semente plantada na CF/1988 começa a germinar: a avaliação deixa de ser um instrumento pedagógico interno e se torna um mecanismo de regulação do sistema, capaz de orientar políticas, alocar recursos e, progressivamente, responsabilizar escolas e gestores pelos resultados. A LDB, nesse sentido, prepara o terreno para que, nas décadas seguintes, a avaliação em larga escala se consolide como o principal dispositivo de controle da educação básica, em uma lógica que, embora não explicitamente neoliberal no texto legal, será facilmente capturada por essa racionalidade quando as reformas dos anos 2000 e 2010 se intensificarem.

Importa destacar que a gestão democrática, na LDB/1996, está inserida em um quadro mais amplo: o dos fins e princípios da educação nacional. O artigo 2º define a educação como dever da família e do Estado, orientada ao pleno desenvolvimento do

educando, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho (Brasil, 1996). Essa formulação reforça que a gestão escolar não pode ser reduzida a um arranjo técnico-administrativo; ela deve constituir-se como mediação institucional capaz de criar condições para a realização desses fins formativos. Assim, a organização da escola, seus processos decisórios e sua cultura institucional devem estar alinhados a um projeto pedagógico comprometido com a formação integral.

Ao incorporar a gestão democrática como princípio, a LDB/96 reafirma a necessidade de superar modelos estritamente burocráticos de administração escolar, valorizando práticas coletivas, transparentes e participativas. Nesse sentido, a lei aponta para a criação e o fortalecimento de instâncias como conselhos escolares, grêmios estudantis e a elaboração participativa do PPP. Esses dispositivos, embora dependentes de regulamentação e condições concretas de funcionamento, são fundamentais para conferir materialidade ao princípio democrático, deslocando-o do plano declaratório para o cotidiano das práticas escolares (Brasil, 1996).

Além da dimensão participativa, a LDB prevê, no artigo 15, “[...] progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” (Brasil, 1996, n. p.) às unidades escolares, observadas as normas gerais de direito financeiro público. Essa previsão é importante para compreender o lugar das finalidades educativas na gestão escolar. Ao reconhecer a autonomia como condição para o exercício do trabalho pedagógico, a lei sinaliza para a necessidade de que a escola disponha de margem decisória compatível com seu projeto formativo. Contudo, ao submeter a gestão financeira às normas gerais do direito público, observa-se a existência de limites estruturais à plena autonomia institucional. Como observa Cury (2007, p. 490), na análise do artigo 15, a autonomia de gestão financeira “[...] termina por condicioná-la às normas gerais de direito financeiro público”, o que revela a tensão entre descentralização e controle estatal.

A LDB/96 confere operacionalidade ao princípio da gestão democrática ao estabelecer, no artigo 14, que os sistemas de ensino devem definir normas que assegurem, dentre outros aspectos, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou instâncias equivalentes. Todavia, condiciona essa efetivação “[...] à forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Brasil, 1996,

n. p.), o que pode produzir assimetrias e postergações na implementação, convertendo um princípio constitucional em prática desigual e, por vezes, meramente formal.

O dispositivo aponta para a intenção de vincular a gestão educacional a um modelo democrático, plural e participativo. Contudo, Carvalho e Rosa (2020) assinalam que a LDB apresenta forte caráter normativo e, em determinados contextos, excessiva abstração, podendo limitar sua aplicabilidade concreta. Segundo os autores, a densidade principiológica da lei exige regulamentações complementares e políticas públicas que dialoguem com a realidade das escolas, sob pena de restringir a democratização a um plano declaratório, dissociado das condições objetivas de funcionamento das instituições.

Destarte, embora a LDB/1996 represente avanço acerca da reafirmação da gestão democrática como diretriz estruturante do ensino público, sua concretização permanece condicionada à capacidade dos sistemas de ensino de instituir espaços efetivos de deliberação, fortalecer instâncias colegiadas e garantir condições materiais adequadas. Reitera-se, assim, a continuidade com o cenário inaugurado pela CF/1988: a previsão legal de direitos e princípios não assegura, por si só, sua materialização nas práticas escolares.

Nesse contexto, a LDB também redefine o papel do gestor escolar, ampliando suas atribuições e deslocando sua identidade profissional. O diretor deixa de ser concebido exclusivamente como administrador burocrático e passa a ser reconhecido como sujeito político-pedagógico, responsável por articular a comunidade escolar e mediar processos participativos. Abdian, Hojas e Oliveira (2012) argumentam que a aprovação dessa lei implicou significativa ressignificação do cargo de direção, uma vez que enfatiza competências relacionadas à liderança pedagógica e à construção coletiva do PPP.

Contudo, essa transformação não se efetiva de maneira automática. Como destacam os mesmos autores, a descentralização prevista na LDB depende de políticas públicas que assegurem condições materiais, apoio técnico e formação específica para a gestão participativa. Sem esses suportes, a autonomia converte-se em responsabilização individualizada, deslocando para o gestor encargos que excedem sua capacidade institucional.

E ainda, Abdian, Oliveira e Jesus (2013) observam que, em muitos contextos, o diretor permanece sobrecarregado por demandas administrativas e burocráticas, o que reduz sua margem de atuação como mediador pedagógico e articulador democrático. A ampliação de responsabilidades, como o fortalecimento de conselhos

escolares e a coordenação do PPP, ocorre, frequentemente, sem a correspondente ampliação de recursos e equipes, denotando a permanência de estruturas centralizadoras e de carências históricas no sistema educacional brasileiro.

A pesquisa de Abdian, Hojas e Oliveira (2012) mostra que a direção escolar é atravessada por uma dupla exigência: de um lado, liderar processos pedagógicos e fomentar a participação coletiva; de outro, responder a pressões de caráter burocrático e gerencial, associadas a políticas de avaliação em larga escala, prestação de contas e cumprimento de metas. Essa ambivalência produz tensões no cotidiano da escola, pois o gestor é instado a equilibrar práticas democráticas com demandas externas que nem sempre dialogam com as especificidades da comunidade escolar.

Portanto, o reposicionamento do papel do gestor promovido pela LDB/1996 deve ser analisado sob a perspectiva de avanços e limites. A lei amplia a compreensão da direção escolar como liderança democrática e pedagógica, mas a efetivação dessa concepção esbarra em condicionantes estruturais, culturais e políticos. O desafio consiste em superar o hiato entre normatividade e prática, consolidando o gestor como mediador crítico das políticas educacionais e agente de mobilização coletiva em favor de uma escola pública comprometida com a inclusão, a participação e a justiça social. Um dos aspectos mais importantes para a compreensão dos desafios da gestão democrática no contexto dessa lei diz respeito às formas de provimento do cargo de diretor escolar. Por mais que a LDB/1996 consagre a gestão democrática como princípio estruturante, ela não define um modelo único para a escolha dos dirigentes, delegando aos sistemas de ensino a regulamentação dessa matéria. Essa abertura normativa resultou na coexistência de distintas modalidades de provimento, isto é, eleições diretas pela comunidade escolar, concursos públicos, processos seletivos híbridos e indicações políticas, estabelecendo, assim, um cenário heterogêneo no território nacional.

A discussão sobre o provimento do cargo é decisiva porque a forma de escolha do diretor incide diretamente sobre a legitimidade de sua atuação e sobre as possibilidades concretas de participação na escola. Para Bezerra (2009), a ausência de padronização legal favoreceu a adoção de práticas diversas nos sistemas de ensino. Para a autora, embora a eleição direta seja frequentemente associada ao ideal democrático, seu potencial transformador é limitado quando não acompanhado de políticas estruturantes, formação adequada e mecanismos institucionais que

garantam participação qualificada da comunidade escolar. A eleição, isoladamente, não assegura práticas democráticas no cotidiano da gestão.

Chaves, Novais e Guedes (2018) aprofundam essa análise, apontando a permanência de práticas clientelistas e patrimonialistas em diversos municípios, mesmo após a promulgação da LDB/96. Segundo os autores,

[...] a falta de uma legislação específica que defina o perfil do diretor e o estabelecimento das eleições diretas ou ações concretas que se direcionem para a democratização da gestão escolar, possibilitam que o princípio da gestão democrática continue definido apenas no texto constitucional (Chaves; Novais; Guedes, 2018, p. 668).

Outro elemento relevante nesse debate é o Plano de Ações Articuladas (PAR). Criado no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o PAR foi concebido como um instrumento de planejamento estratégico da política educacional, visando apoiar técnica e financeiramente estados e municípios. Sua lógica de funcionamento, baseada em diagnósticos, metas e monitoramento de indicadores, insere-se no modelo de gestão gerencialista difundido pela NGP. Ao focar no cumprimento de metas e na otimização de recursos, o PAR pode, contraditoriamente, fortalecer uma racionalidade administrativa que centraliza decisões e subordina a escola a parâmetros externos de eficiência, em vez de fomentar a autonomia e a participação local.

Embora contenha uma dimensão de planejamento, o desenho do PAR não necessariamente se articula aos princípios da gestão democrática, podendo operar como um mecanismo de indução de uma agenda centralizada, especialmente quando a adesão a ele se torna condição para o repasse de recursos federais (Chaves; Novais; Guedes, 2018).

Como explica Silva (2018), a forma de provimento da direção escolar deve ser analisada também à luz da qualidade educacional. Processos mais transparentes e participativos conferem maior legitimidade ao gestor, fortalecendo o vínculo com a comunidade escolar, o que contribui para a coesão interna da instituição. Essa legitimidade conduz às decisões coletivas, promovendo um ambiente organizacional mais colaborativo, com reflexos positivos nos indicadores educacionais. Ainda assim, é preciso reconhecer que a qualidade não decorre exclusivamente do modelo de escolha, e sim da articulação entre liderança pedagógica, condições institucionais e cultura democrática consolidada.

Assim, ao deixar em aberto as formas de provimento do cargo de diretor, a LDB/1996 criou um campo de possibilidades que, em tese, poderia favorecer experiências democráticas contextualizadas. Entretanto, na prática, essa diversidade vem revelando profundas desigualdades entre sistemas de ensino. Enquanto algumas redes avançam na institucionalização de processos participativos e transparentes, outras permanecem vinculadas a práticas centralizadoras e a interesses políticos locais.

A discussão sobre gestão democrática no contexto da LDB/1996 não pode restringir-se às formas de provimento da direção escolar ou aos dispositivos formais de participação. A democratização da gestão está intrinsecamente vinculada à noção de qualidade social da educação. Nesse sentido, Silva (2018, p. 45) afirma que “a qualidade da educação tem, ainda que em um contexto mais teórico que empírico, na gestão da escola um de seus pilares para sua concretização”. Isso significa que a efetividade da qualidade educacional depende do fortalecimento de práticas democráticas, pois é por meio delas que se asseguram participação, corresponsabilidade e construção coletiva de projetos pedagógicos consistentes e socialmente referenciados.

Silva (2018), ao problematizar a relação entre gestão e qualidade, argumenta que escolas cujos dirigentes são escolhidos por processos participativos, seja por eleição direta, seja por seleção pública transparente, apresentam, geralmente, maior legitimidade institucional e maior adesão da comunidade às propostas pedagógicas. Em contrapartida, quando prevalecem nomeações de caráter político, a autonomia escolar se fragiliza, e a gestão pode se orientar por interesses externos, distanciando-se das demandas concretas da comunidade educativa.

Essa perspectiva é corroborada por Chaves, Novais e Guedes (2018). Para estes, a ausência de mecanismos claros e uniformes de democratização contribui para que o princípio da gestão democrática permaneça, muitas vezes, circunscrito ao plano normativo. Segundo esses autores, a inexistência de critérios objetivos para o provimento dos gestores compromete a participação e os resultados pedagógicos, visto que a qualidade do ensino pressupõe um ambiente escolar coeso, capaz de mobilizar a comunidade em torno de objetivos comuns e de um projeto formativo compartilhado.

Dessa forma, a LDB/1996 deve ser compreendida como ponto de partida para a consolidação de uma gestão escolar que articule participação, autonomia e

resultados pedagógicos. A democratização da gestão é uma dimensão indissociável da busca por qualidade social, à medida que favorece práticas colaborativas, fortalece vínculos institucionais e reafirma o direito de todos à aprendizagem.

Em termos geral, a LDB/1996 consolidou a gestão democrática como princípio legal da educação brasileira, regulamentando as disposições constitucionais de 1988 e ampliando a compreensão do papel do gestor escolar. Como observa Vieira (2007), os marcos normativos educacionais expressam, simultaneamente, impulsos de transformação e permanências históricas, o que explica a coexistência de avanços legais e resistências práticas. Além disso, o reposicionamento do diretor como liderança pedagógica e política, discutido por Abdian, Hojas e Oliveira (2012), evidencia o esforço de superação do modelo tecnocrático, ampliando a responsabilidade do gestor na articulação da comunidade escolar e na construção coletiva do PPP.

Contudo, a literatura indica que a efetivação do princípio democrático permanece condicionada a fatores estruturais e políticos. Conforme Chaves, Novais e Guedes (2018), a ausência de critérios uniformes para o provimento da direção favorece a manutenção de práticas clientelistas; enquanto Silva (2018) reforça que a gestão democrática só se consolida como condição de qualidade quando acompanhada de transparência, participação efetiva e corresponsabilidade coletiva. Programas como o PAR, concebidos para fortalecer a gestão e o planejamento educacional, encontram limites quando submetidos à permanência de indicações políticas e à prevalência de racionalidades gerenciais centradas em metas e resultados.

Essa análise conduz para a compreensão de que a democratização da gestão não se reduz a dispositivo jurídico nem a instrumento técnico de planejamento. Trata-se, como destacam Pires e Gonçalves (2019), de uma conquista histórica vinculada às lutas sociais pela redemocratização do país, cuja consolidação depende da institucionalização de práticas participativas contínuas e da construção de uma cultura escolar orientada pelo diálogo e pela deliberação coletiva. Em muitos contextos, observa-se a prevalência de uma racionalidade gerencial alinhada a referenciais neoliberais, que subordina a escola a parâmetros de eficiência e competitividade, tensionando o compromisso com a justiça social e a participação democrática.

Com base no exposto, entende-se que a LDB/1996 deve ser reconhecida como marco necessário, porém insuficiente, no processo de democratização da gestão

escolar. A superação de seus limites exige que a gestão democrática seja afirmada como prática cotidiana e compromisso político, destinada à construção de uma escola pública inclusiva e socialmente referenciada. É nesse horizonte que o PNE adquire relevância, uma vez que propõe metas e estratégias capazes de aprofundar a democratização do sistema educacional e fortalecer a qualidade social da educação no país.

### 2.3 O PNE E AS DIRETRIZES PARA A GESTÃO ESCOLAR

A aprovação do PNE, instituído pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, é um dos marcos mais relevantes da política educacional brasileira nas últimas décadas. De vigência decenal (2014-2024), esse Plano resultou de um amplo processo de debate nacional, alimentado por contribuições oriundas das conferências de educação, de movimentos sociais, de entidades acadêmicas e de diferentes instâncias governamentais. Seu objetivo principal consistiu em estabelecer 20 metas e respectivas estratégias, orientadas pelo regime de colaboração entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com vistas à garantia do direito à educação básica e superior com qualidade social.

As metas contemplam múltiplas dimensões: universalização da educação básica obrigatória, ampliação da Educação Infantil, expansão do ensino superior, valorização dos profissionais da educação, melhoria da qualidade do ensino e redução das desigualdades regionais, étnico-raciais e sociais. Dentre as diretrizes estruturantes do Plano, destaca-se a promoção da gestão democrática, princípio já previsto na CF/1988 e reafirmado pela LDB/1996, mas que, no âmbito do PNE, adquire maior densidade normativa e planejamento específico para sua implementação.

O compromisso é explicitado no artigo 2º da Lei n.º 13.005/2014, que elenca as diretrizes do PNE:

Art. 2º. São diretrizes do PNE:

I \_ erradicação do analfabetismo;

II \_ universalização do atendimento escolar;

III \_ superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV \_ melhoria da qualidade da educação;

V \_ formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;  
VI \_ promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;  
VII \_ promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;  
VIII \_ estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;  
IX \_ valorização dos profissionais da educação;  
X \_ promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (Brasil, 2014, n. p.).

A centralidade desse princípio se materializa, sobretudo, na Meta 19, que prevê:

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

Ao vincular consulta pública, critérios técnicos e apoio institucional, essa meta explicita a tentativa de articular participação e profissionalização da gestão, superando tanto o clientelismo quanto o tecnocratismo descolado da comunidade escolar.

