



**UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA**  
**ÁREA DAS CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**CURSO DE DOUTORADO**

**MARCO ANDRÉ SERIGHELLI**

**REGULAÇÃO POR RESULTADOS E A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA**  
**PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA:**  
**REPERCUSSÕES NO CONTROLE SOCIAL**

Joaçaba

2023

MARCO ANDRÉ SERIGHELLI

**REGULAÇÃO POR RESULTADOS E A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA  
PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA:  
REPERCUSSÕES NO CONTROLE SOCIAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do grau Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Elton Luiz Nardi

Joaçaba

2023

S485r

Serighelli, Marco André.

Regulação por resultados e a dimensão institucional da participação na gestão da educação básica: repercussões no controle social / Marco André Serighelli. – Joaçaba, 2023

242 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Educação) — Universidade do Oeste de Santa Catarina, 2023.

Bibliografia: f. 206-233.

1. Educação básica. 2. Controle social. 3. Educação – Política pública. 4. Educação e Estado. I. Título.

CDD 370.111

MARCO ANDRÉ SERIGHELLI

**REGULAÇÃO POR RESULTADOS E A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA  
PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA:  
REPERCUSSÕES NO CONTROLE SOCIAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Políticas e Processos em Educação.

Aprovada em 9 de agosto de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Elton Luiz Nardi (Orientador)  
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)



Prof. Ana Lucia Félix dos Santos

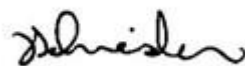
---

Profa. Dra. Ana Lucia Félix dos Santos  
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)



---

Profa. Dra. Isaura Mônica Souza Zanardini  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)



---

Profa. Dra. Marilda Pasqual Schneider  
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)



---

Profa. Dra. Neiva Furlin  
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)

*À minha esposa Franciele e aos meus filhos  
Pedro, Otávio e Francisco.*

## AGRADECIMENTOS

O final desta etapa formativa espelha algo que outrora parecia intangível, um objetivo ou, para além disso, um sonho, que se apresentava inalcançável. Contudo, um feito que agora se materializa. Por isso, agradeço àqueles que foram parte deste processo, tanto os que sempre estiveram ao meu lado, quanto os que se revelaram ao longo do tempo.

Meu agradecimento ao Professor Dr. Elton Luiz Nardi, pela competência, sensibilidade e ética profissional. Seus conhecimentos enriquecem e despertam o olhar crítico. Obrigado pela acolhida, pela escuta e firmeza com que orientou o meu processo formativo e de pesquisa.

Às professoras Dra. Ana Lucia Félix dos Santos, Dra. Isaura Mônica Souza Zanardini, Dra. Marilda Pasqual Schneider e Dra. Neiva Furlin, integrantes da banca examinadora, pela leitura atenta deste trabalho e pelas valiosas sugestões ofertadas. Obrigado pela oportunidade de compartilhar e construir conhecimentos com vocês.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), pela formação oportunizada nos diferentes espaços de estudo, de diálogo e de reflexão.

À Universidade do Oeste de Santa Catarina, campus Videira, pela oportunidade viabilizada e pelo apoio institucional.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela bolsa taxa.

Aos sujeitos da pesquisa que aceitaram dialogar sobre o objeto de estudo desta Tese.

Aos colegas encontrados nesta jornada, em particular, àqueles com quem compartilhei desabafos, gargalhadas, cafés, almoços e jantares. A amizade enriqueceu ainda mais nossas experiências coletivas.

À minha família, que me apoiou incondicionalmente, incentivando-me em todos os momentos desta longa caminhada.

À Franciele, minha esposa, por seu amor incondicional, carinho, compreensão e dedicação. Obrigado por estar ao meu lado. Aos meus filhos, Pedro, Otávio e Francisco, que mesmo pequenos souberam compreender meus momentos de ausência. Obrigado por tornar meu mundo melhor, pelo presente de cada dia, pelos sorrisos, por me fortalecer e por saberem me fazer feliz. Amo vocês!

## RESUMO

SERIGHELLI, Marco André. **Regulação por resultados e a dimensão institucional da participação na gestão da educação básica**: repercussões no controle social. 2023. 242 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2023.

O estudo insere-se na Linha de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania e tem por objetivo analisar condições institucionalizadas de participação social, na perspectiva do controle social, no âmbito da gestão da educação básica de municípios brasileiros, ante as reconfigurações de espaços e mecanismos de participação ocorridas em contexto de políticas de regulação por resultados. Partindo do conceito de regulação (Boyer, 1990; Aglietta, 1997; 2001), abordam-se aspectos que caracterizam a regulação da educação por resultados e a sua adesão pelos Estados nacionais, consoante o papel do Estado capitalista contemporâneo. Para a análise sobre a ação do Estado na regulação por resultados, apresenta a reconfiguração do Estado com base em uma agenda neoliberal, de modo a situar a reforma educacional dos anos de 1990 como parte de uma contrarreforma do Estado brasileiro (Behring, 2008) e a regulação da educação por resultados como uma das características da reforma. No que concerne à extensão do debate, trata de significados, funções e ferramentas da regulação educacional por resultados e problematiza a participação e o controle social (Correia, 2008; Cohn, 2000) na gestão da educação básica. Com este propósito, por um lado, traz a gestão educacional baseada em resultados, situando-a em sua filiação à Nova Gestão Pública, e, por outro, explora os sentidos da gestão educacional identificados com os movimentos pela democratização do país, com destaque aos arranjos institucionais endereçados à democratização da gestão da educação pública, de modo a abrir caminho para a discussão de contrastes entre diferentes sentidos de participação e controle social (Gohn, 2016; 2019; Montão, 2010), o que inclui a própria democracia (Wood, 2011; 2014; Gramsci, 2002; Saad Filho; Morais, 2018; Coutinho, 2002; Coutinho; Sanfelice, 2016; Fontes, 2022). Com focalização em dois municípios brasileiros – as capitais Goiânia, GO e Florianópolis, SC –, o estudo foi fundamentado no método materialista histórico-dialético e contou, além de pesquisa bibliográfica, com pesquisa documental, compreendendo legislação e notícias sobre diretrizes de gestão democrática da educação e sobre quatro espaços e mecanismos de participação e controle social – Conselho Municipal de Educação, escolha de diretores, Conselho Escolar, Fórum Municipal de Educação –, e também, entrevistas semiestruturadas com três conselheiros municipais de educação de cada capital. A análise dos conteúdos foi apoiada em contribuições de Norman Fairclough (2016) para uma abordagem crítica do discurso. Os resultados evidenciam que, embora se tratem de alterações ocorridas em graus variados nos diferentes espaços e mecanismos de participação e em momentos diferentes do período enfocado no estudo, estas circunstâncias não elidem a presença de marcas que indicam tendência ao controle do poder destes espaços e mecanismos e da própria ação dos agentes de controle social, presença esta, igualmente constatada nos depoimentos, que também sugerem haver certa depuração do papel político dos espaços. Conclui-se que a participação para o controle social tem sido repercutida pelas reconfigurações à medida que elas favorecem o desgaste de condições concretas de participação política e com autonomia nos espaços institucionais, paralelamente a uma centralização de poder, pelo poder público, que domestica o controle social.

