

# **GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: DECIFRANDO SIGNIFICADOS E LIMITES NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE FORTALEZA, CEARÁ, BRASIL**

**Esmeraldina Januário de Sousa**  
Universidade Federal do Ceará, Brasil  
*esmeraldinajs@gmail.com*

**Erineuda do Amaral Soares**  
Universidade Estadual do Ceará, Brasil  
*soareserineuda6@gmail.com*

**Palavras-chave:** gestão escolar, gestão democrática, política educativa.

## **Introdução**

Este trabalho é resultado da pesquisa de mestrado intitulada *A gestão escolar no marco legal da LDB: formação e exercício profissional na rede pública municipal de Fortaleza-Ceará*, cujo objetivo foi analisar como elementos da gestão participativa é percebida pelos gestores escolares. A pesquisa possui uma abordagem qualitativa, caracterizando-se como um estudo de casos múltiplos envolvendo pesquisa documental e de campo, incluindo aplicação de questionário e entrevistas semiestruturadas. Foram pesquisadas 4 escolas e 4 superintendências regionais de educação, entrevistou-se 4 diretores e 4 superintendentes escolares da rede pública municipal de Fortaleza, Ceará, Brasil, a 4ª maior do país. Está organizada administrativamente em 6 Secretarias Executivas Regionais (SER), contando com um parque escolar constituído por 304 unidades escolares que atendem a 240.428 alunos (INEP/Censo Escolar, 2021), ofertando ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação infantil (creches e pré-escolas).

Utilizou-se análise do conteúdo das falas dos participantes e para este artigo, selecionou-se 5 questões presentes no questionário do diretor: 1) Você participa de algum colegiado extraescolar relativo à educação?; 2) Há organismos colegiados na escola que você é gestor?; 3) Você sabe o que motivou a criação do Conselho Escolar na rede pública municipal de Fortaleza?; 4) Houve incentivo por parte da SME ou de outras esferas do poder público?; e 5) Você acredita que o Conselho Escolar é importante para a gestão das escolas?

As discussões sobre gestão escolar no Brasil, com ênfase na gestão escolar democrática, ganham espaço a partir da instituição desse princípio na Constituição

brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (BRASIL, 1996). Há uma preocupação em discutir, em âmbito nacional, o tipo de autonomia das escolas tendo preocupação em compreender os rumos tomados pelas políticas educacionais no final do século XX e o encaminhamento dado a elas no início do século XXI (OLIVEIRA; VASQUES-MENEZES, 2018). O trabalho tem como foco, a partir de experiências brasileiras, duas dimensões referentes ao grau de especificidade da representação de modelos participativos: um frente ao modelo de representação eleitoral; e outro, no interior de experiências participativas, relativas aos organismos colegiados, aqui representado pelos conselhos escolares.

### **Gestão Democrática no contexto nacional e internacional**

Oliveira e Vasques-Menezes (2018) ao fazer uma revisão da literatura sobre essa temática expõe ideias de autores como Borges (2004), Whitty e Power (2000), Cunha (1991) que confirmam que as reformas educacionais foram implementadas tanto nos países em desenvolvimento como nos desenvolvidos. Na América Latina as agências de financiamento exerceram papel fundamental nessas mudanças. No caso brasileiro, essas influências vão provocar alterações significativas nos padrões de funcionamento do Estado (VIEIRA, PLANK, VIDAL, 2019).

A partir da década de 1990, o foco do debate é direcionado às relações internas da escola por meio de algumas concepções de gestão. Assim, emergem termos como *gestão democrática*, *gestão participativa* e *gestão compartilhada*. No caso brasileiro, a gestão democrática emerge como um preceito constitucional fundamentado na representatividade (eleito direto ou indireto) e participação direta. Desse modo, é possível que a gestão seja participativa com a existência dos organismos colegiados, mas não seja democrática, já que seus representantes não foram eleitos.