Observa-se que o PNE eleva a gestão democrática à condição de diretriz (art. 2º, VI) e de meta específica (Meta 19), conferindo-lhe um protagonismo inédito na legislação educacional brasileira. A Meta 19 estabelece o prazo de dois anos para que estados, Distrito Federal e municípios assegurem condições para sua efetivação, associando critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta pública à comunidade escolar. Essa redação revela uma tentativa de equilibrar duas lógicas distintas: de um lado, a valorização da participação comunitária (consulta pública); de outro, a preocupação com a profissionalização e a eficiência da gestão (critérios técnicos). No entanto, a abertura para que cada sistema de ensino defina seus próprios mecanismos manteve a heterogeneidade já observada na implementação da CF/88 e da LDB.

Estudos como o de Amaral (2019) mostram que, mesmo com o PNE, muitos municípios continuaram adotando modelos híbridos ou francamente centralizadores, revelando os limites da indução federal em um regime de colaboração marcado por assimetrias e pela ausência de mecanismos efetivos de coordenação e monitoramento.

A Meta 19 do PNE não se limita à consulta pública para escolha de dirigentes. Ela também prevê, em suas estratégias, o fortalecimento dos conselhos escolares e

a criação de fóruns permanentes de educação. A estratégia 19.2, por exemplo, determina a ampliação da “[...] participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares nas instâncias colegiadas” (Brasil, 2015, n. p.). A estratégia 19.4 prevê o “[...] fortalecimento dos conselhos escolares e dos conselhos municipais de educação” (Brasil, 2015, n. p.). Esses dispositivos representam um avanço em relação à LDB, pois deixam mais explícita a necessidade de que a participação não se restrinja ao momento da escolha do diretor, mas seja contínua e institucionalizada. Contudo, a implementação dessas estratégias esbarrou em dificuldades estruturais: falta de formação para conselheiros, ausência de infraestrutura para o funcionamento regular dos conselhos, resistência de gestores e, em muitos casos, o esvaziamento deliberado desses espaços por governos que os percebem como obstáculos à sua agenda. Mais uma vez, a distância entre o prescrito e o realizado se revela enorme.

A questão da autonomia escolar aparece de forma transversal no PNE, mas menos explícita do que nos eixos anteriores. A Meta 19 menciona a necessidade de recursos e apoio técnico da União para a efetivação da gestão democrática, o que sugere o reconhecimento de que a autonomia não se decreta, mas se viabiliza com condições materiais. A estratégia 19.3 prevê o “[...] incentivo à gestão democrática por meio de programas de formação de gestores escolares” (Brasil, 2015, n. p.). A estratégia 19.5 menciona a necessidade de “[...] estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares” (Brasil, 2015, n. p.). No entanto, o Plano não avança na definição do que seria a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas, nem estabelece metas claras para sua ampliação.

Desse modo, permanece a mesma lacuna presente na LDB: a autonomia continua sendo um conceito vago, cuja concretização depende mais da correlação de forças local do que de uma política nacional indutora. Em um contexto de crescente padronização curricular (BNCC) e de centralização via avaliação externa, essa fragilidade conceitual e programática tem permitido que a autonomia seja esvaziada, restando às escolas apenas a "autonomia" para gerenciar a escassez e cumprir metas definidas externamente.

Verifica-se que o PNE é ambivalente em relação à avaliação e à responsabilização. Por um lado, o Plano incorpora a lógica de metas e indicadores que caracteriza as políticas educacionais das últimas décadas. As 20 metas são todas mensuráveis e, em grande parte, atreladas a índices como o Ideb. Por outro lado, a Meta 19 tenta equilibrar essa lógica gerencial com a participação

democrática. Entretanto, a própria existência de um plano nacional baseado em metas quantitativas já é um reflexo da consolidação da racionalidade avaliativa como principal instrumento de regulação do sistema. A estratégia 19.6, ao prever o « [...] desenvolvimento de programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como a aplicação de provas específicas para ingresso e permanência no cargo», explicita a preocupação com a profissionalização da gestão e revela a tendência de submeter a atuação dos gestores a mecanismos de controle e certificação.

Importa mencionar que, durante a vigência do Plano, foi possível assistir à intensificação das políticas de responsabilização, com a divulgação de rankings, a pressão por cumprimento de metas e, em alguns estados, a adoção de políticas de bonificação atreladas ao desempenho no Ideb. Por conseguinte, a ambivalência do PNE reflete a própria disputa em curso no campo educacional: entre uma concepção de avaliação a serviço da melhoria e da participação, e uma concepção de avaliação como instrumento de controle, competição e responsabilização unilateral.

Constata-se que o documento Linha de Base do PNE, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), associa qualidade social à equidade, à inclusão e à participação democrática nos processos decisórios (Brasil, 2015). Com essa articulação, o plano tensiona concepções restritivas de qualidade baseadas exclusivamente em indicadores quantitativos, reafirmando que o direito à educação envolve, além do acesso e da permanência, a participação efetiva da sociedade na definição das políticas e no acompanhamento de sua execução.

Nessa perspectiva, a gestão democrática não se reduz a mecanismo administrativo, posto que assume a condição de projeto político-pedagógico voltado à construção de uma escola pública inclusiva e socialmente referenciada. Como ressaltam Pires e Gonçalves (2019), sua efetivação não decorre automaticamente da previsão legal; exige institucionalização de espaços participativos, fortalecimento dos conselhos escolares e consolidação de mecanismos de controle social.

Chaves, Novais e Guedes (2018) observam que a ausência de regulamentações locais claras e de iniciativas concretas para democratizar o provimento da direção escolar faz com que, em muitos municípios, o princípio permaneça circunscrito ao plano formal. A persistência de práticas patrimonialistas e clientelistas fragiliza a autonomia escolar e compromete a consolidação de uma cultura participativa, revelando a distância entre o enunciado normativo e a realidade

das redes de ensino.

A própria elaboração do PNE constituiu-se como campo de disputas políticas. A Conferência Nacional de Educação (CONAE) atuou de maneira decisiva como espaço de deliberação e construção coletiva, reunindo representantes do Estado e da sociedade civil (Brasil, 2014). Esse processo possibilitou a incorporação de demandas históricas dos movimentos sociais e de educadores e evidenciou tensões com setores empresariais e defensores de modelos gerencialistas, que priorizam eficiência e desempenho como critérios centrais da política educacional.

A vigência do PNE coincidiu, ainda, com um período de instabilidade política e restrições fiscais, fatores que impactaram sua implementação. Metas relacionadas ao financiamento (a exemplo da ampliação do investimento público como proporção do Produto Interno Bruto – PIB) e à valorização dos profissionais da educação não foram plenamente alcançadas. No campo da gestão democrática, as dificuldades manifestaram-se na fragilidade dos conselhos escolares, na ausência de regulamentações consistentes nos sistemas locais e na permanência de indicações políticas para cargos de direção, deixando clara a tensão entre planejamento nacional e execução descentralizada.

Importa destacar que a concepção de gestão democrática inscrita no PNE ultrapassa a dimensão técnica e traduz um projeto de escola pública comprometido com inclusão, participação e justiça social. Quando submetida à lógica estritamente gerencial, isto é, centrada em metas numéricas e em parâmetros de eficiência, corre-se o risco de esvaziar seu sentido político e emancipatório, convertendo-a em retórica institucional. O encerramento da vigência do Plano (2014-2024), sem a imediata aprovação de um novo plano nacional, aprofunda essas contradições, demonstrando a necessidade de reafirmar, no debate público, o compromisso com uma gestão escolar efetivamente democrática, capaz de articular qualidade social, participação e equidade.

A inclusão da gestão democrática como diretriz do PNE representou um grande avanço no plano normativo, mas concretização revelou contradições relevantes. Um dos principais entraves esteve na regulamentação da Meta 19, que previa, no prazo de dois anos, a implementação de mecanismos de democratização da gestão, articulando critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta pública à comunidade escolar. Apesar da objetividade do enunciado, poucos sistemas de ensino instituíram normas estáveis, abrangentes e coerentes com o espírito da meta,

o que comprometeu sua efetivação (Brasil, 2014).

A literatura tem apontado que, durante a vigência do PNE, o campo da gestão escolar foi atravessado por tensões associadas à difusão da NGP. Esse paradigma, inspirado em práticas do setor privado e disseminado internacionalmente a partir da década de 1990, sustenta princípios como eficiência, produtividade, metas de desempenho *accountability*<sup>1</sup> — prestação de contas (Oliveira, 2015b).

No contexto brasileiro, sua incorporação na educação ocorreu sobretudo por meio da ampliação das avaliações em larga escala, de políticas de bonificação por resultados e de mecanismos de responsabilização individual de gestores e docentes. Dessa maneira, após duas décadas, constata-se:

[...] após duas décadas, constata-se ampla disseminação do sentido da chamada racionalização da gestão pública por meio da incorporação de modelos empresariais pela administração pública, traduzindo-se em severa crítica à burocracia estatal e ao corpo funcional (Oliveira, 2015b, p. 631).

Essa inflexão ajuda a compreender por que, mesmo diante da Meta 19, a democratização da gestão permaneceu tensionada por uma lógica que privilegia indicadores quantitativos em detrimento da participação coletiva.

Essa racionalidade gerencial conflita com o ideal de gestão democrática inscrito no PNE, pois desloca o foco da construção coletiva do PPP para o cumprimento de metas frequentemente definidas externamente e nem sempre alinhadas às especificidades das comunidades escolares. Enquanto o Plano reafirma a participação como eixo estruturante, a NGP introduz práticas que podem reforçar centralização decisória e controle por resultados, tensionando a autonomia escolar e esvaziando sua dimensão deliberativa.

Oliveira (2015b) ressalta que, mesmo sob governos de orientação democrático-popular, persistiram dispositivos fundamentados na lógica da eficiência e da regulação por desempenho, reproduzindo padrões tecnicistas que limitam o potencial emancipador da gestão democrática. Desse modo, o princípio constitucional da participação passou a coexistir com mecanismos de avaliação em larga escala e responsabilização individual, estabelecendo um cenário de ambivalência normativa e

---

<sup>1</sup> Conforme Oliveria (2015b), no contexto da Nova Gestão Pública, *accountability* não se restringe à mera prestação formal de informações, configurando-se como um conjunto de mecanismos de responsabilização orientados por resultados, metas e indicadores de desempenho, que reconfiguram a gestão pública segundo uma racionalidade gerencial.

prática.

Essa ambivalência tornou-se particularmente visível no processo de regulamentação da Meta 19. Amaral (2019), ao analisar municípios do estado do Rio de Janeiro, identifica a adoção de arranjos heterogêneos para a seleção de diretores, variando entre eleição direta, consulta pública e modelos híbridos, nem sempre em consonância com as diretrizes nacionais. A autora denomina esse fenômeno de infidelidades normativas, designando, assim, a fragmentação das respostas locais e os limites da coordenação federativa. Essa diversidade compromete a consolidação de parâmetros mais consistentes de democratização da gestão.

O debate em torno da seleção de dirigentes escolares também explicitou diferentes concepções de participação. Movimentos sociais e setores acadêmicos defenderam eleições diretas como instrumento de ampliação da democracia interna; por outro lado, gestores públicos e parlamentares, em distintos contextos, optaram por consultas públicas ou indicações indiretas, preservando espaços de influência político-administrativa sobre as escolas. A disputa mostra que a gestão democrática não se realiza automaticamente por força da lei, visto que depende da correlação de forças entre comunidade escolar, poder público e interesses econômicos.

No plano federativo, a descentralização da política educacional intensificou essas diferenças. Como argumenta Oliveira (2015b), a autonomia de estados e municípios possibilitou a coexistência de modelos diversos de gestão, que variam desde experiências participativas mais consolidadas até arranjos marcados por centralização e foco exclusivo em resultados de desempenho. Em algumas redes, conselhos escolares e processos eletivos foram fortalecidos; em outras, prevaleceram indicações políticas e práticas orientadas prioritariamente por metas quantitativas.

Essas contradições indicam que a efetivação da gestão democrática deve ser compreendida como processo político e social, e não apenas administrativo. Embora o PNE tenha oferecido marco normativo relevante para consolidar práticas participativas, sua implementação ocorreu em um contexto marcado pela influência da racionalidade gerencial, pela pressão por resultados e por instabilidades político-econômicas. A análise desse cenário revela que a democratização da gestão permanece como projeto em disputa, cuja realização depende da articulação entre normatividade, cultura institucional e mobilização social contínua.

Com o término da vigência do PNE em 2024 e a inexistência (até o momento) de um novo plano aprovado, impõe-se a retomada crítica desse debate. O desafio

consiste em impedir que a gestão democrática seja apropriada por discursos de eficiência técnica descolados de sua dimensão política, reafirmando-a como projeto político-pedagógico voltado à construção de uma escola pública inclusiva, participativa e socialmente referenciada.

A Meta 19, que estabelecia o prazo de dois anos para assegurar condições de efetivação da gestão democrática, tornou-se um dos principais pontos de tensão. Estudos como o de Carvalho (2015) evidenciaram que não havia consenso conceitual sobre o significado de gestão democrática, tampouco condições estruturais homogêneas para sua implementação no prazo previsto. A indefinição conceitual, somada à fragilidade das regulamentações locais, dificultou a tradução do princípio em práticas institucionais consistentes nos diferentes sistemas de ensino.

A escolha de diretores escolares ocupou posição de destaque nesse debate. Segundo Amaral (2019), a participação da comunidade na seleção de gestores é um mecanismo estratégico de democratização; porém, sua adoção ocorreu de forma irregular e, em muitos casos, foi substituída por indicações políticas que reproduziram práticas clientelistas. Esse cenário confirma que a democratização do provimento da direção não depende apenas de previsão normativa, como também da consolidação de processos transparentes, critérios públicos e reconhecimento social da legitimidade dos gestores.

Bordignon (2014) explica que os conselhos escolares foram concebidos como instâncias deliberativas fundamentais à gestão democrática. Entretanto, na prática, enfrentaram fragilidades de institucionalização, limitações formativas e resistências internas, o que reduziu sua capacidade de influenciar o cotidiano escolar e de exercer efetivo controle social. Sem autonomia, formação continuada e condições materiais adequadas, esses espaços passaram a assumir caráter meramente consultivo ou formal.

O documento de Linha de Base do PNE também ressaltou que o monitoramento das metas exigia indicadores consistentes e um sistema de avaliação capaz de acompanhar avanços e retrocessos. Todavia, o próprio relatório reconheceu a existência de desigualdades regionais, institucionais e sociais, indicando que a democratização da gestão não poderia avançar dissociada de políticas estruturantes de financiamento adequado e valorização dos profissionais da educação. A participação, nesse sentido, mostra-se indissociável de condições materiais que a sustentem (Brasil, 2015).

Assim, por mais que o PNE tenha reafirmado a gestão democrática como eixo estruturante da política educacional, sua efetivação foi condicionada por fatores políticos, culturais e institucionais. Chaves, Novais e Guedes (2018) observam que, em diversos municípios, a ausência de regulamentação específica manteve o princípio democrático restrito ao plano formal. Essa constatação reforça a ideia de que a democratização não se realiza automaticamente pela via legislativa; ela demanda mobilização social contínua, formação política e fortalecimento institucional.

Sob essa ótica, o PNE precisa ser compreendido como espaço de disputa entre projetos distintos de educação. De um lado, consolida-se a perspectiva democrática e inclusiva, articulada por movimentos sociais e por instâncias como a CONAE; de outro, avança a influência de modelos gerencialistas que reduzem a gestão a instrumentos de eficiência e responsabilização. Nesse embate, a gestão democrática transcende a dimensão técnica e afirma-se como projeto político vinculado à defesa da escola pública enquanto espaço de cidadania e participação.

O encerramento do PNE em 2024 intensifica essas tensões. A descontinuidade de uma política nacional fragiliza a coordenação federativa, fortalecendo tendências que subordinam a educação a critérios mercadológicos. Em contraposição, reafirmar a gestão democrática como princípio orientador implica defender a escola pública como território de construção coletiva, em que a qualidade se materializa na articulação entre equidade, participação e compromisso com a transformação social.

## CAPÍTULO 3 – ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE GESTÃO ESCOLAR E INFLUÊNCIA NO PROCESSO EDUCACIONAL

*“Escolher o dirigente escolar é também definir o tipo de gestão que se deseja para essa escola (Bezerra, 2009, p. 60).”*

A gestão escolar atua de acordo com finalidades definidas anteriormente pelas políticas educacionais de cunho neoliberal, e isso influencia diretamente a qualidade do ensino, a participação democrática e o desenvolvimento crítico dos estudantes. Essa centralidade manifesta-se na relação entre a liderança exercida na instituição e o modelo de gestão adotado, capaz de potencializar ou restringir as práticas pedagógicas.