**Palavras-chave:** Regulação educacional por resultados. Gestão da educação. Participação para o controle social. Política educacional brasileira. Municípios brasileiros.

## ABSTRACT

SERIGHELLI, Marco André. **Regulation by results and the institutional dimension of participation in basic education management: repercussions on social control.** 2023. 242 f. Thesis (Doctorate in Education) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2023.

The study is part of the Education, Public Policies and Citizenship Research Line and aims to analyze institutionalized conditions of social participation, from the perspective of social control, within the scope of basic education management in Brazilian municipalities, in light of the reconfigurations of spaces and mechanisms of participation occurring in the context of results-based regulation policies. Starting from the concept of regulation (Boyer, 1990; Aglietta, 1997; 2001), aspects that characterize the regulation of education based on results and its adherence by national States are addressed, depending on the role of the contemporary capitalist State. For the analysis of the State's action in regulation by results, it presents the reconfiguration of the State based on a neoliberal agenda, in order to place the educational reform of the 1990s as part of a counter-reform of the Brazilian State (Behring, 2008) and the regulation of education by results as one of the characteristics of the reform. Regarding the extent of the debate, it deals with the meanings, functions and tools of educational regulation based on results and problematizes participation and social control (Correia, 2008; Cohn, 2000) in the management of basic education. With this purpose, on the one hand, it brings educational management based on results, placing it in its affiliation with New Public Management, and, on the other, it explores the meanings of educational management identified with the movements for the democratization of the country, with emphasis on institutional arrangements aimed at the democratization of public education management, in order to open the way for the discussion of contrasts between different meanings of participation and social control (Gohn, 2016; 2019; Montaña, 2010, which includes democracy itself (Wood, 2011; 2014; Gramsci, 2002; Saad Filho; Morais, 2018; Coutinho, 2002; Coutinho; Sanfelice, 2016; Fontes, 2022). Focusing on two Brazilian municipalities – the capitals Goiânia, GO and Florianópolis, SC –, the study was based on the historical-dialectical materialist method and included, in addition to bibliographical research, documentary research, comprising legislation and news about democratic management guidelines of the education and about four spaces and mechanisms of participation and social control – Municipal Education Council, choice of directors, School Council, Municipal Education Forum –, and also, semi-structured interviews with three municipal education councilors from each capital. The content analysis was supported by contributions from Norman Fairclough (2016) for a critical approach to discourse. The results show that, although these are changes that occurred to varying degrees in the different spaces and mechanisms of participation and at different times during the period covered by the study, these circumstances do not eliminate the presence of marks that indicate a tendency to control the power of these spaces and mechanisms. and the action of the social control agents themselves, a presence that is also confirmed in the statements, which also suggest that there is a certain purification of the political role of the spaces. It is concluded that participation for social control has been reflected by reconfigurations as they favor the erosion of concrete conditions of political participation and autonomy in institutional spaces, in parallel with a centralization of power, by public authorities, which domesticates control Social.

**Keywords:** Educational regulation by results. Education management. Participation for social control. Brazilian educational policy. Brazilian municipalities.

## RESUMEN

SERIGHELLI, Marco André. **Regulación por resultados y la dimensión institucional de la participación en la gestión de la educación básica**: repercusiones en el control social. 2023. 242 f. Tesis (Doctorado en Educación) – Universidad del Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2023.

El estudio se inserta en la Línea de Investigación Educación, Políticas Públicas y Ciudadanía y tiene como objetivo analizar condiciones institucionalizadas de participación social, en la perspectiva del control social, en el ámbito de la gestión de la educación básica de los municipios brasileños, ante las reconfiguraciones de los espacios y mecanismos de participación ocurridas en contexto de políticas de regulación basadas en resultados. Partiendo del concepto de regulación (Boyer, 1990; Aglietta, 1997; 2001), se abordan aspectos que caracterizan la regulación de la educación por resultados y su adhesión por los Estados nacionales, según el papel del Estado capitalista contemporáneo. Para el análisis sobre la acción del Estado en la regulación por resultados, cuenta con la configuración del Estado con base en una agenda neoliberal, con el fin de colocar la reforma educativa de los años 1990 como parte de una contrarreforma del Estado brasileño (Behring, 2008) y la regulación de la educación por resultados como una de las características de la reforma. En cuanto a la extensión del debate, aborda significados, funciones y herramientas de la regulación educativa basada en resultados y problematiza la participación y el control social (Correia, 2008; Cohn, 2000) en la gestión de educación básica. Con este propósito, por un lado, trae la gestión educativa basada en resultados, situándola en su afiliación a la Nueva Gestión Pública, y, por el otro, explora los significados de la gestión educativa identificados con los movimientos por la democratización del país, con énfasis a los arreglos institucionales dirigidos a la democratización de la gestión de la educación pública, con el fin de abrir camino para la discusión de contrastes entre diferentes significados de participación y control social (Gohn, 2016; 2019; Montaña, 2010), que incluye la misma democracia. (Wood, 2011; 2014; Gramsci, 2002; Saad Filho; Morais, 2018; Coutinho, 2002; Coutinho; Sanfelice, 2016; Fontes, 2022). Centrándose en dos municipios brasileños – las capitales Goiânia, GO y Florianópolis, SC –, el estudio se basó en el método materialista histórico-dialéctico e incluyó, además de investigación bibliográfica, una investigación documental, que comprende legislación y noticias sobre directrices de gestión democrática de la educación y sobre cuatro espacios y mecanismos de participación y control social. Consejo Municipal de Educación, elección de directores, Consejo Escolar, Foro Municipal de Educación –, y también, entrevistas semiestructuradas con tres consejeros municipales de educación de cada capital. El análisis de los contenidos fue apoyado en contribuciones de Norman Fairclough (2016) para un abordaje crítico del discurso. Los resultados evidencian que, si bien se trata de cambios que se produjeron en diversos grados en los diferentes espacios y mecanismos de participación y en diferentes momentos durante el periodo enfocado en el estudio, estas circunstancias no eliminan la presencia de marcas que indican una tendencia a controlar el poder de estos espacios y mecanismos y la acción de los propios agentes de control social, presencia que también se confirma en los testimonios, que también sugieren que hay una cierta depuración del papel político de los espacios. Se concluye que la participación para el control social ha sido repercutida por las reconfiguraciones en la medida que favorezcan el desgaste de condiciones concretas de participación política y con autonomía en los espacios institucionales, en paralelo con una centralización del poder, por parte de los poderes públicos, que domestica el control social.