A concepção de *gestão compartilhada* está associada às diretrizes dos organismos multilaterais (ALTMANN, 2002). Tem-se como pano de fundo a descentralização administrativa, que prevê a autonomia da escola, que vem se expressando na execução de tarefas rotineiras, caracterizando-se como uma autonomia restrita. A democracia participativa (*participatory democracy*) pressupõe, segundo Silva e Sá (2017), a participação ativa da população em fóruns deliberativos cujas decisões devem ser respeitadas.

## **Análise e discussão**

A pesquisa constatou que nenhum diretor estava participando de colegiados extraescolares ligados à educação, todavia, 50% já haviam participado. Quanto aos organismos colegiados, os diretores citaram o Conselho Escolar (CE), a Unidade Executora de Recursos Financeiros, Grêmio Estudantil, Conselho dos Professores e Conselho de Turma. Quanto à criação do CE, as respostas mostram visões diferenciadas, mas no balanço de suas virtudes e defeitos, percebe-se que é uma conquista da qual os diretores não querem abrir mão.

Sobre a forma como os diretores avaliavam a presença do CE para a gestão das escolas, as respostas foram unânimes no reconhecimento de sua importância. Os depoimentos apontam para um modelo de gestão escolar cuja centralidade encontra-se no diretor e que estes se sentem amparados nas tomadas de decisões no CE. A esse respeito Werle (2003) afirma que a educação pública está profundamente marcada por um padrão estatal de controle e gestão com ampla tutela do estado, que há risco da extensão de controles públicos tradicionais para frear a ação dos Conselhos Escolares.

A partir da análise realizada nos normativos legais e das percepções das entrevistas infere-se que o modelo de gestão escolar adotado na rede municipal de Fortaleza apresenta elementos que permitem uma associação com um modelo de gestão por resultados, baseado nas premissas do gerencialismo e que a presença dos CE e demais órgãos representativos da comunidade escolar, embora legitimados por processos de escolha dos pares, não asseguram uma gestão democrática, no sentido original do termo, embora apresente elementos associados a uma gestão participativa.

## **Conclusões**

Considerando o percurso histórico, pós-LDB, Fortaleza foi pioneira na implantação da gestão escolar democrática com a criação dos Conselhos Escolares (Lei Nº 7990/96) e desde então, tem vivenciado retrocessos no que diz respeito a manutenção de um modelo de gestão escolar baseada nos princípios democráticos e participativos, conforme preconiza a LDB/1996 e mais recentemente o Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Outrossim, o estudo constata que o modelo de gestão escolar adotado pelo município, tem centralidade no papel do diretor e vem se aproximando de um modelo

gerencialista, com componentes associados a gestão por resultados, embora continue formalmente presente, os organismos colegiados. Essa dualidade ainda precisa ser mais explorada para que as contradições se tornem visíveis e coloque em cheque a hibridização de um modelo, que revela contradições teóricas profundas.

## Referências

ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educ. Pesqui.** São Paulo, v. 28, n. 1, pp. 77-89, jun. 2002.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial. **Rev. Bras. Ci. Soc.** [online]. 2003, vol.18, n.52, pp.125-138.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei Nº 9.394/96, 20 dezembro de 1996. **Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília: MEC, 1996.

CUNHA, L.A. **Educação, Estado e democracia.** São Paulo: Cortez; Niterói: EDUFF; Brasília, DF: Flacso, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Censo Escolar, 2021. Brasília: MEC, 2021.

OLIVEIRA, I.C.; VASQUES-MENEZES, I. Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 48, n. 169, pp. 876-900, set. 2018.

SILVA, G. R.; SÁ, V.I.M. O Diretor Escolar em Portugal: Formação e Perfil Profissional. **Revista Espaço do Currículo**, Paraíba, abr. 2017.

VIEIRA, S.L.; PLANK, D.N.; VIDAL, E.M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, 2019.

WERLE, F.O.C. **Conselhos Escolares: implicações na gestão da escola básica.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WHITTY, G.; POWER, S.A. Marketization and privatization in mass education systems. **International Journal of Educational Development**, n. 20, pp. 93-107, 2000.