Dessa forma, compreender as abordagens teóricas que fundamentam a gestão escolar significa reconhecer que as práticas educativas podem assumir caráter conservador ou transformador, a depender da forma como são concebidas e implementadas. Assim, este capítulo tem por objetivo analisar abordagens teóricas que explicam a influência dessas concepções no processo educacional e na atuação dos gestores escolares.

### 3.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE GESTÃO ESCOLAR

Neste tópico, a gestão escolar é analisada a partir de diferentes concepções teóricas de organização e gestão, com o propósito de explicitar que os modelos adotados expressam finalidades educativas e projetos sociais em disputa. Tomam-se como referência as formulações sistematizadas por Libâneo (2013), especialmente:

(i) a concepção técnico-científica, vinculada à administração clássica, à racionalização do trabalho, à centralização das decisões, ao controle e à busca por eficiência; (ii) a concepção autogestionária, orientada pela horizontalidade das relações, pela deliberação coletiva e pela corresponsabilização dos sujeitos; (iii) a concepção interpretativa, que compreende a escola como espaço de produção de sentidos, culturas e relações construídas no cotidiano; e (iv) a concepção democrático-participativa, que articula a participação efetiva da comunidade escolar, o

funcionamento de instâncias colegiadas e a centralidade do trabalho pedagógico, com ênfase no PPP.

Cada uma das concepções sistematizadas por Libâneo (2013) carrega em seu bojo uma determinada compreensão sobre a função social da escola e, conseqüentemente, sobre as finalidades educativas que devem orientar o trabalho pedagógico. Analisá-las em profundidade permite distinguir modelos organizativos e compreender como a gestão escolar pode atuar para conservar ou transformar a realidade social.

Na concepção técnico-científica, também denominada de funcionalista ou burocrática, a escola é compreendida como uma organização racional, cujo funcionamento eficiente depende da clara definição de normas, rotinas e hierarquias. Inspirada nos princípios da administração clássica (Taylor, Fayol) e na psicologia behaviorista, essa perspectiva atribui ênfase à divisão técnica do trabalho, à padronização de procedimentos e ao controle sistemático dos resultados. As finalidades educativas, nesse contexto, reduzem-se à preparação de indivíduos para o mercado de trabalho, por meio da transmissão eficiente de conteúdos e habilidades mensuráveis. A qualidade do ensino é aferida prioritariamente por indicadores de produtividade, como taxas de aprovação e desempenho em testes padronizados.

O papel do gestor, nessa concepção, aproxima-se mais do administrador-gerente do que do educador. Sua principal atribuição é garantir o cumprimento das normas, supervisionar o trabalho dos professores, controlar os recursos e assegurar que as metas estabelecidas pelas instâncias superiores sejam alcançadas. A liderança exercida é predominantemente hierárquica e centralizadora, com pouca abertura para a participação da comunidade escolar nas decisões substantivas. Quando aplicada ao contexto das reformas educacionais neoliberais, essa concepção ganha novos contornos, incorporando a linguagem da eficiência, da *accountability* e da gestão por resultados, mas mantendo intacta sua matriz tecnicista. O risco evidente é a conversão da escola em uma unidade produtiva, onde o valor do conhecimento cede lugar à lógica do desempenho e da competição.

Na concepção autogestionária, por sua vez, a ênfase desloca-se da estrutura formal para os processos coletivos e participativos. Inspirada em experiências de autogestão social, no anarquismo pedagógico e em certas correntes da pedagogia libertária, essa perspectiva concebe a escola como uma comunidade autônoma, onde as decisões são tomadas em assembleias e instâncias coletivas, com o mínimo de

hierarquização possível. As finalidades educativas orientam-se para a formação de sujeitos autônomos, capazes de autogovernar-se e de participar ativamente da vida comunitária. O conhecimento escolar não é desvalorizado, mas sua apropriação deve ocorrer de forma crítica e contextualizada, articulada aos interesses e às experiências dos estudantes.

Nesse modelo, o papel do gestor é profundamente ressignificado. A figura do diretor como autoridade formal tende a ser esvaziada ou mesmo abolida, dando lugar a coordenadores eleitos ou a equipes de animação pedagógica. A ênfase recai sobre a corresponsabilização de todos os membros da comunidade escolar. Se, por um lado, essa concepção radicaliza a democracia e valoriza o protagonismo dos sujeitos, por outro, enfrenta dificuldades para lidar com as determinações institucionais e com as exigências de funcionamento dos sistemas de ensino. A ausência de uma liderança pedagógica mais estruturada pode, em certos contextos, comprometer a continuidade das ações e a articulação com as políticas públicas, além de subestimar as relações de poder e as desigualdades que também atravessam os espaços assembleares.

Na concepção interpretativa, a escola é tomada como uma realidade socialmente construída, um espaço de interações simbólicas onde os sujeitos produzem significados e negociam sentidos. Fortemente influenciada pela fenomenologia, pelo interacionismo simbólico e pela etnografia, essa perspectiva compreende que a organização escolar não pode ser reduzida a normas e estruturas formais, pois é permanentemente (re)criada pelas práticas cotidianas dos atores que nela atuam. Aqui, as finalidades educativas estão menos relacionadas a produtos predefinidos e mais à valorização da cultura, da diversidade e dos processos de significação que constituem a experiência escolar. O conhecimento é visto como construção social, e a aprendizagem como um processo de atribuição de sentidos.

O gestor, nessa ótica, atua como um facilitador da comunicação e da compreensão mútua. Sua tarefa é criar condições para que os diferentes sujeitos (professores, alunos, funcionários, famílias) possam expressar seus pontos de vista, negociar conflitos e construir consensos em torno dos rumos da escola. A liderança exercida é dialógica, horizontal e atenta às singularidades do contexto. Entretanto, essa concepção apresenta um risco não desprezível: ao privilegiar excessivamente a dimensão subjetiva e as interpretações locais, pode negligenciar as estruturas objetivas de poder, as desigualdades materiais e as determinações macroestruturais que incidem sobre a escola. A crítica que se faz é que, sem uma análise mais ampla

das relações de dominação, a perspectiva interpretativa pode cair em um relativismo que dificulta o enfrentamento das injustiças e a construção de projetos coletivos de transformação.

Finalmente, na concepção democrático-participativa são articulados elementos das perspectivas críticas com a defesa intransigente da participação como princípio formativo e político. Fundamentada em autores como Paro, Gadotti e o próprio Libâneo, essa concepção compreende a gestão como prática social que deve estar a serviço de finalidades educativas emancipadoras. A escola é vista como espaço público, em que o acesso ao conhecimento científico e cultural se articula à formação para a cidadania crítica e para a participação ativa na vida social. Assim, as finalidades educativas não se restringem à preparação para o mercado nem à mera socialização, uma vez que abrangem o desenvolvimento integral dos sujeitos em suas dimensões cognitiva, afetiva, ética e política.

Sob essa perspectiva, o papel do gestor é o de um líder político-pedagógico. Isso significa que ele não renuncia às responsabilidades formais do cargo, exercendo-as de forma articulada à construção coletiva do PPP, ao fortalecimento dos conselhos escolares e à abertura de canais efetivos de participação. Sua atuação envolve coordenar a elaboração do currículo, apoiar a formação continuada dos professores, mediar as relações com a comunidade e com os órgãos do sistema, e assegurar as condições materiais e pedagógicas para que todos os estudantes aprendam. A liderança exercida é democrática, mas não abdica da autoridade necessária para garantir o cumprimento dos objetivos coletivamente definidos. É, em suma, uma liderança que empodera, mobiliza e articula, sem perder de vista a especificidade da função diretiva.

Destaca-se que essas perspectivas permitem compreender por que, em contextos de reformas educacionais inspiradas por racionalidades neoliberais, a gestão escolar oscila entre práticas gerencialistas e iniciativas voltadas à democratização, o que mostra as tensões entre conservação e transformação na escola pública.

A gestão escolar é decisiva para a concretização das finalidades educativas. Libâneo (2012, p. 16) afirma que a escola pública brasileira vivencia um dualismo perverso, caracterizado pela coexistência de uma escola voltada ao conhecimento científico, destinada às elites, e outra de caráter assistencialista, dirigida às camadas populares. Essa estruturação reproduz desigualdades históricas e limita as

possibilidades emancipadoras da educação. Esse quadro relaciona-se com a influência de políticas educacionais orientadas por pressupostos neoliberais e por organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, a partir da década de 1990, passaram a orientar reformas no sistema educacional brasileiro, privilegiando a lógica de mercado e de produtividade.

Libâneo (2016) argumenta que essas políticas têm contribuído para a desfiguração da escola como espaço de acesso ao conhecimento científico e cultural, substituindo essa função por um enfoque instrumental orientado a resultados imediatos:

[...] uma das orientações mais presentes nos documentos do Banco Mundial é a institucionalização de políticas de alívio da pobreza expressas numa concepção de escola como lugar de acolhimento e proteção social, em que um de seus ingredientes é a implementação de um currículo instrumental ou de resultados (Libâneo, 2016, p. 40).

Essa orientação enfraquece a função da escola como promotora da formação crítica, da cidadania e da emancipação social, deslocando sua centralidade para o atendimento de metas definidas externamente. Mas afinal, que metas são essas e de que maneira elas reconfiguram o trabalho escolar?

No contexto brasileiro, as metas que operam essa desfiguração materializam-se, sobretudo, no Ideb, criado em 2007 e consolidado como principal indicador de qualidade da educação básica. O Ideb combina fluxo escolar (aprovação) com desempenho em exames padronizados de Língua Portuguesa e Matemática (Prova Brasil/Saeb). A cada biênio, escolas, redes municipais e estaduais recebem metas progressivas a serem alcançadas, e seus resultados são publicizados em rankings nacionais.

A lógica subjacente a esse modelo é a da responsabilização (*accountability*): escolas que atingem ou superam as metas são frequentemente premiadas com bônus financeiros para professores e gestores; aquelas que não as alcançam tornam-se alvo de intervenções pedagógicas, monitoramento intensificado e, em alguns casos, sanções administrativas (Aguiar; Barguil, 2024). Portanto, o que se instaura é uma cultura de performatividade, na qual o valor da escola passa a ser medido quase que exclusivamente por sua posição nos rankings e por sua capacidade de fazer os números subirem.

Além do Ideb, outras metas exercem pressão semelhante. O PNE (2014-2024) estabeleceu 20 metas quantitativas, muitas delas atreladas a indicadores como a taxa de alfabetização na idade certa (Meta 5), o percentual de jovens concluintes do ensino médio (Meta 3) e a ampliação do atendimento em tempo integral (Meta 6). Essas metas, embora relevantes do ponto de vista do planejamento, passaram a operar como dispositivos de regulação que induzem comportamentos nas escolas nem sempre alinhados às finalidades formativas mais amplas. As avaliações externas em larga escala funcionam como a engrenagem que alimenta esse sistema de metas. Elas definem o que deve ser ensinado, pois seus descritores e matrizes de referência passam a orientar os currículos escolares, produzindo o fenômeno que Freitas (2012) denomina de estreitamento curricular. Componentes curriculares como História, Geografia, Ciências, Arte, Filosofia e Sociologia são progressivamente marginalizadas, enquanto Língua Portuguesa e Matemática tornam-se o centro das atenções pedagógicas, justamente por serem os objetos de avaliação.

Esse conjunto de metas e dispositivos avaliativos produz impactos profundos e concretos na gestão escolar, que podem ser agrupados em quatro dimensões inter-relacionadas.

Primeiro, a reorientação do PPP. Este documento, que deveria ser o documento identitário da escola, construído coletivamente a partir de suas especificidades e necessidades, passa a ser subordinado às exigências externas. Reuniões pedagógicas, antes dedicadas à reflexão sobre práticas de ensino e à construção coletiva do currículo, convertem-se em espaços de análise de gráficos, comparação de índices e planejamento de estratégias para elevar a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática (Arruda, 2023). O planejamento escolar é pautado pelo calendário das avaliações externas, e não necessariamente pelas necessidades formativas dos estudantes.

Segundo, a intensificação do trabalho do gestor e sua conversão em gerente de resultados. O diretor escolar, que deveria exercer liderança pedagógica e articulação comunitária, vê-se progressivamente transformado em um administrador de metas. Sua rotina passa a ser dominada pelo monitoramento de indicadores, pela prestação de contas às secretarias de educação, pela participação em reuniões de alinhamento e pela pressão para que os professores „cumpram o conteúdo,“ que será cobrado nas provas.

Estudos como o de Aguiar e Barguil (2024) mostram que, em contextos de forte

indução por resultados, a autonomia do gestor é severamente reduzida, restando-lhe pouca margem para decisões pedagógicas substantivas. O diretor torna-se, nas palavras de uma professora pesquisada pelas autoras, «um cobrador de metas».

Terceiro, a reorganização do tempo e do espaço escolares. Para garantir o cumprimento das metas, muitas escolas adotam estratégias como a realização de simulados periódicos, a criação de turmas de reforço focadas exclusivamente nos componentes avaliados, a reorganização do horário para ampliar a carga horária de Português e Matemática e, em casos extremos, a seleção de quais alunos farão a prova, com o objetivo de não comprometer a média da escola. Essas práticas, ainda que não generalizadas, revelam como a pressão por resultados pode levar a distorções éticas no cotidiano escolar, tensionando o princípio da educação como direito de todos.

Quarto, a fragilização da gestão democrática. A centralidade das metas externas tende a esvaziar os espaços de participação coletiva. Conselhos escolares, assembleias de pais e grêmios estudantis perdem centralidade diante da urgência dos resultados. A participação da comunidade, quando ocorre, é frequentemente mobilizada para legitimar decisões já tomadas ou para cobrar resultados, e não para construir coletivamente os rumos da escola. A gestão democrática, princípio constitucional e bandeira histórica dos educadores, cede espaço a uma gestão por resultados, na qual o diálogo é substituído pela meta, e a construção coletiva, pela prescrição externa.

Libâneo (2016) já alertava para esse movimento ao afirmar que a escola, submetida à lógica dos resultados, tende a abandonar sua função de formação cultural e científica para se tornar um espaço de acolhimento social e preparação para testes. Observa-se, dessa forma, que as metas, especialmente aquelas atreladas ao Ideb e replicadas nos planos estaduais e municipais, não são meros instrumentos de planejamento, posto que operam como verdadeiros dispositivos de reconfiguração da identidade escolar, redefinindo prioridades, reorganizando tempos e espaços, e, sobretudo, ressignificando o papel do gestor, que passa de líder pedagógico a gerente de desempenho.

Nesse contexto, a gestão escolar vive uma contradição profunda: pressionada a cumprir metas que estreitam o currículo e fragilizam a participação, ela precisa, simultaneamente, sustentar o PPP e manter viva a perspectiva de uma educação comprometida com a formação crítica e emancipatória. Essa tensão, longe de estar

resolvida, constitui um dos principais desafios para a concretização da gestão democrática no atual contexto neoliberal.

Ao discutir as funções sociais e pedagógicas da escola, Libâneo (2012) aponta para a existência de contradições entre quantidade e qualidade, especialmente no que se refere ao direito à educação, à universalização do acesso e à garantia de aprendizagem significativa. O autor observa que:

[...] nas últimas décadas, têm-se observado contradições mal resolvidas entre quantidade e qualidade em relação ao direito à escola, entre aspectos pedagógicos e aspectos socioculturais, e entre uma visão de escola assentada no conhecimento e outra, em suas missões sociais (Libâneo, 2012, p. 17).

Esse cenário revela que a noção de qualidade educacional não é unívoca, mas sim objeto permanente de disputa entre diferentes projetos societários. Compreender tais disputas é fundamental para que a gestão escolar possa posicionar-se criticamente diante das políticas que lhe são dirigidas. Afinal, não se trata de uma qualidade abstrata ou neutra, mas de concepções antagônicas sobre a função social da escola.

A primeira concepção, que tem se tornado hegemônica nas reformas educacionais das últimas décadas, é a qualidade neoliberal, também denominada por Freitas (2012) como qualidade empresarial ou total. Inspirada nos princípios da administração privada e na lógica do mercado, essa perspectiva define qualidade a partir de indicadores quantitativos de desempenho, mensurados por avaliações externas padronizadas. O Ideb, por exemplo, sintetiza essa noção ao combinar fluxo escolar e proficiência em exames de larga escala, produzindo rankings que classificam escolas e redes de ensino.

Xavier (1991) propõe a transposição dos métodos da qualidade total do setor empresarial para a educação, defendendo que a melhoria da qualidade educacional passaria, necessariamente, pela modernização gerencial das escolas. Nessa lógica, a qualidade é reduzida à eficiência, à produtividade e ao alcance de metas, desconsiderando a complexidade dos processos pedagógicos e as desigualdades estruturais que atravessam o sistema escolar.