**Palabras clave:** Regulación educativa por resultados. Gestión de la educación. Participación para el control social. Política educativa brasileña. Municipios brasileños.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Conselho Municipal de Educação, criado pela Lei n. 3.651, 11 de novembro de 1991 – Florianópolis .....	143
Quadro 2	Escolha de diretor escolar, estabelecida pela Lei n. 2.415, 8 de julho de 1986 – Florianópolis .....	148
Quadro 3	Conselho escolar, estabelecido pela Lei n. 2.622, 7 de julho de 1987 – Florianópolis .....	155
Quadro 4	Fórum Municipal de Educação, estabelecido pelo art. 10 da Lei n. 7.508, de 27 de dezembro de 2007 – Florianópolis .....	157
Quadro 5	Espaços e mecanismos firmados na Lei Orgânica do município de Goiânia..	168
Quadro 6	Conselho Municipal de Educação, criado pela Lei n. 7.771, 29 de dezembro de 1997 – Goiânia .....	169
Quadro 7	Escolha de diretor escolar, estabelecida pela Lei Orgânica (§ 3º do art. 253) e Lei Complementar n. 12, de 2 de junho de 1992 – Goiânia .....	172
Quadro 8	Conselho escolar, estabelecido Lei Complementar n. 12, de 2 de junho de 1992, Decreto n. 646, de 4 de junho de 1992 e Portaria SME n. 323, de 27 de dezembro de 2002 – Goiânia .....	175
Quadro 9	Fórum Municipal de Educação, estabelecido pelo Decreto n. 1.481, de 14 de maio de 1997 – Goiânia .....	176
Quadro 10	Gestão da educação: diretrizes .....	180
Quadro 11	Síntese das alterações no Conselho Municipal de Educação .....	182
Quadro 12	Síntese das alterações no Fórum Municipal de Educação .....	182

## LISTA DE SIGLAS

ADE	– Arranjo de Desenvolvimento da Educação
Anfope	– Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANA	– Avaliação Nacional de Alfabetização
Aneb	– Avaliação Nacional da Educação Básica
Anoreg/BR	– Associação dos Notários e Registradores do Brasil
Anresc	– Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
APP	– Associação de Pais e Professores
Arena	– Aliança Renovadora Nacional
BDTD	– Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	– Base Nacional Comum Curricular
CAEd	– Centro de Avaliação e Políticas Públicas e Avaliação da Educação
Cepae	– Centro de Ensino e Pesquisa Aplicada à Educação
Cepal	– Comissão Econômica para América Latina e Caribe
Clad	– <i>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo</i>
CMDCA	– Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME	– Conselho Municipal de Educação
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNPq	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae	– Conferência Nacional de Educação
CPI	– Comissões Parlamentar de Inquérito
DC	– Partido Democracia Cristã
DEM	– Partido Democratas
ECA	– Estatuto da Criança e do Adolescente
EFD	– Estratégia Federal de Desenvolvimento
Enade	– Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
FME	– Fórum Municipal de Educação
FNE	– Fórum Nacional de Educação
FNPE	– Fórum Nacional Popular de Educação
Fundeb	– Fundo Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	– Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
Ideb	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
Inep	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDB	– Movimento Democrático Brasileiro
NGP	– Nova Gestão Pública
NSC	– Nossa Santa Catarina
Nupe	– Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS	– Organização Social
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PCdoB	– Partido Comunista do Brasil
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS	– Partido Democrático Social
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PECIM	– Programa Nacional de Escolas Cívico-Militares
PIB	– Produto Interno Bruto
PISA	– <i>Programme for International Student Assessment</i>
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	– Plano Municipal de Educação
PNE	– Plano Nacional de Educação
PNEE	– Política Nacional de Educação Especial
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP (1)	– Partido Popular
PP (2)	– Partido Progressista
PPP	– Projeto Político-pedagógico
PPS	– Partido Popular Socialista
PRB	– Partido Republicano Brasileiro
Preal	– Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe
Pronatec	– Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Prouni	– Programa Universidade para Todos
PSD	– Partido Social Democrático
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	– Partido Socialismo e Liberdade
PT	– Partido dos Trabalhadores
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro
PV	– Partido Verde
Saeb	– Sistema de Avaliação da Educação Básica
SciELO	– <i>Scientific Electronic Library Online</i>
Sinpro	– Sindicato dos Professores do Estado de Goiás
Sintrassem	– Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis
Sinaes	– Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinte	– Sindicato dos Trabalhadores em Educação
UFJF	– Universidade Federal de Juiz de Fora
UFSC	– Universidade Federal de Santa Catarina
Undime	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	– União Nacional dos Estudantes
Unesco	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	– Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO.....	15
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	26
1.3	INSERÇÃO DA PESQUISA NO QUADRO DA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO.....	27
1.4	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA.....	38
1.4.1	<b>Leitura crítica a partir da produção teórica</b> .....	43
1.4.2	<b>A realidade investigada:</b> o campo empírico e o material.....	45
1.4.3	<b>Análise dos resultados</b> .....	49
1.5	ESTRUTURA DA TESE.....	54
2	<b>A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO POR RESULTADOS: DETERMINAÇÕES E ADEÇÃO PELOS ESTADOS NACIONAIS</b> .....	56
2.1	SOBRE O CONCEITO DE REGULAÇÃO E SEU PAPEL NAS MÃOS DO ESTADO.....	56
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS E RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO COM BASE EM UMA AGENDA NEOLIBERAL.....	68
2.3	A REFORMA EDUCACIONAL DOS ANOS 1990: NO SEIO DA CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.....	75
3	<b>PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: DISPUTA DE SENTIDOS EM TEMPOS DE REGULAÇÃO EDUCACIONAL POR RESULTADOS</b> .....	87
3.1	REGULAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL POR RESULTADOS: A <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO MECANISMO DE GESTÃO.....	87
3.2	RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE E A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL.....	97
3.2.1	<b>Participação e controle social:</b> aproximação conceitual.....	101
3.2.2	<b>Controle social na gestão da educação pública</b> .....	108
3.3	DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL E A REDEMOCRATIZAÇÃO NO PAÍS: A BANDEIRA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO.....	112
3.3.1	<b>Gestão democrática da educação pública:</b> do movimento pela redemocratização ao influxo neoliberal.....	118
3.4	PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO	