O gestor escolar, nessa perspectiva, é instado a atuar como um gerente de resultados, responsável por garantir que sua escola atinja as metas pactuadas, sob pena de sanções ou intervenções. A participação comunitária, o diálogo com as

famílias e a construção coletiva do projeto pedagógico tornam-se secundários diante da urgência dos números.

Em contraposição a esse modelo, a qualidade social da educação encontra-se no âmbito de uma concepção crítica e contra-hegemônica. Trata-se de uma noção que não se contenta com indicadores restritos de desempenho cognitivo, compreendendo a qualidade como processo multidimensional, que envolve condições concretas de acesso, permanência e aprendizagem significativa para todos os estudantes. Freitas (2024), ao distinguir qualidade empresarial de qualidade social, enfatiza que esta última está comprometida com a formação humana integral, a equidade, a justiça curricular e a participação democrática.

Dourado (2007) contribui para essa discussão ao afirmar que a qualidade social da educação se expressa na articulação entre fatores extraescolares (condições socioeconômicas e culturais dos estudantes) e intraescolares (gestão democrática, projeto político-pedagógico, valorização dos profissionais, infraestrutura adequada). Nessa perspectiva, uma escola de qualidade socialmente referenciada é aquela que assegura tanto o acesso quanto a permanência com êxito, respeitando as diferenças e promovendo a formação crítica para a cidadania.

O gestor comprometido com essa concepção atua na direção oposta à do gerente neoliberal. Sua tarefa é articular a comunidade escolar, fortalecer os espaços de participação, mediar conflitos e criar condições para que o conhecimento científico e cultural seja apropriado criticamente por todos os estudantes, especialmente os das camadas populares.

Cabe ainda mencionar a qualidade total, que não é exatamente uma concepção distinta da neoliberal, mas sua expressão mais radical no campo da gestão. Originada nos círculos empresariais japoneses e estadunidenses do pós-guerra, a qualidade total foi adaptada para a administração pública e educacional a partir da década de 1990. No Brasil, sua influência se fez sentir em programas como o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar e em diversas iniciativas estaduais de modernização administrativa. O pressuposto é o mesmo: a escola como uma empresa, com foco na satisfação do “cliente” (aluno/família), na melhoria deve ser gerida

contínua dos processos e na redução de custos.

A disputa entre essas concepções de qualidade não é meramente teórica, pois se materializa no cotidiano das escolas por meio das políticas de avaliação, da pressão por metas, das condições de trabalho docente e do próprio financiamento

educacional. Para a gestão escolar, compreender essa disputa é condição indispensável para que possa posicionar-se de forma crítica e propositiva.

Quando a qualidade é reduzida a índices, a gestão tende a se burocratizar e a perder de vista sua dimensão pedagógica. Quando, ao contrário, a qualidade é assumida em sua acepção social, a gestão pode assumir caráter de resistência e de construção coletiva de uma escola verdadeiramente democrática e emancipadora. Libâneo (2012), ao denunciar o dualismo perverso da escola pública brasileira, já apontava para essa encruzilhada: de um lado, a escola do conhecimento para poucos; de outro, a escola do acolhimento social para os pobres. A qualidade que se pretende para a escola pública define, em última instância, qual dos dois lados dessa contradição será fortalecido.

Portanto, quando se afirma que a gestão deve trabalhar pela qualidade, é imperativo explicitar: qual qualidade? A resposta a essa pergunta revela o projeto político-pedagógico em disputa e o tipo de formação que se quer assegurar às novas gerações.

Na perspectiva de Charlot *et al.* (2021, p. 9), “a educação é um processo de humanização e, portanto, um direito antropológico fundamental”. A educação deve, assim, ser compreendida como bem público voltado para a emancipação social e a formação de sujeitos críticos.

Se a educação é concebida como direito fundamental e bem público, a organização da escola e suas formas de gestão precisam estar coerentes com essa finalidade. A gestão não se limita à coordenação de procedimentos administrativos; trata-se de mediação político-pedagógica que cria condições para a participação, para a democratização das decisões e para a realização de um trabalho educativo comprometido com a emancipação.

Desse modo, uma gestão escolar orientada por princípios democráticos deve favorecer a participação coletiva nas decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, assegurando que professores, estudantes, famílias e comunidade atuem de forma ativa na construção do PPP. Como enfatiza Libâneo (2016, p. 41), a dos objetivos educacionais “incide diretamente no projeto pedagógico, no currículo, definição

nas formas de organização e gestão, na formação continuada de professores, na assistência pedagógica e nas formas de avaliação”, reafirmando o caráter indissociável entre gestão e processo educativo.

A compreensão da gestão escolar como mero instrumento técnico-

administrativo decorre de uma visão conservadora que transpõe para a escola métodos e princípios da administração empresarial. Paro (2010, p. 25) define administração como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” e ressalta que a atuação do gestor não pode limitar-se às atividades-meio, devendo articular-se ao processo pedagógico, cuja finalidade é a aprendizagem e a formação integral dos estudantes. Nesse sentido, a gestão escolar não é apenas técnica; é também política, pois se vincula às finalidades educativas e às formas de relação que a escola estabelece com sua comunidade.

Para que essa articulação entre o técnico e o político se torne mais compreensível, é útil explicitar as diferentes dimensões da gestão escolar que, embora inter-relacionadas, cumprem funções específicas no cotidiano da instituição. Autores como Lück (2009) e Libâneo (2013) sistematizam essas dimensões de forma a evidenciar a complexidade do trabalho do gestor.

A primeira delas é a dimensão pedagógica, núcleo central da função da escola. Refere-se à organização do trabalho de ensino e aprendizagem, à elaboração e acompanhamento do PPP, à coordenação do currículo, à formação continuada dos professores e à avaliação dos processos formativos. É nessa dimensão que se define o tipo de formação que se quer oferecer aos estudantes e que se materializam as finalidades educativas da escola. O gestor, ao atuar nessa esfera, não pode reduzir-se a um burocrata; precisa ser um líder pedagógico, capaz de mobilizar a equipe em torno de objetivos comuns e de criar condições para que o conhecimento seja apropriado criticamente por todos.

A segunda é a dimensão administrativa, que envolve a gestão dos recursos materiais, financeiros e físicos da escola. Inclui atividades como a manutenção da infraestrutura, o controle de estoques, a gestão orçamentária, o cumprimento de prazos e normas legais, e a organização dos registros escolares. Embora muitas vezes vista como burocrática e descolada do pedagógico, essa dimensão é condição de possibilidade para que o ensino aconteça. Uma escola sem condições materiais adequadas dificilmente conseguirá realizar seu projeto formativo. O desafio para o gestor é evitar que o administrativo se sobreponha ao pedagógico, garantindo que os recursos estejam a serviço dos fins educativos.

A terceira é a dimensão institucional e relacional, que diz respeito à gestão das pessoas e das relações interpessoais no ambiente escolar. Envolve a mediação de conflitos, a promoção de um clima organizacional saudável, a articulação com as

famílias e a comunidade, e o fortalecimento dos espaços de participação coletiva, como conselhos escolares, grêmios estudantis e associações de pais. É nessa dimensão que a gestão democrática se concretiza, ou seja, na capacidade de envolver os diferentes sujeitos nos processos decisórios e de construir coletivamente os rumos da escola. Oliveira, Carvalho e Brito (2020) pontuam que a fragilidade nessa dimensão compromete a efetividade das políticas educacionais e reforça modelos verticalizados de gestão.

Há autores que acrescentam ainda a dimensão financeira, destacando a importância da captação, alocação e prestação de contas dos recursos públicos. No contexto da educação básica, especialmente após políticas de descentralização como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), essa dimensão ganhou relevância, pois passou a exigir do gestor habilidades específicas para gerir recursos e prestar contas à comunidade e aos órgãos de controle.

O que se deve compreender é que essas dimensões não operam de forma isolada. A gestão pedagógica depende de condições administrativas adequadas; a gestão administrativa só tem sentido se estiver a serviço dos fins pedagógicos; e a gestão institucional e relacional é o solo no qual a participação democrática floresce. Paro (2010) adverte que reduzir a administração escolar à sua face técnica significa desconsiderar essa interdependência e, pior, subordinar o pedagógico ao burocrático.

No contexto das políticas neoliberais, observa-se uma tendência a superdimensionar a esfera administrativo-financeira em detrimento da pedagógica e da relacional. O gestor é pressionado a tornar-se um gerente de resultados, focado no cumprimento de metas, na otimização de recursos e na prestação de contas, enquanto a liderança pedagógica e a articulação comunitária são secundarizadas. Compreender as múltiplas dimensões da gestão é uma forma de resistir a esse reducionismo e de reafirmar a especificidade da escola como instituição formativa.

Em outros termos, quando se fala em gestão escolar, não se está tratando de uma atividade unidimensional. Trata-se de um fazer complexo que articula, de forma indissociável, as dimensões pedagógica, administrativa, relacional e financeira. Cabe ao gestor, em diálogo com sua comunidade, garantir que todas elas estejam a serviço das finalidades educativas, especialmente da formação crítica e emancipatória dos estudantes.

Sob a perspectiva democrática, a gestão deve superar a dimensão burocrática e hierarquizada da administração clássica, priorizando relações

dialógicas e participativas. Santos e Sales (2012, p. 172) explicam que a perspectiva da administração”, dado que propõe relações mais dinâmicas no interior das instituições e ao valorizar o processo, e não apenas o produto. A gestão democrática pressupõe, assim, participação efetiva da comunidade escolar nas decisões, o que se materializa, entre outros aspectos, na construção coletiva do PPP, instrumento que expressa a identidade da escola e orienta suas ações.

No entanto, políticas educacionais alinhadas ao ideário neoliberal têm associado a gestão escolar a práticas de controle, padronização curricular e responsabilização de professores e gestores. Adrião e Garcia (2015) sublinham que propostas de reorganização da escola passaram a incorporar a lógica empresarial, apropriando-se de conceitos como autonomia, participação e trabalho em equipe, ressignificados sob enfoque instrumental, voltado à eficiência e ao aumento da produtividade. Segundo as autoras, essa incorporação ocorre a partir de “teorias e tecnologias de gestão voltadas à ampliação do capital” (Adrião; Garcia, 2015, p. 435), evidenciando a transposição de valores mercadológicos para o campo educacional.

Esse movimento, em vez de ampliar a democratização, reforça tendências privatizantes e utilitaristas, reduzindo a educação a um processo orientado por resultados mensuráveis. Oliveira e Freitas (2022) assinalam que o campo educacional é atravessado por disputa entre projetos distintos: de um lado, uma perspectiva neoliberal hegemônica; de outro, uma proposta progressista, comprometida com a transformação social e a democratização do ensino. Essa polarização mostra que a gestão escolar é um espaço estratégico de embate político e ideológico.

Em contraposição, a concepção democrática defende a construção coletiva das decisões pedagógicas, administrativas e financeiras. Para Osório (2021, p. 117), “a mudança de um modelo administrativo hierárquico para uma gestão democrática implica descentralização de poder com a participação atuante da comunidade escolar”, exigindo práticas que ultrapassem a dimensão técnica e assumam caráter político-pedagógico.

Paro (2010, p. 763) reforça que a administração escolar deve ser compreendida como “mediação para a realização de fins”, vinculando-se às finalidades educativas em disputa no interior da escola (entre projetos democráticos e emancipatórios, de um lado, e orientações conservadoras e gerencialistas, de outro) e às formas de relação social estabelecidas com a comunidade. Reduzir a administração escolar a função técnica significa desconsiderar sua dimensão formativa e sua contribuição

para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Por sua vez, Libâneo (2016, p. 60) argumenta que a escola deve propiciar “[...] as condições do desenvolvimento cognitivo, afetivo e moral dos alunos, considerando suas características individuais, sociais e culturais e as práticas vivenciam e participam”. Essa compreensão implica reconhecer o papel de destaque socioculturais de que

dos professores no processo educativo, de modo a fortalecer a participação da comunidade escolar como componente da qualidade social da educação.

As concepções de organização e gestão escolar discutidas denotam um campo de tensões entre projetos distintos no interior da escola pública. Como mencionado, a concepção técnico-científica, vinculada à racionalização do trabalho e aos princípios da administração clássica, tende a enfatizar hierarquias, centralização, padronização e eficiência, aproximando-se de lógicas gerencialistas e de responsabilização por resultados. De outro, a concepção sociocrítica compreende a escola como espaço permeado por relações sociais e disputas, desdobrando-se em perspectivas que valorizam a participação e a dimensão política da gestão, como a autogestionária, a interpretativa e a democrático-participativa (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012).

Dentre essas, a perspectiva democrático-participativa afirma a gestão como prática político-pedagógica sustentada pela participação efetiva da comunidade escolar e pela centralidade do trabalho coletivo, tendo o PPP como mediação estruturante. Nesse sentido, a consolidação de uma gestão democrática requer o fortalecimento dessa perspectiva e a superação de reduções gerencialistas, reafirmando a escola como espaço de participação, diálogo e formação cidadã.

Nota-se que a gestão escolar pode assumir sentidos distintos: ora se aproxima de racionalidades gerencialistas orientadas por controle e padronização; ora se afirma como prática político-pedagógica comprometida com participação e emancipação.

Para evitar generalizações e explicitar as perspectivas teóricas mobilizadas neste capítulo, o Quadro 1 apresenta um recorte conceitual fundamentado na classificação das concepções de organização e gestão escolar sistematizada por Libâneo (2013), que distingue modelos conforme seus fundamentos teóricos, finalidades educativas e formas de participação da comunidade escolar. Essa distinção é relevante porque evidencia que a gestão não é neutra: ela expressa projetos educativos e societários em disputa, podendo aproximar-se tanto de racionalidades técnico-gerenciais quanto de perspectivas democráticas e

participativas.

Quadro 1 – Concepções de organização e gestão escolar

Concepção	Características centrais	Efeitos mais comuns na escola pública
<b>Técnico-científica</b>	Ênfase na racionalização do trabalho, normas, hierarquia, eficiência e controle; decisões concentradas na direção; foco em resultados e desempenho.	Pode favorecer práticas gerencialistas e padronização, aproximando a escola de lógicas empresariais e de responsabilização.
<b>Autogestionária</b>	Centralidade da coletividade; decisões tomadas pelo conjunto (assembleias e instâncias internas); busca de horizontalidade e corresponsabilização.	Amplia participação e pertencimento, mas pode enfrentar limites institucionais/estruturais para se consolidar na rede pública.
<b>Interpretativa</b>	Foco na escola como cultura e “mundo vivido”; decisões orientadas por significados, relações, valores e práticas cotidianas; compreensão da dinâmica interna.	Contribui para interpretar conflitos e rotinas escolares; porém, isolada, pode não enfrentar estruturas macro de desigualdade e regulação externa.
<b>Democrático-participativa</b>	Participação efetiva da comunidade escolar (professores, estudantes, famílias) articulada ao trabalho pedagógico; descentralização com corresponsabilidade; direção como liderança político-pedagógica.	Fortalece instâncias colegiadas e o Projeto Político-Pedagógico (PPP), alinhando gestão e finalidades educativas à qualidade social, equidade e democratização.

Fonte: Adaptado de Libâneo (2013).

A tipologia apresentada no Quadro 1 contribui para qualificar o debate deste capítulo ao revelar que as diferentes concepções de gestão não são neutras: cada uma delas expressa finalidades educativas específicas e projeta um papel distinto para o gestor escolar. Compreender essa relação é fundamental para analisar como o contexto neoliberal reconfigura as práticas de gestão e quais as possibilidades de resistência por meio da perspectiva democrático-participativa.

Quando políticas educacionais de orientação neoliberal induzem metas, avaliações padronizadas e controle por resultados, a concepção técnico-científica é reconfigurada sob a lógica gerencial, ganhando novo fôlego. Nesse contexto, as finalidades educativas são claramente delimitadas: trata-se de formar indivíduos adaptados às demandas do mercado de trabalho, com ênfase no desenvolvimento de competências e habilidades mensuráveis, especialmente em leitura e matemática. O conhecimento científico e cultural mais amplo, a formação crítica e a preparação para

o exercício da cidadania tornam-se secundários ou mesmo invisibilizados diante da urgência dos resultados.

A gestão escolar, para atender a essas finalidades, opera com práticas bastante concretas. A principal delas é a centralidade das avaliações externas: o calendário escolar passa a ser organizado em função das datas das provas (Prova Brasil, Saeb, sistemas estaduais e municipais); o currículo é reduzido ao que é cobrado nos testes; simulados periódicos são aplicados para treinar os estudantes no formato das questões; e os resultados são sistematicamente monitorados para identificar turmas ou alunos com baixo desempenho, que passam a receber atenção focalizada.

Além disso, a gestão adota práticas de gestão por dados: reuniões pedagógicas convertem-se em espaços de análise de gráficos e indicadores; metas bienais (como as do Ideb) são desdobradas em metas anuais, mensais e até mesmo por turma; e o planejamento escolar é pautado pela necessidade de “bater as metas”. Em muitos estados e municípios, políticas de bonificação atrelam a remuneração de professores e gestores ao cumprimento dessas metas, aprofundando a lógica meritocrática e a competição entre escolas (Aguiar; Barguil, 2024).

O gestor, nesse cenário, assume o papel de gerente de resultados. Sua rotina é dominada pelo monitoramento de indicadores, pela prestação de contas às secretarias de educação e pela pressão para que os professores cumpram o conteúdo que será cobrado nas provas. A autonomia pedagógica e a capacidade de liderar processos coletivos são severamente reduzidas, restando pouca margem para decisões substantivas que não estejam alinhadas às metas externas.

Diante desse quadro adverso, a pergunta que se impõe é: como se concretiza a gestão democrática no atual contexto? E é possível? A resposta a essa questão não pode ser simplificada, pois envolve reconhecer tanto os limites estruturais quanto as possibilidades de resistência que emergem no cotidiano escolar. A gestão democrática, na perspectiva teórica que a fundamenta, orienta-se por finalidades educativas radicalmente distintas das neoliberais. Visa-se formar sujeitos críticos, autônomos e participativos, capazes de compreender e transformar a realidade social. O conhecimento é concebido como bem público e direito de todos, e não como mercadoria ou instrumento de adaptação ao mercado.

Para atender a essas finalidades, a gestão democrática mobiliza práticas específicas que buscam, nas brechas do sistema, construir alternativas. A primeira

delas é o fortalecimento do PPP como instrumento de identidade e direção coletiva. Em escolas onde a gestão democrática se efetiva, o PPP não é um documento burocrático arquivado na gaveta, mas sim um processo contínuo de reflexão e deliberação coletiva, que envolve professores, estudantes, funcionários e famílias na definição dos rumos da escola.

A segunda prática é a ativação e fortalecimento dos espaços colegiados: conselhos escolares com poder deliberativo, assembleias de pais e mestres, grêmios estudantis atuantes. Esses espaços, quando efetivos, funcionam como contrapoderes à lógica gerencial, pautando debates sobre o currículo, as condições de trabalho, a destinação dos recursos e as prioridades pedagógicas. Saraiva e Monte (2020) afirmam que esses espaços, embora enfrentem dificuldades, são fundamentais para a democratização das relações escolares e para a formação política dos estudantes. A terceira prática é a reinterpretação crítica das políticas de avaliação. Gestores comprometidos com a democracia não ignoram as metas e os indicadores, mas os utilizam de forma contextualizada, como um diagnóstico entre outros, e não como o único critério de qualidade. Os dados das avaliações externas podem ser apropriados pela comunidade escolar para identificar problemas, planejar intervenções e reivindicar melhores condições, em vez de servirem apenas para *rankings* e responsabilização.

No entanto, é preciso reconhecer que a concretização plena da gestão democrática no contexto neoliberal é profundamente tensionada e, em muitos casos, inviabilizada pelas condições estruturais. A pressão por resultados, a precarização do trabalho docente, a falta de autonomia financeira e pedagógica, a fragilidade dos espaços de participação e a própria cultura política autoritária ainda hegemônica em muitas redes de ensino são obstáculos reais e cotidianos.

Logo, o que se observa não é uma concretização linear e generalizada da gestão democrática, mas sim a existência de experiências de resistência e de construção democrática nas brechas do sistema. São escolas nas quais o diretor consegue, mesmo sob pressão, manter o diálogo com a comunidade, o conselho escolar delibera e é respeitado, o PPP é construído coletivamente e orienta as práticas, os professores encontram espaços para refletir criticamente sobre seu trabalho. Essas experiências, ainda que localizadas e muitas vezes frágeis, demonstram que a gestão democrática não é uma utopia inalcançável, e sim uma possibilidade real que precisa ser permanentemente disputada e defendida.

A pesquisa de Silva (2018), ao analisar redes municipais com diferentes formas de provimento do cargo de diretor, encontrou evidências de que contextos com maior participação da comunidade na escolha dos gestores tendem a apresentar melhores indicadores de gestão e maior envolvimento da comunidade escolar. Isso sugere que, mesmo em um cenário adverso, mecanismos institucionais democráticos podem fazer diferença, desde que acompanhados de condições adequadas e de uma cultura participativa.

Diante disso, pode-se afirmar que a gestão democrática no contexto neoliberal é uma contradição em movimento: ao mesmo tempo em que enfrenta forças poderosas que a comprimem e a esvaziam, ela encontra formas de se afirmar nas práticas cotidianas de sujeitos que acreditam na escola pública como espaço de formação humana e de transformação social. Sua concretização não é um estado definitivo a ser alcançado, mas um processo permanente de luta, que depende da articulação entre condições institucionais, formação política e mobilização coletiva da comunidade escolar.

Esse debate dialoga diretamente com as finalidades educativas em disputa no campo escolar. Conforme Libâneo (2019), essas finalidades podem ser compreendidas a partir de diferentes visões (tradicional, neoliberal, sociológica/intercultural e dialética histórico-cultural), cada qual sustentando concepções distintas de currículo, ensino, aprendizagem e gestão.

Desse modo, ao afirmar que a gestão escolar é um campo de tensões entre conservação e transformação, é preciso explicitar a concepção de gestão que orienta a análise: se uma gestão centrada no controle, na eficiência e na padronização (técnico-científica/gerencial), ou uma gestão orientada pela participação, pelo trabalho pedagógico coletivo e pela formação integral dos sujeitos (democrático-participativa). Nesta última, o PPP e as instâncias colegiadas não são meros dispositivos formais, e sim mediações para a democratização da escola e para a articulação entre organização e finalidades educativas.

Nesse contexto, é imprescindível examinar um dos principais mecanismos por meio dos quais a racionalidade gerencial se materializa no cotidiano da escola pública: a avaliação educacional. Nas reformas educacionais contemporâneas, a avaliação deixa de operar apenas como mediação pedagógica voltada ao acompanhamento da aprendizagem e passa a ocupar posição estratégica na regulação do trabalho escolar. Ao converter finalidades educativas em metas, indicadores e *rankings* comparativos,

redefine prioridades institucionais, reorganiza práticas pedagógicas e intensifica processos de responsabilização de professores e gestores.

Assim, a disputa entre uma gestão orientada por finalidades democráticas e uma gestão alinhada ao tecnicismo neoliberal expressa-se de forma particularmente aguda na expansão da cultura avaliativa, que ressignifica o sentido da qualidade e da própria função social da escola.

### 3.2 AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO CONTEXTO NEOLIBERAL E SEUS EFEITOS NA GESTÃO ESCOLAR

Na seção anterior, discutiu-se como as finalidades educativas vêm sendo tensionadas entre projetos democráticos, orientados à formação crítica e emancipadora, e projetos gerenciais alinhados às reformas neoliberais, que subordinam a escola a metas de desempenho e à lógica da eficiência (Dourado, 2020b; Libâneo, 2012; Paro, 2010). A decisão de abordar, nesta seção, as avaliações externas em larga escala decorre diretamente desse debate, pois é por meio delas que as finalidades educativas são convertidas em indicadores mensuráveis e que a própria gestão escolar passa a ser monitorada, comparada e responsabilizada (Afonso, 2009; Freitas, 2012). Por conseguinte, não se trata apenas de uma inflexão na cultura avaliativa, como também da consolidação de políticas de avaliação inscritas na racionalidade neoliberal, que passam a organizar o trabalho escolar e a redefinir os critérios pelos quais a gestão é observada, julgada e legitimada (Adrião; Garcia, 2015; Libâneo, 2016).

Historicamente, a avaliação educacional esteve associada à verificação da aprendizagem, assumindo, com frequência, caráter classificatório e seletivo, circunscrito ao espaço da sala de aula. No entanto, a partir do final do século XX, com a expansão das políticas neoliberais e a crescente influência de organismos internacionais, como o BM, a OCDE e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a avaliação passa a ser compreendida como instrumento estratégico de gestão e responsabilização, estando articulada à lógica de resultados e à produção de indicadores quantitativos (Afonso, 2009; Libâneo, 2016). Nesse contexto, a aprendizagem deixa de ser compreendida exclusivamente como processo formativo interno à escola e passa a ser traduzida em

dados comparáveis, permitindo classificar redes, escolas e sistemas educacionais (Freitas, 2012).

No Brasil, a década de 1990 foi decisiva para a implementação de reformas educacionais alinhadas a esse receituário internacional, impulsionando a criação e a consolidação de avaliações externas em larga escala. Nesse âmbito, o Saeb insere-se em um movimento mais amplo de modernização da gestão pública, sustentado pela premissa de que avaliar é condição para tornar o sistema educacional eficiente, transparente e comparável (Brasil, 2021). Composto por testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática e por questionários contextuais aplicados a estudantes, professores e gestores, o Saeb produz indicadores que passam a orientar diagnósticos, políticas de intervenção e estratégias de gestão. Progressivamente, esses resultados deixam de ser apenas instrumentos de análise do sistema e passam a constituir parâmetros de avaliação do desempenho das escolas e de suas equipes gestoras (Afonso, 2009; Freitas, 2012).

A partir de 2005, a Prova Brasil ampliou esse processo ao integrar o Saeb com foco censitário nos estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, fornecendo resultados detalhados por escola e rede de ensino. Com base nas médias dessas avaliações, articuladas aos dados de fluxo escolar (taxas de aprovação) coletados pelo Censo Escolar, foi criado, em 2007, o Ideb, que se consolidou como principal indicador oficial da qualidade da educação básica brasileira (Brasil, 2021). Mais do que mensurar a aprendizagem, o Ideb sintetiza, em um único número, a suposta eficácia da escola e de sua gestão, tornando-se referência para definição de metas nacionais, distribuição de recursos, programas de intervenção, políticas de bonificação e mecanismos de indução de resultados (Afonso, 2009; Libâneo, 2016).

Além do Saeb e da Prova Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), criado em 1998, passou, ao longo do tempo, de instrumento diagnóstico em principal via de acesso ao ensino superior, ampliando a centralidade da avaliação em larga escala na regulação das trajetórias escolares. No ensino superior, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) estenderam essa lógica a todos os níveis de ensino (Brasil, 2023). Esse conjunto de exames e indicadores consolidou um modelo de gestão educacional baseado em metas, *rankings* e comparações públicas de desempenho, reforçando mecanismos de controle sobre escolas, professores e gestores e aproximando a educação de um paradigma de gestão empresarial (Adrião; Garcia,

2015; Freitas, 2012).

O modelo de gestão ancorado em metas, *rankings* e comparações públicas, produz efeitos profundos sobre a possibilidade de concretização da gestão democrática e sobre as finalidades educativas emancipatórias defendidas por autores como Libâneo (2012, 2016). Para compreender esses efeitos, é necessário analisar como a lógica avaliativa reconfigura o trabalho escolar em suas dimensões política, pedagógica e relacional.

Em primeiro lugar, a centralidade das avaliações externas tende a esvaziar os espaços de participação coletiva que são a base da gestão democrática. Como mencionado, conselhos escolares, assembleias de pais e grêmios estudantis perdem centralidade diante da urgência dos resultados; reuniões pedagógicas, que deveriam ser momentos de reflexão coletiva sobre o currículo, as práticas de ensino e as necessidades dos estudantes, convertem-se em espaços de análise de gráficos, comparação de índices e planejamento de estratégias para elevar a proficiência nas disciplinas avaliadas (Arruda, 2023). A participação da comunidade, quando ocorre, é frequentemente mobilizada para legitimar decisões já tomadas ou para cobrar resultados, e não para construir coletivamente os rumos da escola. A gestão democrática, princípio constitucional e bandeira histórica dos educadores, cede espaço a uma gestão por resultados, na qual o diálogo é substituído pela meta, e a construção coletiva, pela prescrição externa.

Em segundo lugar, a pressão por resultados fragiliza a autonomia da escola e do gestor, condição indispensável para a gestão democrática. Como observam Aguiar e Barguil (2024), em contextos de forte indução por metas, a margem de decisão do diretor reduz-se drasticamente. O currículo é, na prática, definido pelas matrizes de referência das avaliações; o calendário escolar é pautado pelas datas das provas externas; e o planejamento pedagógico é subordinado à necessidade de contemplar os conteúdos que serão cobrados nos testes. O gestor, que deveria liderar a construção coletiva do PPP, vê-se reduzido a um gerente de desempenho, cuja principal função é garantir que sua escola atinja as metas pactuadas. A autonomia pedagógica, administrativa e financeira, prevista na LDB e reafirmada pelo PNE, torna-se letra morta diante da centralização imposta pela lógica avaliativa.

Em terceiro lugar, e talvez o mais grave, esse processo desloca as finalidades educativas da escola. Para Libâneo (2012, 2016), a função primordial da escola pública é a socialização do conhecimento científico e cultural, a formação para a

cidadania crítica e a promoção do desenvolvimento integral dos estudantes. Essa é uma concepção emancipatória de educação, que visa formar sujeitos autônomos, capazes de compreender e transformar a realidade social. No entanto, quando a qualidade da escola é reduzida a índices de desempenho em testes padronizados, as finalidades educativas são redefinidas em termos instrumentais e utilitários. O que passa a importar não é mais a formação ampla dos estudantes, mas sua capacidade de responder corretamente a questões de múltipla escolha em Língua Portuguesa e Matemática.

Ao reduzir a educação ao treinamento para testes, a escola abandona sua função de promover o pensamento crítico, a curiosidade intelectual, a sensibilidade estética e a formação ética. Instaura-se, assim, uma pedagogia do desempenho, na qual o valor do estudante é medido por sua nota, e o valor da escola, por sua posição no *ranking*. As finalidades educativas emancipatórias, que orientariam a gestão para a formação de sujeitos históricos, são suplantadas por finalidades adaptativas, que visam ajustar os indivíduos às demandas do mercado e à lógica da competição.

Freitas (2012) alerta que essa reconfiguração não é acidental, pois é parte de um projeto mais amplo dos chamados reformadores empresariais da educação, que buscam subordinar a escola pública aos interesses do capital. Nesse projeto, a gestão democrática é um obstáculo a ser removido ou, quando não possível, esvaziado de seu conteúdo político, reduzido a uma retórica vazia de participação. A gestão por resultados, ao contrário, é funcional a esse projeto, pois produz um gestor disciplinado pelas metas e uma comunidade escolar fragmentada pela competição.

Diante desse cenário, a pergunta sobre a possibilidade da gestão democrática no contexto neoliberal não pode ser respondida de forma otimista ou ingênua. É uma possibilidade real, mas profundamente tensionada, que depende da capacidade dos sujeitos escolares de articular resistências coletivas e de disputar, no cotidiano, os sentidos da qualidade e da própria educação. O desafio é transformar essas experiências pontuais em práticas institucionalizadas e generalizadas, o que exige não apenas vontade política, mas também condições materiais, formação continuada e políticas públicas que efetivamente sustentem a democratização da gestão.

Libâneo (2016, p. 40-41) critica esse processo, afirmando que as orientações internacionais impulsionaram “a implementação de um currículo instrumental [...] em que a função da escola é reduzida ao cumprimento de metas previamente

estabelecidas”. Nesse cenário, a avaliação desloca-se de sua função formativa, que deveria subsidiar o professor na compreensão dos processos de aprendizagem e orientar intervenções pedagógicas, para assumir papel predominantemente regulador, redefinindo os critérios do que passa a ser entendido como boa gestão (Afonso, 2009). A gestão escolar deixa de ser avaliada prioritariamente por sua capacidade de promover participação, equidade e condições adequadas de ensino e passa a ser julgada pela entrega de resultados em indicadores oficiais (Adrião; Garcia, 2015; Freitas, 2012).

Autores que analisam o Sistema Nacional de Avaliação asseveram que, ao padronizarem exames e produzirem *rankings* públicos, os resultados passam a funcionar como verdadeiro “cartão de visita” das escolas, frequentemente mobilizado como estratégia de legitimação e marketing institucional em torno da ideia de performance (Afonso, 2009; Lôbo, 2025).

Em muitas unidades escolares, a gestão reorganiza o cotidiano com vistas a assegurar ampla participação e desempenho elevado nas avaliações externas. Essa estruturação leva, não raramente, à suspensão ou secundarização de projetos que não dialogam diretamente com as provas, a priorização de conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática e a intensificação de simulados, revisões sistemáticas e aulas preparatórias. Estudos sobre práticas avaliativas indicam que, sob a pressão por bons resultados, o projeto pedagógico é redirecionado para o treinamento dos estudantes para os exames, convertendo o desempenho quantitativo em ativo simbólico e competitivo da instituição (Freitas, 2012; Lôbo, 2025).