	PÚBLICA: A QUESTÃO INSTITUCIONAL .....	123
4	<b>ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS EM TEMPOS DE POLÍTICAS DE REGULAÇÃO POR RESULTADOS.....</b>	131
4.1	ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA EM DOIS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	131
4.1.1	<b>Florianópolis.....</b>	132
4.1.1.1	<i>Rede municipal de ensino: composição e perspectiva de qualidade regulada....</i>	136
4.1.1.2	<i>Gestão da educação: diretrizes e arranjo institucional para participação e controle social.....</i>	142
4.1.2	<b>Goiânia.....</b>	159
4.1.2.1	<i>Rede municipal de ensino: composição e perspectiva de qualidade regulada....</i>	163
4.1.2.2	<i>Gestão da educação: diretrizes e arranjo institucional para participação e controle social.....</i>	166
4.1.3	<b>Síntese analítica:</b> qual participação institucionalizada para o controle social?... 178	178
4.2	CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL: VOZES DE PARTICIPANTES EM ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO .....	183
4.2.1	<b>Composição:</b> mais representatividade para uma maior democratização?.....	185
4.2.2	<b>O papel do Conselho Municipal e o caráter democrático da atuação:</b> incongruências à vista.....	187
4.2.3	<b>Desafios da participação social para uma gestão democrática:</b> entre poder discursivo e silenciamentos .....	192
4.2.4	<b>Autonomia do conselho:</b> influências e desafios.....	195
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	199
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	206
	APÊNDICE A – Roteiro mínimo para as entrevistas.....	234
	APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	235
	APÊNDICE C – Termo de Autorização para Gravação de Voz.....	237
	ANEXO ÚNICO – Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).....	238

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo associa-se a investigações desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Nupe), do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), tendo como objeto de estudo a participação institucionalizada na gestão da educação básica pública, na perspectiva do controle social, em contexto de políticas de regulação educacional por resultados.

A tese submete ao debate, o fenômeno da participação, na expressão do controle social, no contexto marcado pelo ímpeto produtivista instaurado por políticas de regulação orientadas para a produção de resultados educacionais. Com as atenções voltadas à esfera municipal (redes municipais de ensino), haja vista a tensão que se arma entre uma pluralidade de contextos e a circunstância do envolvimento do município com uma malha de políticas de regulação pelos resultados (Nardi, 2017) no tempo presente, o estudo focaliza o fenômeno atento às mencionadas políticas de regulação por resultados.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

A regulação educacional por resultados, em grande medida, tem se constituído em base de orientação das políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas, principalmente a partir da reforma do Estado ocorrida nos anos de 1990, sobretudo em defesa da qualidade da educação pública. Entre suas características mais marcantes, as medidas de regulação educacional por resultados põem em posição central as avaliações externas em larga escala, o cumprimento de metas por redes de ensino e escolas, formas de responsabilização dos profissionais da educação em face dos resultados alcançados pelos estudantes em exames padronizados, dentre outros aspectos.

Com a escola pública sendo identificada como unidade de produção e o seu usuário como cliente, são frequentes os estudos que buscam compreender a repercussão dessa condição no campo da democratização da gestão da educação pública<sup>1</sup>, acalorando o debate sobre a apatia do usuário da escola pública em relação a questões de interesse comum (Coutinho, 2015; Pereira; Silva, 2018; Flach, 2019; Silva; Aranda, 2019). Também não faltam manifestações vindas da própria escola pública, lamentando seu distanciamento em relação à

---

<sup>1</sup> A gestão educacional, campo em que se situa o objeto desta investigação, é aqui compreendida como possuidora de “natureza e características próprias [com] 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, 2010, p. 924).

comunidade, assim como apontando dificuldades na promoção de um envolvimento mais profícuo e duradouro com ela, conforme sublinham estudos da área, sobretudo a partir de análises de experiências em diferentes sistemas de ensino, de que são exemplos conclusões como: “[...] as diretoras [...] indicam a dificuldade de conseguir fazer com que esse coletivo esteja junto, conseguir unir [...]” (Abdian; Hernandez, 2012, p.158); “Pesquisa mostra que 12% dos pais são comprometidos com a educação dos filhos” (Agência Brasil, 2014); “[...] este distanciamento da família muitas vezes é marcado pelo baixo desempenho escolar, ou pelo questionamento de membros mais esclarecidos da família sobre a qualidade do ensino” (Castro, 2019, s.p.).

Contemporaneamente, a questão da participação também vem sendo abordada na interface com políticas educacionais imbuídas do propósito de geração de condições favoráveis à produção de resultados educacionais, as quais se encontram sustentadas por bases gerenciais de gestão pública, de perfil neoliberal. Ao passo que referem a crescente priorização das escolas quanto à produção de “bons” índices educacionais, representados pelo desempenho dos estudantes em exames externos e padronizados, parte dos estudos indaga sobre as repercussões dessa priorização no processo de democratização da gestão da educação pública, seja em termos de fundamentos e agendas políticas ou de condições e práticas em diferentes contextos.

Sabidamente, as políticas educacionais orientadas para a produção de resultados – por meio das quais também são instauradas formas e mecanismos de regulação – vêm sendo incentivadas por organismos internacionais, considerando-as expressão de modernização e qualificação da educação pública, de que são mostras manifestações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal)<sup>2</sup> e do Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe (Preal)<sup>3</sup>.

Ao certo, tanto a ação desses organismos internacionais quanto as orientações deles derivadas, fortemente identificadas com as políticas em curso no país, precisam ser compreendidas no seio do modo de produção capitalista e no plano das determinações conjunturais. Essa circunstância requer, portanto, compreender as políticas públicas desenvolvidas nas últimas três décadas no contexto de mudanças na ação do Estado segundo a agenda neoliberal e as requisições dirigidas a esse Estado, em conformidade com a lógica do

---

<sup>2</sup> Carlson (2000) enfatiza que os dados dos resultados obtidos pelos alunos nas avaliações de desempenho são importantes, desde que sejam usados de forma adequada.