Nessa dinâmica, o planejamento pedagógico deixa de estar prioritariamente vinculado às necessidades formativas dos estudantes e passa a ser orientado pelo calendário das avaliações externas e pelos indicadores de desempenho. O foco desloca-se da aprendizagem como processo complexo e multidimensional para a performance mensurável, produzindo aquilo que Freitas (2012) denomina de cultura de resultados, traço constitutivo das políticas educacionais neoliberais. Nessa cultura, avaliação torna-se sinônimo de pontuação em prova padronizada, e qualidade escolar é reduzida à posição ocupada em *rankings* ou ao cumprimento de metas centralmente definidas (Afonso, 2009; Libâneo, 2016). Destarte, dimensões qualitativas do trabalho pedagógico, como a construção de vínculos, o fortalecimento da participação democrática, o desenvolvimento da autonomia intelectual e a formação ética, passam a ser invisibilizadas, uma vez que escapam à lógica da quantificação e da comparabilidade (Charlot *et al.*, 2021).

É nesse ponto que se tornam mais evidentes os efeitos da avaliação, em contexto neoliberal, sobre a gestão escolar. Passam a constituir alvos privilegiados da ação gestora aspectos como o alcance das metas de Ideb, a elevação das taxas de aprovação e permanência sem prejuízo do desempenho nos testes, a otimização de recursos com vistas à melhoria de índices e a mobilização de professores e estudantes em torno de estratégias focalizadas nas disciplinas avaliadas, com uso intensivo de dados estatísticos (Freitas, 2012; Lôbo, 2025).

Pesquisas sobre a implementação do Ideb em diferentes estados indicam que secretarias de educação pactuam metas específicas com cada unidade escolar, monitoram sistematicamente os resultados e condicionam programas de apoio técnico e, em determinados casos, incentivos financeiros ao cumprimento dessas metas. Esse arranjo intensifica a pressão sobre diretores e equipes gestoras, que passam a operar sob permanente regime de monitoramento (Afonso, 2009; Brasil, 2021).

Desse modo, a gestão escolar, no contexto das avaliações externas, torna-se objeto contínuo de vigilância, comparação e hierarquização. Autores inspirados em Michel Foucault interpretam a avaliação em larga escala como dispositivo de poder que articula controle, produção de saber e normalização. O exame padronizado funciona como mecanismo disciplinar que individualiza escolas e gestores, produz registros comparáveis e estabelece padrões de desempenho que permitem classificar, premiar ou sancionar (Lôbo, 2025).

Sob essa lógica, diretores e coordenadores pedagógicos são progressivamente convertidos em gestores de desempenho, cuja legitimidade institucional passa a ser aferida predominantemente pelos índices alcançados, mais do que por sua capacidade de promover processos formativos consistentes, democráticos e socialmente referenciados (Adrião; Garcia, 2015; Freitas, 2012).

No plano internacional, o Banco Mundial atua na difusão de políticas educacionais voltadas aos países em desenvolvimento, enfatizando a ampliação do acesso à escolarização, mas subordinando-a a uma perspectiva de alívio da pobreza e de formação de capital humano. Essa abordagem associa a melhoria educacional à adoção de currículos instrumentais, focalizados em competências básicas e mensuráveis, articuladas a avaliações padronizadas e mecanismos de responsabilização (Libâneo, 2016). Essa orientação redefine as finalidades da escola ao privilegiar um conjunto restrito de habilidades consideradas estratégicas para a inserção produtiva, em detrimento de uma formação omnilateral, crítica e

culturalmente ampla, reforçando concepções estreitas de qualidade educacional (Afonso, 2009; Freitas, 2012).

A OCDE, por meio do *Programme for International Student Assessment* (Pisa), reforça essa tendência ao comparar o desempenho de estudantes de 15 anos em leitura, matemática e ciências, produzindo *rankings* internacionais que passam a influenciar agendas nacionais de reforma (Afonso, 2009). Verifica-se que a incorporação recorrente dos resultados do Pisa ao debate público contribui para consolidar a ideia de que a boa gestão é aquela capaz de alinhar-se a padrões globais de desempenho, intensificando a *accountability* e a competição entre redes e escolas. Documentos oficiais frequentemente utilizam esses resultados como justificativa para mudanças curriculares, fortalecimento de avaliações nacionais e redefinição de metas do Ideb, evidenciando a estreita interdependência entre avaliação, gestão e política educacional (Brasil, 2021; Libâneo, 2016).

Do ponto de vista da escola, esses processos demandam que a gestão passe a ajustar-se, em maior ou menor grau, às políticas de avaliação e de bonificação por resultados. Em primeiro lugar, observa-se a reorganização do PPP e do planejamento escolar em torno dos indicadores oficiais: priorizam-se conteúdos recorrentes nas provas padronizadas, intensificam-se simulados e revisões sistemáticas, criam-se turmas de reforço focalizadas nas disciplinas avaliadas, reorganizam-se horários e, por vezes, ajusta-se o calendário letivo para resguardar os dias de aplicação das avaliações externas (Freitas, 2012; Lôbo, 2025).

Em determinadas situações, a escola incorpora explicitamente a linguagem da performance e do marketing educacional, utilizando bons resultados como estratégia de captação de matrículas e de construção de prestígio institucional. Paralelamente, surgem conflitos éticos no interior das equipes, sobretudo diante de práticas seletivas e excludentes, como a pressão para que estudantes com baixo desempenho se ausentem nos dias de prova ou sejam transferidos, tensionando, dessa forma, o compromisso da escola pública com a inclusão e a equidade (Adrião; Garcia, 2015).

Em termos práticos, essa reorientação ocorre quando a equipe gestora internaliza a gramática da performatividade (metas, *rankings*, premiações e comparações) e passa a organizar o trabalho escolar como gestão de indicadores. Reuniões pedagógicas convertem-se, não raro, em espaços de leitura de gráficos e cobrança de resultados; o acompanhamento do ensino tende a restringir-se ao monitoramento do conteúdo a ser cobrado pelas avaliações; e a formação continuada

pode ser redirecionada a treinamentos voltados ao incremento de desempenho em testes padronizados.

Quando políticas de bonificação são implementadas, a gestão enfrenta o dilema de administrar incentivos que reforçam competição e meritocracia em contextos marcados por profundas desigualdades sociais, distintas condições de trabalho docente e infraestrutura frequentemente precária.

Em segundo lugar, em diversos estados e municípios, o cumprimento de metas associadas ao Ideb e a outros indicadores vincula-se à concessão de bônus financeiros ou gratificações por desempenho. Nesses contextos, a gestão escolar é instada a mediar políticas de incentivo que reforçam a lógica meritocrática e a competição entre escolas, desconsiderando, em grande medida, as desigualdades de contexto e as condições concretas de escolarização (Freitas, 2012). Esse modelo, frequentemente associado aos chamados reformadores empresariais da educação, converte diretores em gestores de resultados, deslocando o foco da liderança pedagógica e da formação integral para a disputa por posições mais favoráveis em *rankings* (Freitas, 2012; Libâneo, 2016). Em vez de promover a reflexão coletiva sobre as condições de ensino e aprendizagem, a gestão passa a centrar-se em metas, gráficos e tabelas, com reuniões predominantemente orientadas por dados de desempenho, como mencionado (Afonso, 2009).

Conforme Afonso (2009), nesse cenário, a avaliação perde centralidade como prática formativa e assume função regulatória, sendo mobilizada para controlar o trabalho docente, redefinir prioridades curriculares, orientar programas de formação continuada focados em resultados e legitimar intervenções administrativas. A gestão deixa de operar como instância de mediação político-pedagógica e de construção coletiva de projetos educacionais para assumir, predominantemente, a função de executora de metas definidas externamente (Libâneo, 2016).

E mais, sob pressão de secretarias e agências reguladoras, gestores tendem a reproduzir discursos de qualidade associados a índices numéricos, mesmo quando reconhecem as limitações desses indicadores e o descompasso entre os resultados em provas padronizadas e a complexidade da realidade vivida pelos estudantes (Charlot *et al.*, 2021).

Os efeitos dessas políticas extrapolam o âmbito da gestão e incidem diretamente sobre o currículo e a experiência formativa. Ao influenciarem o que deve ser ensinado, como o tempo escolar deve ser organizado e quais aprendizagens são

consideradas prioritárias, as avaliações externas operam como uma espécie de currículo implícito, estreitando o horizonte formativo dos estudantes (Freitas, 2012).

De acordo com Adrião e Garcia (2015), nesse modelo, disciplinas e práticas não contempladas nos exames (como Arte, Filosofia, Sociologia, projetos interdisciplinares e atividades culturais) tornam-se marginalizadas em favor de conteúdos diretamente cobrados nas avaliações. Libâneo (2016) adverte que essa estrutura curricular, centrada em competências básicas e utilitárias, enfraquece a função humanizadora da escola e compromete a formação crítica e cidadã, produzindo uma escolarização orientada mais à adaptação à ordem vigente do que à sua problematização.

Os efeitos da avaliação em larga escala também contribuem para aprofundar a dualidade escolar denunciada por Libâneo (2012). De um lado, situam-se escolas frequentadas pelas elites, menos submetidas à pressão direta de indicadores como o Ideb e mais orientadas à produção de conhecimento, à ampliação de repertórios culturais e ao acesso a línguas estrangeiras, artes e ciências. De outro, encontram-se escolas públicas localizadas em contextos populares, intensamente pressionadas por metas e *rankings*, e frequentemente convertidas em espaços de acolhimento social e preparação para testes, com reduzidas condições materiais e pedagógicas para ofertar experiências curriculares amplas e diversificadas.

Como mencionado anteriormente, estudos sobre a implementação do Ideb em diferentes estados evidenciam esse paradoxo: redes podem ocupar posições de destaque em *rankings* nacionais enquanto persistem problemas estruturais relacionados ao acesso, à permanência, à formação docente e ao financiamento, o que põe em questão a própria noção de qualidade aferida por índices sintéticos (Afonso, 2009; Brasil, 2021).

Diante desse cenário, diversos autores defendem a necessidade de reestruturação dos sistemas avaliativos em consonância com uma concepção democrática e formativa de educação. Freitas (2012) propõe um modelo de avaliação diagnóstica e processual, orientado a produzir informações que subsidiem o aprimoramento das práticas pedagógicas a partir das necessidades concretas dos estudantes, e não a classificação ou o ranqueamento de escolas. Nessa perspectiva, os resultados deixam de operar como instrumentos de punição ou premiação e passam a ser apropriados criticamente pelas equipes escolares, em processos coletivos de análise, reflexão e planejamento.

Luckesi (2011), por sua vez, sustenta que a avaliação deve estar a serviço da formação integral, contemplando dimensões cognitivas, sociais e afetivas, substituindo práticas excludentes por procedimentos inclusivos, dialógicos e contínuos, comprometidos com o sucesso escolar de todos. Nesse horizonte, a gestão escolar cumpre papel estratégico de resistência e reinvenção frente às políticas de avaliação em larga escala.

Mais do que cumprir metas ou administrar bônus, cabe aos gestores problematizar, junto à comunidade escolar, os sentidos e efeitos dessas políticas, utilizar criticamente os dados produzidos e articulá-los ao Projeto Político-Pedagógico da escola (Adrião; Garcia, 2015; Freitas, 2012).

Importa destacar que a participação efetiva de professores, estudantes e famílias na discussão sobre avaliação é condição fundamental para que ela deixe de ser mecanismo de controle e se converta em instrumento de democratização, transparência e melhoria das condições de ensino (Charlot *et al.*, 2021; Libâneo, 2016).

Charlot *et al.* (2021) lembra que a educação é direito humano fundamental e, como tal, as práticas avaliativas devem comprometer-se com a equidade e com a formação de sujeitos críticos e emancipados. Isso implica questionar modelos meritocráticos e classificatórios que tendem a reproduzir e legitimar desigualdades sociais, recolocando a avaliação em diálogo com as finalidades públicas da escola.

A discussão sobre avaliação em larga escala, portanto, reconduz ao problema central que atravessa este capítulo: a qual projeto de sociedade e de educação servem os indicadores, provas e rankings que orientam a gestão escolar? (Afonso, 2009; Libâneo, 2016).

Assim, a opção por analisar a avaliação articula-se diretamente ao debate anterior sobre finalidades educativas e modelos de gestão. É nas políticas de avaliação em larga escala, estruturadas sob a racionalidade neoliberal, que se materializam de forma particularmente visível as disputas em torno da função social da escola e do papel da gestão (Adrião; Garcia, 2015; Freitas, 2012).

Compreender como as avaliações externas reconfiguram o trabalho do gestor, seja pela pressão por índices, pela indução de currículos mínimos, pela vinculação a políticas de bonificação ou pela produção de *rankings*, é condição indispensável para pensar alternativas de gestão democrática capazes de recuperar a centralidade da formação humana, da justiça social e da participação coletiva na definição dos rumos

da educação pública (Charlot *et al.*, 2021; Libâneo, 2016).

### 3.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA E PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO: O PAPEL DO GESTOR NA ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS E PRÁTICA ESCOLAR

O gestor escolar ocupa posição estratégica na mediação entre as políticas educacionais definidas em instâncias superiores e a realidade concreta da escola. Sua função não se limita a atribuições administrativas; assume natureza eminentemente política e pedagógica, pois envolve interpretar, contextualizar e implementar diretrizes legais e normativas à luz das necessidades, especificidades e desafios da comunidade escolar. Dessa forma,

[...] pela peculiaridade democrática e pública de sua função, o dirigente escolar precisa ser democrático no sentido pleno desse conceito, ou seja, sua legitimidade advém precipuamente da vontade livre e do consentimento daqueles que se submetem à sua direção (Paro, 2010, p. 776).

Sob esse prisma, o gestor não pode ser reduzido à condição de mero executor de políticas previamente definidas. Cabe-lhe atuar como articulador e mediador, capaz de transformar orientações normativas em práticas pedagógicas socialmente referenciadas, assegurando que a escola cumpra sua função formativa e pública.

Lück (2009) destaca que o diretor deve exercer liderança pedagógica, articulando unidade e diversidade no trabalho educacional. Compete-lhe coordenar a elaboração e a implementação do PPP, promover processos de formação continuada, instituir mecanismos de acompanhamento e avaliação das práticas pedagógicas e fomentar um ambiente institucional comprometido com a melhoria das experiências de aprendizagem. Ressalta-se que essa liderança não se confunde com centralização decisória, mas se sustenta na capacidade de mobilizar coletivamente a comunidade escolar em torno de objetivos compartilhados.

Osório (2021, p. 116) observa que a gestão democrática “ainda engatinha nos espaços das instituições de ensino”, o que mostra o distanciamento entre escola e comunidade. Nota-se que a democratização da gestão não decorre automaticamente de dispositivos legais, uma vez que depende de condições institucionais concretas e de práticas efetivamente participativas. A atuação do gestor não ocorre em um vazio normativo: é condicionada pelas finalidades

atribuídas à escola e pelas diretrizes políticas, administrativas e avaliativas que moldam o trabalho institucional. Assim, a aproximação entre escola, famílias e comunidade está diretamente relacionada ao grau de autonomia assegurado à gestão e às margens reais de decisão disponíveis no cotidiano.

Nesse cenário, a construção do PPP não pode reduzir-se a exigência formal ou documento burocrático produzido para atender a determinações legais. (2009, p. 7) concebe a gestão democrática como “espaço plural de partilha de poder Hickmann

e negociação de conflitos”, no qual a elaboração do projeto pedagógico torna-se um momento privilegiado de participação coletiva. O PPP, quando efetivamente construído de forma colaborativa, expressa a identidade da escola, explicita suas finalidades educativas e orienta decisões curriculares, organizacionais e avaliativas, reafirmando a instituição como espaço público de formação cidadã.

O papel do gestor, como elo entre políticas públicas e prática escolar, exige postura crítica diante de diretrizes emanadas por órgãos governamentais e influências internacionais. Conforme assinala Libâneo (2016), cabe ao diretor assumir posição ativa na interpretação dessas políticas, evitando que a escola se limite ao cumprimento acrítico de metas e indicadores. Isso significa sustentar uma concepção de qualidade social da educação, comprometida com a formação integral, com a equidade e com a democratização do conhecimento.

Ao conduzir o processo de elaboração e revisão do PPP, o gestor pode favorecer a participação dos diferentes segmentos (professores, estudantes, famílias e funcionários) em decisões que afetam diretamente o cotidiano escolar. Entretanto, essa participação não se realiza de modo linear ou isento de tensões, sobretudo em contextos marcados por metas externas, exigências administrativas e políticas de responsabilização. O fortalecimento da autonomia escolar e a consolidação de uma gestão orientada por princípios democráticos dependem das condições institucionais concretas e das margens efetivas de atuação. Exigem, ainda, do gestor postura estratégica e reflexiva, capaz de sustentar, no cotidiano, espaços de diálogo, negociação e construção coletiva, mesmo diante de pressões gerenciais que tendem a reduzir a gestão à administração de resultados.

### 3.3.1 Liderança do gestor escolar e gestão democrática no neoliberalismo

A liderança pedagógica é uma dimensão essencial da gestão escolar, pois se relaciona diretamente à qualidade do processo de ensino e aprendizagem, à formação integral dos estudantes e à consolidação de práticas educacionais coerentes com princípios democráticos. Segundo Lück (2009):

Gestão escolar é o ato de gerir a dinâmica cultural da escola, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas para a implementação de seu projeto político-pedagógico e comprometido com os princípios da democracia [...]. A gestão escolar constitui [...] um enfoque de atuação em educação, que objetiva promover a organização, a mobilização e a articulação de todas as condições materiais e humanas necessárias para garantir o avanço dos processos socioeducacionais [...], orientados para a promoção efetiva da aprendizagem dos alunos (Lück, 2009, p. 24).

Essa concepção deixa claro que cabe ao gestor escolar coordenar, apoiar e acompanhar continuamente o trabalho pedagógico desenvolvido pelos professores, assegurando que as decisões tomadas no âmbito da escola estejam orientadas à promoção da aprendizagem e da formação integral dos estudantes.

Por conseguinte, o exercício da liderança pedagógica exige atuação propositiva e articuladora. Gadotti (2011, p. 1) ressalta que:

A participação popular e a gestão democrática fazem parte da tradição das chamadas pedagogias participativas. Elas incidem positivamente na aprendizagem. Pode-se dizer que a participação e a autonomia compõem a própria natureza do ato pedagógico. A participação é um pressuposto da própria aprendizagem. Mas, formar para a participação é, também, formar para a cidadania, isto é, formar o cidadão para participar, com responsabilidade, do destino de seu país (Gadotti, 2011, p. 1).

Desse modo, o gestor deve promover espaços de escuta e de tomada de decisão coletiva, incentivando o protagonismo de professores, estudantes e famílias na definição de estratégias que atendam às especificidades do contexto escolar. Para Gadotti (2011), participação e autonomia integram a própria natureza do ato pedagógico, sendo fundamentais tanto para a aprendizagem quanto para a formação cidadã.

Nesse sentido, a gestão democrática demanda a criação de espaços efetivos de deliberação coletiva, como conselhos escolares, assembleias e reuniões pedagógicas participativas, de modo que as decisões relativas ao currículo, aos

projetos e às prioridades institucionais resultem de processos de debate e construção conjunta, e não de imposições hierárquicas.

Conforme argumenta Gadotti (2011), essa prática contribui para fortalecer o sentimento de pertencimento e de corresponsabilidade entre os sujeitos da comunidade escolar, além de favorecer a consolidação da autonomia institucional. Ao atuar como articulador e mediador, o gestor amplia a capacidade da escola de responder às demandas sociais e culturais de seu contexto, valorizando a diversidade e o diálogo como fundamentos de uma educação democrática e emancipatória.

Assim, a liderança pedagógica comprometida com a participação efetiva consiste em instrumento de transformação social, pois possibilita que a escola deixe de ser apenas espaço de reprodução de políticas externas e se afirme como ambiente de construção coletiva de saberes e práticas educativas voltadas à formação crítica e cidadã.

A liderança pedagógica democrática também se expressa na capacidade de integrar a comunidade escolar ao projeto educativo, reconhecendo a escola como espaço de formação cidadã. Para Oliveira (2015a), a participação efetiva de professores, estudantes, famílias e funcionários fortalece a legitimidade das decisões e promove uma gestão mais próxima das necessidades sociais reais. Essa corresponsabilidade amplia a autonomia da escola e favorece a construção de um clima institucional pautado na confiança e na cooperação.

Nesse âmbito, o gestor escolar, como líder pedagógico, enfrenta o desafio de articular a coordenação das práticas pedagógicas à promoção da participação democrática, assegurando que as decisões relativas ao currículo, às metodologias e à avaliação sejam construídas coletivamente. Esse modelo de liderança possibilita que a escola atue como espaço de formação crítica, desenvolvimento humano e transformação social, reafirmando seu compromisso com a qualidade social da educação.

Nesse contexto, Lück (2009) ressalta que o exercício da liderança pedagógica se sustenta em uma dinâmica escolar que valoriza a aprendizagem como prática coletiva e permanente, condição que repercute diretamente na organização do trabalho docente e na qualidade das experiências de ensino e aprendizagem. Nesse sentido, a escola deve afirmar-se como espaço em que também os profissionais aprendem, analisam suas práticas e constroem, de forma colaborativa, estratégias pedagógicas coerentes com o PPP. Para a autora, quando não há aprendizagem

continuada em serviço,

[...] a escola deixa de ser uma organização de ensino e de cultivar a aprendizagem como um valor e um modo de ser e de fazer de todos na escola. [...] A capacitação profissional em serviço, estruturada, liderada e orientada pelo diretor escolar, envolve atividades como observação, análise e feedback das práticas, realização de grupos de estudo, oficinas, troca de experiências e planejamento de novas estratégias pedagógicas (Lück, 2009, p. 88).

Com base nessa perspectiva, observa-se que a atuação do gestor como líder pedagógico não se restringe à coordenação de rotinas, pois implica criar condições institucionais para a reflexão coletiva, o acompanhamento do trabalho docente e a tomada de decisões mais consistentes e participativas. Ao favorecer espaços de análise e planejamento compartilhado, o gestor fortalece a coerência entre as práticas docentes e as finalidades da escola, contribuindo para uma gestão mais democrática e orientada à aprendizagem.

Abdian, Hojas e Oliveira (2012) sublinham que iniciativas como o ProGestão são apresentadas como estratégias de fortalecimento da dimensão formativa da liderança escolar, com o objetivo de qualificar diretores para atuar na condução e na organização do trabalho pedagógico. Todavia, a efetividade dessa preparação e o sentido que ela assume dependem das finalidades que orientam essas políticas e do modelo de gestão que se pretende consolidar. Assim, a formação continuada pode ampliar a capacidade do gestor de interpretar as demandas do contexto e mobilizar a comunidade escolar, como também pode restringir-se ao atendimento de prescrições administrativas e ao cumprimento de metas, caso esteja alinhada a finalidades predominantemente burocráticas e gerenciais.

Diante disso, é preciso analisar criticamente em que medida essas iniciativas favorecem uma liderança pedagógica comprometida com a participação democrática e com a qualidade social da educação ou se reforçam uma atuação voltada à padronização e à responsabilização.

Entende-se que investir em formação permanente significa ampliar a autonomia intelectual e a capacidade crítica do gestor, tornando-o apto a promover um trabalho coletivo que valorize a construção democrática das decisões escolares. Destarte, a formação continuada não deve ser compreendida como mera exigência técnica, e sim como instrumento político-pedagógico essencial para que o diretor exerça uma liderança capaz de potencializar o desenvolvimento humano e assegurar que a escola

cumpra plenamente seu papel social emancipador.

A construção de uma gestão escolar comprometida com a formação integral dos estudantes enfrenta inúmeros desafios decorrentes das condições estruturais e organizacionais que limitam a autonomia dos diretores. Dentre os principais obstáculos, destacam-se a excessiva burocratização, a sobrecarga administrativa, a escassez de recursos materiais e humanos e as pressões por resultados baseados em indicadores quantitativos. Com frequência, esses fatores restringem a atuação do gestor no cumprimento de tarefas operacionais, afastando-o de sua função primordial de liderança pedagógica e de articulação de práticas educativas transformadoras. Nessa direção, entende-se que uma escola bem gerida e organizada é

[...] aquela que cria e assegura condições pedagógico-didáticas, organizacionais e operacionais que propiciam o bom desempenho dos professores em sala de aula, de modo que todos os seus alunos sejam bem-sucedidos na aprendizagem escolar (Libâneo, 2003, p. 109).

Com base nessa perspectiva, entende-se que o papel do gestor deve ultrapassar a simples execução de diretrizes administrativas, orientando-se para a criação de condições efetivas de ensino e aprendizagem, com foco na equidade e no sucesso escolar de todos os estudantes.

Ainda de acordo com Libâneo (2013), a gestão escolar emancipadora pressupõe que o diretor disponha de autonomia para liderar processos de formação continuada da equipe docente, promover espaços de diálogo e fortalecer a participação democrática nas decisões pedagógicas. Contudo, essa autonomia é frequentemente limitada por estruturas centralizadoras e pela insuficiência de investimentos na educação pública, fatores que dificultam a consolidação de práticas comprometidas com a justiça social e a emancipação dos sujeitos.

A despeito dessas dificuldades, a gestão escolar pode constituir-se como espaço de resistência e transformação (Libâneo, 2013). Quando o gestor adota postura crítica e reflexiva, é possível reinterpretar políticas educacionais e adequá-las às demandas reais da comunidade escolar, assegurando que o PPP resulte de construção coletiva coerente com os contextos sociais, culturais e econômicos dos estudantes.

Na mesma direção, Libâneo (2013) alerta que a internacionalização das políticas educacionais, fortemente influenciada por organismos multilaterais, tem

induzido reformas curriculares e pedagógicas alinhadas a uma lógica neoliberal de resultados, avaliações em larga escala e padronização. Esse movimento reduz a função social da escola e reforça práticas burocráticas. Nesse cenário, a defesa de formas democráticas de gestão e de liderança escolar faz-se ainda mais necessária para enfrentar esses condicionamentos e preservar o caráter emancipador da educação.

Assim, a democratização da escola pública está para além do acesso aos serviços educacionais; faz-se necessária a participação efetiva da comunidade escolar nos processos decisórios e na escolha de seus dirigentes (Paro, 2003). Nota-se que a democratização da escola pública requer a participação efetiva da comunidade nas decisões que afetam seus interesses, incluindo a escolha de seus dirigentes. Nessa perspectiva, a gestão escolar deve ser concebida como espaço de exercício da cidadania, no qual professores, estudantes, famílias e comunidade atuem de forma ativa na definição dos rumos institucionais.

Conforme Paro (2003), a valorização da participação social é elemento imprescindível para a consolidação de práticas democráticas capazes de fortalecer a função crítica, cidadã e transformadora da escola pública. Dessa forma, ao enfatizar o envolvimento coletivo na gestão, o autor destaca que a descentralização do poder e a corresponsabilização dos diferentes atores sociais são condições indispensáveis à efetivação de uma gestão emancipadora.

Portanto, as perspectivas para uma gestão emancipadora relacionam-se diretamente com a capacidade do gestor de articular as dimensões pedagógica e política, criando condições para que a escola se constitua como espaço de construção coletiva e de efetivação do direito à educação pública de qualidade. Reafirma-se, assim, a posição de Libâneo (2013) de que a qualidade da escola pública depende da criação de condições pedagógicas, organizacionais e operacionais que assegurem o sucesso da aprendizagem para todos, ratificando a centralidade da liderança escolar no fortalecimento de práticas democráticas e inclusivas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação partiu do seguinte problema de pesquisa: como as finalidades educativas, moldadas pelo contexto neoliberal e expressas nas políticas para a gestão escolar, influenciam o processo educacional e a atuação dos gestores na escola pública? Para respondê-la, foi traçado como objetivo geral analisar essa influência, tomando a gestão democrática como categoria central para compreender as finalidades educativas em disputa. Os objetivos específicos guiaram a investigação das finalidades na tensão entre conservação e transformação, pelo exame dos marcos normativos (CF/88, LDB/1996 e PNE) e pela análise das abordagens teóricas sobre gestão. É chegada a hora de sintetizar os principais achados e reflexões.

Com relação ao primeiro objetivo, a pesquisa evidenciou que as finalidades educativas da gestão escolar não são neutras. Situam-se em um campo de disputa entre a conservação, materializada pela lógica gerencial e pela subordinação da escola ao mercado, e a transformação, ancorada no princípio da gestão democrática e na defesa de uma escola pública comprometida com a formação crítica e a justiça social. A gestão, nesse embate, atua como mediadora, podendo reproduzir ou resistir às finalidades que lhe são postas.

Quanto ao segundo objetivo, a análise dos documentos normativos revelou que a CF/88 e a LDB/1996 representaram avanços inegáveis ao inscreverem a gestão democrática como princípio. No entanto, a letra da lei convive com profundas contradições. A abertura para regulamentações locais, a indefinição sobre mecanismos concretos de participação (como a eleição de diretores) e a coexistência do princípio democrático com a lógica gerencialista, especialmente a partir da indução de políticas de avaliação e responsabilização (explicitadas no PNE), criam um descompasso entre o prescrito e o real, limitando a efetivação da democracia na escola.

Por fim, em atendimento ao terceiro objetivo, as abordagens teóricas foram fundamentais para compreender que as diferentes concepções de gestão (técnico-científica, autogestionária, interpretativa, democrático-participativa) expressam finalidades educativas distintas. A hegemonia neoliberal tem reforçado a concepção técnico-científica sob uma roupagem gerencial, pressionando a gestão a se tornar mera administradora de resultados. Contudo, a própria teoria democrático-participativa aponta que a resistência é possível por meio do fortalecimento do PPP,

dos conselhos escolares e da participação ativa da comunidade, ainda que em condições adversas.

Ao longo da investigação, constatou-se que as finalidades educativas atuam diretamente na orientação da prática escolar e na definição do lugar social da escola pública. Essas finalidades se organizam em torno de dois movimentos em permanente tensão, quais sejam: a conservação, quando a escola reforça a ordem social vigente, reproduz desigualdades e se subordina às demandas do mercado; e a transformação, quando essa instituição se consolida como espaço democrático e emancipador, comprometido com a formação crítica dos sujeitos. Essa tensão se manifesta no cotidiano da gestão, pois a interpretação e a implementação das diretrizes legais pelos gestores podem tanto reforçar práticas conservadoras quanto viabilizar alternativas pedagógicas e organizacionais voltadas à democratização da escola.

As abordagens teóricas analisadas revelaram que a gestão escolar não se restringe ao âmbito técnico-administrativo, constituindo-se como prática social e política inserida em um contexto histórico marcado por contradições. Em interlocução com autores como Afonso (2009), Dourado (2020), Freitas (2012), Gadotti (2014), Libâneo (2012) e Paro (2023), foi possível compreender que a escola é atravessada por disputas entre projetos societários, cabendo à gestão mediar a normatividade e as condições concretas de funcionamento da instituição, sem perder de vista seus fins formativos. Nessa perspectiva, a gestão pode ser capturada por racionalidades instrumentais que privilegiam eficiência e performatividade, como também pode afirmar valores democráticos, quando orientada por finalidades educativas comprometidas com a qualidade social da educação.

No plano normativo, a análise da Constituição Federal de 1988 denotou a incorporação da gestão democrática como princípio constitucional, vinculada às lutas sociais pela redemocratização e pela ampliação de direitos. A Lei n.º 9.394/1996 consolidou esse princípio no âmbito infraconstitucional ao prever a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico, a atuação da comunidade escolar em instâncias colegiadas e a progressiva ampliação da autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

O Plano Nacional de Educação reafirmou a gestão democrática como diretriz estratégica, especialmente por meio da Meta 19, ao prever o fortalecimento de mecanismos de participação e consulta pública. Contudo, a efetivação desses dispositivos permanece condicionada por entraves estruturais, centralização

decisória, resistências culturais e permanência de práticas clientelistas, o que produz descompassos entre a garantia normativa e sua concretização no cotidiano das escolas.

Essa contradição se intensifica no contexto das políticas neoliberais, marcado pela incorporação de referenciais da Nova Gestão Pública ao campo educacional. A ampliação de avaliações externas em larga escala e de políticas de responsabilização contribuiu para redefinir a noção de qualidade escolar a partir de metas e indicadores, com impactos sobre o trabalho pedagógico e sobre a atuação dos gestores. Nesse cenário, a gestão tende a deslocar-se para o gerenciamento de resultados e o cumprimento de padrões, o que pode reduzir a autonomia da escola e enfraquecer práticas coletivas vinculadas ao Projeto Político-Pedagógico e à participação comunitária. Ao mesmo tempo, a pesquisa indicou que escolas e seus sujeitos produzem formas de resistência, por meio do fortalecimento de conselhos escolares, assembleias e espaços de escuta e participação, além da defesa de uma concepção de qualidade social que não se restrinja ao desempenho mensurável.