<sup>3</sup> É o caso do texto de Ravela *et al.* (2008), que aborda a importância, os propósitos e os usos de avaliações padronizadas e em larga escala do aprendizado e desempenho escolar realizadas na América Latina e no Caribe.

capital (Behring, 2008). De acordo com Harvey (2008), vivemos um tempo de economia competitiva, identificada com a atual etapa do capitalismo, denominada de padrão de acumulação flexível, sistema que acopla o computador à máquina-ferramenta no sentido de maior controle e aumento de precisão na produção.

A esse respeito, com a debilidade do fordismo e do keynesianismo<sup>4</sup>, no que diz respeito aos aspectos produtivos e de políticas de Estado, houve a abertura de espaço para a flexibilidade “[...] como um novo paradigma dos processos tecnológicos de produção, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos novos padrões de consumo” (Marques, 2013, p. 90). Então, para resolver a crise do capital pós-fordismo e pós-keynesianismo, seria preciso um Estado que fosse, ao mesmo tempo, forte e mínimo. Forte para determinadas ações, tais como romper com o poder dos sindicatos e dos movimentos sociais e reduzir os gastos públicos. E mínimo em matéria de intervenção no mercado, a fim de deixá-lo ao sabor das suas próprias leis. As metas dos governos, nesta direção, passaram a ser a manutenção da estabilidade monetária, o controle do *déficit* público e, também, a inserção competitiva no mercado internacional.

Uma ilustração desse momento do capitalismo contemporâneo é o modelo japonês ohnismo/toyotismo, que se caracteriza, dentre outros aspectos, pela revolução microeletrônica. Conforme Behring (2008, p. 35),

[...] cria-se a possibilidade de automatizar a produção em pequena escala, quebrando ainda mais o saber/poder do trabalhador na operação das máquinas – o programador de controle numérico computadorizado passa a ser uma força de trabalho de importância estratégica nas empresas.

Não podemos esquecer que, no âmbito da força de trabalho, esse modelo apresenta efeitos devastadores, tornando-a heterogênea, fragmentada e desarticulando a classe trabalhadora.

O mercado de trabalho, por exemplo, passou por uma radical reestruturação. Diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão-de-obra excedente (desempregados ou subempregados) para impor regimes e contratos de trabalho mais flexíveis (Harvey, 2008, p. 143).

---

<sup>4</sup> A composição fordismo e keynesianismo constitui um ponto de guinada do capitalismo, à medida que promoveu uma incontestada necessidade do Estado enquanto agente econômico, tendo reunido economia e política, sociedade civil e processo de produção de modo a não mais poderem se dissociar. Entretanto, na segunda metade do século XX, essa composição entrou em crise, haja vista o advento da lógica da valorização capital dinheiro, o que levou a um esgotamento da mencionada composição como paradigma produtivo e de políticas de Estado, abrindo caminho para a acumulação flexível.

Outro efeito não menos importante é o desemprego estrutural como consequência, que, de imediato, aponta para a precarização do mercado de trabalho, com retirada em massa dos trabalhadores para o setor informal. Também cabe destaque à desregulamentação das normas trabalhistas, que implica em uma regressão dos direitos conquistados.

Essa metamorfose do mundo do trabalho acontece em paralelo e, também, em consonância com o fenômeno frequentemente denominado de Globalização. De acordo com Chesnais (1996), trata-se de um processo de mundialização da economia, que se constitui em um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. A presença de grandes monopólios constituídos mediante o processo de mundialização do capital financeiro exige certa intervenção estatal no sentido de buscar equilíbrio entre os interesses do capital e as “necessidades” dos cidadãos comuns. Uma das estratégias é o desenvolvimento de política públicas e sociais que sinalizam para a democracia e para um ambiente intelectual e moral caracterizado, muitas vezes, pelo consumismo e pelo hedonismo (Behring; Boschetti, 2016).

Como se sabe, o Brasil aderiu a este processo já no final da década de 1980, tendo realizado desde então reformas alinhadas ao modelo neoliberal. A educação, particularmente, foi bastante visada e, podemos dizer, alvo de incisivas mudanças, como conhecidas as desencadeadas nos anos de 1990. A reforma do Estado, então suscitada, teve por objetivo dotar o Brasil de governabilidade, por meio de uma administração pública gerencial e flexível, capaz de reduzir custos e aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços (Peroni, 2003). Da ideia de reforma dos serviços públicos, e da educação em particular, sobressaiu o expediente da privatização. Cabe salientar que nesta área não precisaria necessariamente haver transferência de propriedade, pois bastaria mudar a gestão para implantar modelos de gerência privada (Bazzo, 2006).

Neste contexto, também foram geradas propostas educacionais enfatizando a gestão local e a parceria com grupos e instituições fora do Estado, sempre sob a alegação da ineficiência dos serviços públicos e com destaque à gestão educacional orientada por resultados. Eis que campos tais como o financiamento, a gestão educacional, os currículos, a formação dos professores e gestores escolares, a avaliação da aprendizagem dentre outros, tornaram-se alvos da agenda reformista.

As reformas educacionais, no entanto, não consistiram em iniciativa apenas local (nacional), mas seguiram um movimento que se espalhou pela América Latina e demais países em desenvolvimento, mediatizadas por organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); a Cepal, o Preal, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre outros. Esse movimento pautou-se em estudos e diagnósticos locais, mas operando um “convencimento homogeneizante sobre as causas da crise na educação e seus remédios” (Bazzo, 2006, p. 31).

Similarmente, vários governos nacionais na América Latina realizaram reformas no sentido de atribuir aos agentes públicos maior responsabilização pelos resultados alcançados, bem como de aumentar o crédito da participação social e de uma governança democrática. “Com vistas à melhoria da educação [...] [essas medidas são identificadas pela] [...] Reforma Educativa – Modernização da gestão, políticas de descentralização, autogestão” (Cepal; Unicef; Secib, 2001, p. 71).

Acerca desse fenômeno, Barroso (2005, p. 732) aponta que, em países da América Latina, “[...] o que está em causa não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais”. Esse caminho deságua numa falsa sensação de aumento da autonomia das escolas e de um equilíbrio do processo de centralização e descentralização, possibilitando diversificar a oferta das vagas para os alunos e submeter o trabalho das escolas e dos professores a um controle.