Os resultados apontam que a democratização da gestão escolar não se concretiza apenas por previsão legal, uma vez que depende de condições materiais e de uma cultura institucional voltada à participação. Sem financiamento adequado, valorização profissional, formação continuada e fortalecimento das instâncias colegiadas, os mecanismos participativos ficam reduzidos a formalidades burocráticas.

Efetivar a gestão democrática implica, portanto, assegurar condições pedagógicas e organizacionais que possibilitem a participação de professores, estudantes, famílias e comunidade na construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico, garantindo permanência e aprendizagem com equidade e justiça social.

Com base no que foi desenvolvido no decorrer deste estudo, observa-se que as finalidades educativas e as diretrizes normativas influenciam o processo educacional e a atuação dos gestores de modo contraditório, revelando disputas entre conservação e transformação, padronização e emancipação, mercado e democracia. Embora os marcos legais afirmem a gestão democrática como princípio estruturante, sua materialização é frequentemente limitada por centralizações decisórias e exigências de desempenho alinhadas ao ideário neoliberal. Ainda assim, a normatividade analisada, articulada ao referencial crítico mobilizado, sustenta a defesa de práticas gestoras centradas na participação, na autonomia e na construção coletiva do PPP, desde que asseguradas condições concretas de trabalho, formação

e financiamento. Nesse contexto, o lugar da escola pública permanece em disputa: pode restringir-se a espaço de controle e padronização ou afirmar-se como espaço de formação socialmente referenciada e de ampliação de direitos, a depender das finalidades educativas definidas para a educação e para a escola.

É imprescindível reafirmar que a gestão escolar, por mais que seja um espaço de resistência e reinterpretção, não define autonomamente as finalidades educativas. Essa gestão opera e materializa, no cotidiano, finalidades que são definidas em instâncias macro das políticas educacionais, fortemente influenciadas pelo ideário neoliberal. Dessa forma, a gestão atua como um *lócus* de mediação entre essas políticas e a prática escolar, e é nessa mediação que se trava a luta entre a adesão acrítica à lógica gerencial e a construção de alternativas democráticas. O futuro da escola pública depende, em grande medida, da capacidade de seus gestores e comunidades de disputarem ativamente o sentido dessas finalidades.

Pontua-se que as principais contradições encontradas situam-se entre a normatividade democrática dos documentos legais e a materialização gerencialista das políticas; entre o discurso da autonomia e a prática da centralização via avaliação externa; e entre a defesa de uma qualidade social e a imposição de uma qualidade mensurável por índices. Essas contradições demarcam os limites da gestão democrática em um contexto neoliberal: limites financeiros, de autonomia e de formação.

A despeito disso, este estudo oferece contribuições que podem subsidiar a prática de gestores e a reflexão de professores. Ao sistematizar as concepções de gestão e articulá-las às finalidades educativas, espera-se fornecer um quadro analítico que ajude os profissionais da educação a identificarem as armadilhas do discurso gerencialista e a fortalecerem, no seu cotidiano, práticas que aproximem a escola do ideal democrático. Para a comunidade acadêmica, a dissertação se soma aos esforços de compreender como as políticas neoliberais se materializam na gestão, evidenciando que a defesa da escola pública de qualidade social exige um compromisso político contínuo com a participação, a equidade e a formação crítica dos sujeitos.

## REFERÊNCIAS

ABDIAN, Graziela Zambão; HOJAS, Viviani Fernanda; OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira. Formação, função e formas de provimento do cargo do gestor escolar: as diretrizes da política educacional e o desenvolvimento teórico da administração escolar. **ETD – Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 14, n. 1, p. 399-419, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/1260>. Acesso em: 10 set. 2025.

ABDIAN, Graziela Zambão; OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira; JESUS, Graziela de. Função do diretor na escola pública paulista: mudanças e permanências. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 3, p. 977-998, jul./set. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/27122>. Acesso em: 14 set. 2025.

ADRIÃO, Theresa Maria Freitas; GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha. Mudanças organizacionais na gestão da escola e sua relação com o mundo empresarial: aprofundamento da privatização na educação básica brasileira? **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 25, n. 50, p. 435-452, set./dez. 2015. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/10286>. Acesso em: 11 set. 2025.

AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas de avaliação educacional: regulação e emancipação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AGUIAR, Débora Cristina Vasconcelos; BARGUIL, Paulo Meireles. Autonomia e docência no cotidiano escolar sobralense: efeitos da accountability. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 35, e10373, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/10373>. Acesso em: 6 mar. 2026.

AMARAL, Daniela Patti do. Participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas: movimentos no estado do Rio de Janeiro. **Educativa**, Goiânia, v. 22, n. 1, p. 1-21, 2019. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/educativa/article/view/7114>. Acesso em: 15 set. 2025.

ARRUDA, Francisca Edilene Nogueira. A atuação do gestor escolar frente às políticas públicas educacionais nos municípios brasileiros. **Revista Tópicos**, v. 1, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/a-atuacao-do-gestor-escolar-frente-as-politicas-publicas-educacionais-nos-municipios-brasileiros>. Acesso em: 8 mar. 2026.

BEZERRA, Aldenice Alves. Modalidade de provimento do dirigente escolar: mais um desafio para as políticas da educação municipal. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 224, p. 59-70, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbep/v90n224/v90n224a03.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BORDIGNON, Charlene. **A importância do planejamento escolar na Educação Infantil para a construção do conhecimento**. 2014. 44 f. Monografia

(Especialização em Gestão Educacional) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): Linha de Base**. Brasília: Inep, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: MEC, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 25 ago. 2025.

CARVALHO, Jeferson Lima Monteiro. PNE (Plano Nacional de Educação) 2014-2024: a gestão democrática na educação se faz presente? **Holos**, Natal, ano 31, v. 8, p. 41- 58, 2015. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/3355?articlesBySimilarityPage=86>. Acesso em: 12 set. 2025.

CARVALHO, Luiz Guilherme; ROSA, Rosana Gomes da. A construção histórico-normativa da LDB e a necessidade de adequar o sistema educacional brasileiro ao contexto pós-pandemia. **Res Severa Verum Gaudium**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 288- 320, out. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/resseveraverumgaudium/article/view/104653>. Acesso em: 14 set. 2025.

CATTONAR, Branka. Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor de escola. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 44, p. 185-208, dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/Dd3JBXbqkFSWnvQm5sdHVYC/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2025.

CHARLOT, Bernard; VASCONCELLOS, Celso dos S.; LIBÂNEO, José Carlos; CAVALLET, Valdo José (Orgs.). **Por uma educação democrática e humanizadora**. São Paulo: UniProsa, 2021.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NOVAIS, Valéria Silva de Moraes; GUEDES, Gilmar Barbosa. A gestão escolar e formas de provimento ao cargo de diretor escolar: o Plano de Ações Articuladas em foco. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, SP, v. 12, n. 3, p. 653-670, set./dez. 2018. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/ree/v12n3/1982-7199-ree-12-03-653.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

CÓSSIO, Maria Fátima; SCHERER, Susana Schneid; LOPES, Daniela Oliveira. As parcerias público-privadas em educação e as redes de políticas: um estudo sobre uma consultoria em gestão escolar. **Perspectiva \_ Revista do Centro de Ciências da Educação**, Florianópolis, v. 38, n. 4, p. 1-18, out./dez. 2020. Disponível em: <https://scispace.com/pdf/as-parcerias-publico-privadas-em-educacao-e-as-redes-de-2nyjwfk0ht.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19144>. Acesso em: 10 dez. 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/w6QjW7pMDpzLrfRD5ZRkMWr/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 10 dez. 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **PNE, políticas e gestão: novas formas de organização e privatização**. Brasília: ANPAE, 2020a.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas educacionais e gestão democrática da educação básica no Brasil: interfaces entre o público e o privado. **Educação & Sociedade**, v. 41, n. 151, p. 1-19, 2020b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/i/2020.v41/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes. Educação de qualidade (Entrevistado por Rafael Bastos Costa de Oliveira). **Em Aberto**, Brasília, v. 33, n. 109, p. 179-187, set./dez. 2020c. Disponível em: <https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/4524>. Acesso em: 10 out. 2025.

FREITAS, Luiz Carlos de. A “qualidade empresarial” e a “qualidade social” na reforma educacional: causas, consequências e disputas. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 13, n. 3, p. 1-18, 2024. Entrevista concedida a Regiane Helena Bertagna e Luana Costa Almeida. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/75234>. Acesso em: 09 mar. 2026.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/PMP4Lw4BRRX4k8q9W7xKxVy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 out. 2025.

GADOTTI, Moacir. **Educação e poder**: introdução à pedagogia do conflito. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GADOTTI, Moacir. Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE, 1., 2014, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: MEC; Fórum Nacional de Educação, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRACINDO, Regina Vinhaes. O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: exigências, práticas, perfil e formação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 135-147, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/107>. Acesso em: 27 set. 2025.

HICKMANN, Cleusa Maria. **Gestão democrática na escola pública**: uma proposta de construção coletiva. 2009. Monografia (Especialização em Gestão Educacional) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

LENOIR, Yves. Les finalités éducatives scolaires, un objet hautement problématique. Tradução de José Carlos Libâneo. **Bulletin de la CRCIE**, Sherbrooke, n. 4, p. 2-7, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/YkhJTPw545x8jwpGFsXT3Ct/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 nov. 2025.

LIBÂNEO, José Carlos. Internacionalização das políticas educacionais e repercussões no funcionamento curricular e pedagógico das escolas. *In*: LIBÂNEO, José Carlos; SUANNO, Marilza Vanessa Rosa; ROSA, Sandra Valéria Limonta (Orgs.). **Qualidade na escola pública**: políticas educacionais, didática e formação de professores. Goiânia: Ceped Publicações/ Kelps, 2013. p. 47-72.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/ZDtgy4GVPJ5rNYZQfWYBPPb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 nov. 2025.

LIBÂNEO, José Carlos. Finalidades educativas escolares em disputa, currículo e didática. *In*: LIBÂNEO, José Carlos; ECHALAR, Adda Daniela Lima Figueiredo; ROSA, Sandra Valéria Limonta; SUANNO, Marilza Vanessa Rosa (Orgs.). **Em defesa do direito à educação escolar**: didática, currículo e políticas educacionais em debate. Goiânia: Gráfica UFG, 2019. p. 33-57.

LIBÂNEO, José Carlos. Finalidades educativas, organização e gestão da escola e a aprendizagem e o desenvolvimento de professores e alunos. *In*: ECHALAR, Adda Daniela Lima Figueiredo; ROSA, Sandra Valéria Limonta; LIBÂNEO, José Carlos (Orgs.). **Finalidades educativas escolares e didática**: ressonâncias da pandemia. Goiânia: PUC Goiás, 2023. p. 82-117.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LÔBO, Daniella Couto. Política de avaliação em larga escala: controle, vigilância e punição à luz de Michel Foucault. **Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais**, Iporá, GO, v. 14, n. 2, p. 252-269, 2025. Disponível em: <https://revista.ueg.br/index.php/sapiencia/article/view/16847>. Acesso em: 10 nov. 2025.

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

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar**: estudos e proposições. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARQUES, Luciana Rosa; CABRAL, Carla Cristina de Moura; MARANHÃO, Iágrici Lima. PNE, nova gestão pública e regulação da educação básica. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **PNE, políticas e gestão**: novas formas de organização e privatização. Brasília: ANPAE, 2020. p. 87-99.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes; MILITÃO, Luciane Silva da Costa. A gestão democrática na legislação educacional nacional: avanços, problemas e perspectivas. **Horizontes**, Itatiba, SP, v. 37, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://revistahorizontes.usf.edu.br/horizontes/article/download/614/336/2295>. Acesso em: 10 nov. 2025.

OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de; CARVALHO, Cynthia Paes de; BRITO, Murillo Marschner Alves de. Gestão escolar: um olhar sobre a formação inicial dos diretores das escolas públicas brasileiras. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 473-496, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/99857>. Acesso em: 10 nov. 2025.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Gestão escolar: reflexões sobre formas de acesso ao cargo. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp., p. 1473-1486, dez. 2015a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/i/2015.v41nspe/>. Acesso em: 11 set. 2025.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqWFMxgRfLCTr3CLCJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2025.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Políticas conservadoras no contexto escolar e autonomia docente. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, PR, v. 15, p. 1-18, 2020. Disponível em:

<https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/15335>. Acesso em: 10 set. 2025.

OLIVEIRA, Daniel Junior de. **Finalidades educativas da escola**: formação de professores a partir da Resolução n.º 2, de 1º de julho de 2015. 2023. 205 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2023.

OLIVEIRA, Daniel Junior de; FREITAS, Raquel Aparecida Marra da Madeira. Em busca de resistência e enfrentamento das políticas educacionais neoliberais. **Revelli – Revista de Educação, Linguagem e Literatura**, v. 14, p. 1-15, 2022. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/revelli/article/view/12521>. Acesso em: 09 jan. 2026.

OLIVEIRA, Daniel Junior de; FREITAS, Raquel Aparecida Marra da Madeira. Finalidades educativas escolares no século XXI: formação neoliberal desumanizante e concepção emancipatória da formação humana. **Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v. 34, n. 4, p. 727-737, 2024. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/14398>. Acesso em: 10 jan. 2026.

OSÓRIO, Regina Aparecida Berardi. Desafios da gestão escolar democrática e participativa: relato de uma experiência. **Revista Estudos Aplicados em Educação**, São Caetano do Sul, SP, v. 6, n. 12, p. 115-125, 2021. Disponível em: [https://www.seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_estudos\\_aplicados/pt\\_BR/article/view/7881](https://www.seer.uscs.edu.br/index.php/revista_estudos_aplicados/pt_BR/article/view/7881). Acesso em: 23 set. 2025.

PARISOTTO, Tulainy; CHAVES, Priscila Monteiro; EVANGELISTA, Olinda. A arquitetura escolar entre a formação para participação e o discurso educacional comodificado. **Interfaces da Educação**, Paranaíba, MS, v. 13, n. 37, p. 439-468, 2022. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/interfaces/article/view/4986>. Acesso em: 28 set. 2025.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Educação, política e administração**: reflexões sobre a prática e a teoria da administração escolar. São Paulo: Cortez, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 6. ed. atual. São Paulo: Ática, 2023.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/faced/article/view/16342>. Acesso em: 31 out. 2025.

PESSONI, Lucineide Maria de Lina. As práticas de organização e gestão da escola: pela preservação da escola como lugar de aprendizagem. **Educativa**, Goiânia, v. 22, n. 1, p. 1-21, 2019. Disponível em:

<https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/educativa/article/view/8118>. Acesso em: 11 nov. 2025.

PIRES, Margarida Cavalcanti; COUTINHO, Diógenes José Gusmão. Gestão escolar democrática: legislação, desafios e perspectiva. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 170-190, abr. 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18586>. Acesso em: 22 nov. 2025.

PIRES, Pierre André Garcia; GONÇALVES, Rafael Marques. A gestão democrática no contexto da legislação brasileira: lutas e embates para a democratização do ensino público. **Regae: Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, Santa Maria, RS, v. 8, n. 17, p. 1-13, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/36395>. Acesso em: 22 nov. 2025.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. Gestão democrática do ensino público em municípios piauienses: princípios, espaços e mecanismos de participação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 56-74, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbpae/v36n1/1678-166X-rbpae-36-1-0056.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2025.

SANTOS, Maria do Carmo Gonçalo; SALES, Mônica Patrícia da Silva. Gestão democrática da escola e gestão do ensino: a contribuição docente à construção da autonomia na escola. **Revista Ensaio**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 171-183, ago./nov. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epec/a/rCc6WS5YL9bdbSy5yvWCmKg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 nov. 2025.

SARAIVA, Emerson Sandro Silva; MONTE, Thalysson Kelvyn do. As assembleias estudantis e o exercício da gestão democrática. **RPGE – Revista Online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, SP, v. 24, n. 1, p. 164-188, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13033>. Acesso em: 30 nov. 2025.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SILVA, Marcus Quintanilha da. Gestão democrática como condição de qualidade: a forma de provimento do diretor escolar nas redes municipais brasileiras e a relação com indicadores e resultados educacionais de 2015. **Regae: Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, Santa Maria, RS, v. 7, n. 16, p. 41-57, set./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/31894/pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/fF53XWV/kxxbhpGkqvckvkH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2025.

VIEIRA, Graziella Pereira. **Teses e dissertações da área da educação sobre gestão democrática (2012-2013):** um balanço crítico. 2016. 281 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2010-1/3SF/VIEIRA,SofiaEducacaonasconstituicoes,2007.pdf>. Acesso em: 30 out. 2025.

XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição. **Gestão da qualidade total nas escolas:** um novo modelo gerencial para a educação. Brasília: Ipea, 1991.