Com a ideia de desenvolvimento aos moldes neoliberais já sedimentada nos países centrais, os países da América Latina assimilaram a tarefa de rever suas estruturas políticas, econômicas e sociais. Contando com o incremento financeiro dos organismos internacionais, os Estados nacionais avançaram em reconfigurações aos moldes das iniciativas neoliberais em voga no final dos anos 1980 e início de 1990. Dentre as críticas que reforçavam a necessidade de reforma educacional, destacam-se o discurso da má gestão, formação inadequada dos professores, currículos ultrapassados ante as necessidades atuais, ausência de recursos públicos, entre outros. A racionalidade técnica readquiriu ênfase, assim como adquiriram maior relevância os princípios da eficiência e da eficácia.

Na perspectiva de “solucionar” esses problemas, a busca por um modelo mais flexível de gestão, migrado do mundo empresarial para a gestão pública, como ocorre no Brasil, tem se dado por medidas que

[...] coadunam com os requerimentos de reorganização do Estado e de sua atuação nas políticas públicas, não restando dúvidas quanto à simetria desse quadro com as

expressões intelectual e institucional constantes do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado brasileiro (Nardi, 2021, p. 8).

No sentido de o Estado assumir a perspectiva gerencial de regulação, no campo da educação as políticas têm conclamado as escolas à produção de resultados, como também atribuído medidas de *accountability* – prestação de contas e responsabilização – para os gestores e professores (Nardi, 2021). Uma das expressões dessa regulação remete à gestão por resultados, a qual atua no fortalecimento do controle do Estado em relação às ações da comunidade escolar, bem como dos demais agentes sociais, por meio de metas e “benefícios”. Segatto e Abrucio (2017, p. 87) destacam que, no Brasil, com maior intensidade a partir dos anos de 1990, instrumentos de gestão por resultados vêm sendo adotados na administração pública, tendo sido as avaliações “os primeiros instrumentos a serem disseminados [...] E, assim como na experiência internacional, foram adotados mecanismos de incentivo, premiação e sanção”.

Ainda de acordo com os autores, se pode perceber que, sejam em governos nacionais ou subnacionais, as transformações se deram na perspectiva de adoção e fortalecimento de avaliações que visaram a afilar o desempenho educacional, dar publicização a eles como também reforçar o controle social, este segundo a perspectiva da Nova Gestão Pública (NGP).

Conforme mencionado, com a propagação de novos mecanismos de regulação da educação, especialmente nas últimas três décadas, em paralelo à regressão de formas tradicionais de regulação baseadas no modelo burocrático, assiste-se à introdução de uma série de mecanismos de controle e de premissas de gestão da educação pública que visam à produção de resultados.

É diante desta realidade que o presente estudo enceta uma discussão acerca do fenômeno da participação na perspectiva de controle social pela sociedade civil em relação ao Estado, desde sua implicação com a gestão democrática da educação pública na educação básica.

Ou seja, considera-se que, com as políticas de regulação por resultados ocorrendo por meio de sistemas de avaliação associados a indicadores passíveis de mensuração, a forma de organizar e gerir a educação pública vem sendo repercutida, haja vista a entrada em cena de prioridades que visam a assegurar a geração de resultados, com conseqüente arrefecimento político-social de processos e pautas. Essa conseqüência implica, inclusive, determinadas agendas, inclusa a da gestão democrática da educação no país, que tem a participação na perspectiva do controle social como um de seus identificadores.

Cabe destacar que a educação básica é a etapa de escolarização que alcança a maior parcela da população em instituições públicas, ou seja, a classe trabalhadora. A gestão da escola, por sua vez, enquanto âmbito incumbido da organização do processo formativo, no Brasil deve primar, constitucionalmente, pelo princípio da gestão democrática. Como um dos seus pilares desse referencial político de gestão é a participação social – ações que diferentes forças sociais aplicam com a perspectiva de influenciar a formação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas na área social, sendo também um eixo da democracia (Milani, 2008; Guizardi, 2009; Stotz, 2008) –, é devido pensar o lugar e a vez dessa participação, diante das condições geradas pelas reformas e agendas neoliberais e as contingências da sociedade capitalista. Vale mencionar que:

As concepções de gestão escolar refletem, portanto, posições políticas e concepções de homem e sociedade. O modo como uma escola se organiza e se estrutura tem um caráter pedagógico, ou seja, depende de objetivos mais amplos sobre a relação da escola com a conservação ou a transformação social (Libâneo, 2001, p. 3).

Também Laval (2004) destaca que as relações produzidas no interior da escola neoliberal, mesmo com a “fachada” da gestão democrática, constituem-se na lógica do sistema capitalista que, em seus múltiplos aspectos, caracteriza a escola-empresa. Entre suas características, evidenciam-se a lógica gerencial, as pedagogias individualistas, a descentralização, entre outras. É nesse sentido que o Estado assume tal modelo escolar, considerando a educação um bem privado, razão pela qual a gestão da escola deve ser guiada por critérios de eficiência, frequentemente sob a “alegação de que são problemas técnicos ou fatores internos que impedem o desenvolvimento eficaz dos sistemas e unidades escolares” (Zanardini; Xavier, 2015, p. 273).

Tal movimento característico da escola deste milênio reforça a concepção instrumentalista, em que as atividades escolares devam primar pelo culto à eficácia e à eficiência<sup>5</sup>. Isso permite pensar a formação do sujeito social não em sua unidade e multiplicidade, mas na depurada eficiência do “chão-de-fábrica” conveniente ao modelo capitalista.

A escola neoliberal, ainda nas palavras de Laval (2004), objetiva a formação de capacidades de inovar, formar mão-de-obra, comunicação e difusão dos saberes, com vistas à

---

<sup>5</sup> O culto a eficácia e a eficiência advém do modelo de gestão gerencial, transposta da fábrica para a escola. Nesse sentido, e a partir da NGP, o cerne das políticas educacionais visam a uma preocupação mais centrada nos resultados, quando termos como eficácia, eficiência, competitividade, performatividade, entre outros, passam a fazer parte do dia a dia das escolas, conflitando com os valores democráticos e participativos que se têm defendido para os espaços escolares.

produção eficiente que se caracteriza pela qualidade a baixo custo. Neste modelo, a escola e a fábrica operam nesta mesma lógica empresarial-utilitarista enquanto produção de saber, e neoliberal em seu modo de organização.

Nesse contexto, conforme mencionado, tem avançado a introdução de novos modos de regulação institucional, que intentam aumentar a autonomia das escolas, equilibrar a centralização e descentralização, promover a avaliação externa em larga escala, diversificar a oferta das vagas para os alunos e introduzir maior regulação e controle do trabalho das escolas e dos professores (Schneider; Nardi, 2019). Afinal, se na chamada gestão por resultados – chegada a partir do uso de indicadores de desempenho e da avaliação dos sistemas de ensino, das escolas e dos professores – as mudanças introduzidas visavam, inicialmente, ao diagnóstico da política e de seus resultados, no momento seguinte elas foram robustecidas com a inclusão de mecanismos de incentivo (Segatto; Abrucio, 2017).

Constituída por políticas de regulação por resultados, essa regulação insta a adoção de modelos de gestão que visem à melhoria da performance. Conforme lembram Segatto e Abrucio (2017), no Brasil, os mecanismos de gestão por resultados apareceram, primeiramente, na administração pública e, posteriormente, na educação, com as avaliações penetrando no campo educacional, de modo que, semelhante à experiência internacional, também por aqui as práticas de incentivo, premiação e sanção foram sendo postas em prática. Respalhando-se em Peters (2008), os autores ainda destacam que,

[...] sobretudo nos últimos quinze anos, cresceu o número de governos que têm feito reformas em prol da maior *accountability* dos resultados alcançados, além de ter aumentado a importância da participação social e de uma governança mais inclusiva e negociadora com os diversos atores sociais em uma lógica de gestão em rede<sup>6</sup> (Segatto; Abrucio, 2017, p. 89).

No que se refere à gestão democrática, vale assinalar que uma etapa importante se deu na dimensão institucional da educação pública, com base na Constituição Federal de 1988, tendo sido firmado o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206). Foi edificado, assim, um aparato para arranjos institucionais endereçados à participação social nas

---

<sup>6</sup> De acordo com Grin e Abrucio (2017, p. 46), pautados na Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 2012 do Conselho Nacional da Educação, afirmam que a gestão em rede são formas de cooperação em que “os ADEs (*Arranjo de Desenvolvimento da Educação*), não obstante a forte característica intermunicipal, devem agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados.”

políticas educacionais, inclusa a perspectiva do controle social. De acordo com Correia (2008, p. 107),

A participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do ‘controle social’ no sentido de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade.

Ainda de acordo com a autora, a participação social como controle é apontada como um dos princípios norteadores na reformulação de um sistema social que tem como via imprescindível a sua democratização. Essa participação objetiva avaliar e propor diretrizes políticas nas diferentes esferas de governo, bem como de instâncias colegiadas e composições paritárias.

Eis que muitas das inquietações e reflexões acerca deste tema foram sendo motivadas por um maior mergulho no debate contemporâneo acerca dele, considerando, por um lado, as bases e o processo de redemocratização do Brasil dos anos de 1980, e, por outro, as medidas de contrarreformas que, a partir dos anos de 1990, vêm promovendo uma progressiva desconcentração do Estado, à luz dos interesses capitalistas, mediante uma agenda gerencial, destacadamente por meio de medidas de privatização e de sintonia com o mercado. Sobressaído o tema da descentralização em ambos os momentos históricos mencionados, com conotações distintas, destacar-se-ia diametralmente opostas, no mesmo tempo assistiu-se a uma progressiva institucionalização de instâncias colegiadas de participação, dentre as quais os conselhos, com endereçamento à participação e ao controle social.

Destacam-se dois fatores que se considera terem sido determinantes para o mencionado mergulho e que, entrecruzados, implicaram a constituição da identidade do autor deste estudo: um de natureza profissional; e outro de natureza acadêmica. No campo profissional, com o exercício da função de orientador educacional, por 14 anos, em uma escola de aplicação da Unoesc que atendia estudantes do ensino fundamental e do ensino médio. A atuação, na função, concentrava-se sobremaneira na mediação estudante-professor-família e, não menos importante, em atividades de organização administrativo-pedagógica do colégio. Também, no exercício de conselheiro do Conselho Municipal de Educação, na condição de representante das escolas privadas, o que incluiu o exercício da função de presidente por duas gestões.

No campo acadêmico o envolvimento com a temática e o objeto descrito foi impulsionado ao longo dos estudos realizados no curso de mestrado em Educação, quando se

analisou as concepções de gestão escolar democrática de diretores de escola de redes municipais e estadual da microrregião do meio Oeste catarinense, que participaram do curso de Especialização em Gestão Escolar, na modalidade a distância, coordenado pelo Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, realizado no estado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Na ocasião, as conclusões possibilitaram destacar que a compreensão dos diretores, no tocante às concepções, aproximava-se daquilo que o projeto do curso examinado pretendia desenvolver: gestão escolar no sentido da garantia do direito de todos à educação, bem como da necessidade de ampliar os mecanismos de participação nas escolas, para possibilitar não apenas um melhor planejamento das atividades escolares, mas, também, da efetivação delas.

Com o avançar das leituras e estudos possibilitados no curso de doutorado, assim como as experiências em pesquisa, as atenções se voltaram à gestão democrática a partir do fenômeno da participação social na perspectiva do controle social, diante da emergência de princípios da gestão gerencial e de políticas de regulação educacional por resultados que vêm tomando a dianteira das prioridades educacionais no país.

Assim, considerando que a ascensão dessas políticas que priorizam a produção de resultados, e cujos objetivos são potencialmente geradores de constrangimentos à gestão democrática identificada com os movimentos pela democratização do país, repercute nos aparatos e condições institucionais de participação social, a presente investigação se centrou na seguinte problemática: em um contexto marcado pela ascensão de políticas de regulação educacional por resultados, em que medida a participação social na gestão da educação básica pública, na perspectiva do controle social, tem sido repercutida por reconfigurações em espaços e mecanismos de participação que compõem os arranjos institucionais de redes municipais de ensino?

Do entorno dessa problemática, foram levantadas as seguintes questões norteadoras: como a lógica de regulação por resultados tem sido aderida pelos Estados nacionais, que a tornam orientadora de políticas públicas? Que relações entre significados, funções e ferramentas de regulação por resultados podem ser estabelecidas na atualidade, com sentidos conferidos à participação social institucionalizada na perspectiva de controle social? Que contrastes podem ser apontados entre esses sentidos e os atribuídos no contexto da democratização do país, desde os anos de 1980, em associação com arranjos institucionais endereçados à democratização da gestão da educação pública? Há evidências de que as alterações nas condições de participação institucionalizada para o controle social na gestão da

educação básica pública favorecem a lógica que portam as políticas de regulação por resultados em voga no país?

Estas são questões que tocam a contradição que se encontra armada no campo da participação institucionalizada: uma participação social, por dentro do Estado, para interferir na definição da agenda de políticas públicas em conformidade, em defesa dos interesses das massas; e o controle desta participação pelo Estado (capitalista, com seus interesses de classe).

Atentando-se a essa contradição, a tese que se defende neste estudo é de que modificações nas condições de ação em espaços e mecanismos de participação e controle social que compõem arranjos institucionais em municípios brasileiros, ocorridas desde os anos de 1990, vêm favorecendo, por um lado, o desgaste nem sempre explícito das condições concretas de participação política por dentro desses espaços e mecanismos, em grau que depende da dinâmica política e da correlação de forças entre Estado e Sociedade Civil organizada em cada caso; e, por outro, o fomento à perda do horizonte ético-político da luta no plano do enfrentamento às desigualdades, devido à drenagem da participação social para dentro do Estado, com abandono da luta por fora dele (Fontes, 2022). Tal desgaste e fomento acabam favorecendo os objetivos que guiam o modelo de regulação educacional por resultados em voga no País.

Postas as indagações e apresentada a tese, destaca-se que o propósito com o presente estudo é o de contribuir para o debate, na área da Educação, sobre a participação social na gestão da educação pública na perspectiva do controle social, diante da ascensão de políticas de regulação por resultados que se servem de medidas de *accountability* – avaliação, prestação de contas e responsabilização – identificadas com pressupostos da chamada NGP. Consoante essa identificação, conforme assinalado, a escola é tornada lócus da produção de resultados, tendo na avaliação de desempenho dos estudantes o mecanismo central de aferição dessa produção.

Por isso, com a ascensão dessa fórmula no domínio da política educacional do país, crescentemente completada com a associação de consequências, entende-se ser fundamental analisar, além dos graus de sua influência na determinação de opções políticas e práticas de gestão dos sistemas de ensino, a repercussão no plano da democratização da gestão e, portanto, na participação que implica o exercício do controle social pela sociedade civil<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> A concepção de Estado assumida neste estudo é a que considera o Estado não só como esfera política, mas como um espaço de condensação de classes, moldado pelas lutas políticas, econômicas e sociais (Poulantzas, 2015).

Considerando o panorama do acúmulo do conhecimento sobre o tema, conforme examina-se adiante, entende-se que o presente estudo pode contribuir para o avanço nas discussões da área da Educação, haja vista os elementos que compõem o objeto aqui proposto, cujos debates identificados no levantamento parecem tão somente tangenciá-lo. Pretende-se, assim, realizar um estudo atento à pauta da democratização, considerando os ataques desferidos a ela no momento presente, com o avanço de um projeto de educação que, seguindo familiar aos interesses capitalistas, revela a radicalidade dos interesses desse sistema. Atento a isso, o propósito do estudo também é contribuir para reflexões sobre o engendramento de defesas à agenda de democratização educacional no país, o que passa pela questão da participação e do controle social sobre o Estado.

Por fim, assinala-se a relevância da temática estudada pelo fato de tocar um fenômeno que implica a ação gestora da educação básica pública brasileira, devida à adoção de políticas gerencialistas que respondem aos interesses de mercado. Nesse sentido, entende-se que a pesquisa pode contribuir tanto para a necessária elucidação desse fenômeno e de suas implicações no campo da educação pública, quanto para definições de políticas públicas educacionais comprometidas com os interesses e necessidades das massas, o que passa pela valorização do pensamento crítico acerca das políticas de gestão educacional centradas em resultados e que tem se demonstrado concordante com a lógica excludente do modo de produção capitalista.

## 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

A pesquisa tem por objetivo geral analisar condições institucionalizadas de participação social, na perspectiva do controle social, no âmbito da gestão da educação básica de municípios brasileiros, ante as reconfigurações de espaços e mecanismos de participação ocorridas em contexto de políticas de regulação por resultados. Desse objetivo central decorrem os seguintes objetivos específicos:

- a) revisitar pressupostos teóricos que fundamentam a perspectiva de regulação da educação por resultados, bem como a dinâmica de sua propagação adesão pelos estados nacionais, instaurando-a como política pública;
- b) examinar significados, funções e ferramentas da regulação por resultados, a fim de problematizar os sentidos conferidos à participação social e ao controle social;

c) refletir sobre contrastes entre esses sentidos e os atribuídos no contexto da democratização do país, nos anos de 1980, que tiveram lugar em arranjos institucionais endereçados à democratização da gestão da educação pública;

d) explorar, no contexto de municípios brasileiros, arranjos institucionais existentes em nível da gestão da educação básica pública com vistas à democratização, bem como alterações ocorridas, a partir de 1990, nos espaços e mecanismos de participação que o compõem;

e) analisar reconfigurações de espaços e mecanismos institucionalizados de participação, relativamente às condições concretas de participação para o controle social na gestão da educação básica pública, ocorridas em tempos de políticas de regulação educacional por resultados.

Assim delineadas a contextualização e a delimitação do objeto de estudo, bem como os comandos de ações concernentes à investigação, a próxima seção tem o propósito de tratar do acúmulo do conhecimento na área da Educação, relativamente às políticas de regulação educacional por resultados, na interface com o tema da participação social na gestão da educação básica pública. A finalidade é apontar tendências analíticas presentes na produção acumulada, bem como a verificação da inserção da presente pesquisa no campo do conhecimento produzido.

### 1.3 INSERÇÃO DA PESQUISA NO QUADRO DA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO

Que tendências analíticas estão presentes na produção acumulada sobre a temática em pauta? Como se insere a presente pesquisa no campo do conhecimento produzido? Estas são indagações que motivaram o levantamento e análise de produções na área da Educação incidentes ou próximas ao objeto de estudo desta tese e que ensejaram a construção de um breve retrato analítico.

Para tanto, inicialmente foram estabelecidos descritores para o levantamento das produções – *políticas de regulação educacional, gestão educacional por resultados, responsabilização por resultados, accountability educacional e participação social*<sup>8</sup> –, com incidência no título e no resumo. Na sequência, ocorreu a leitura crítico-compreensiva do

---

<sup>8</sup> O descritor *participação social* foi combinado com os outros quatro descritores. Na hipótese de tal combinação não resultar na identificação de publicações, os descritores foram acionados individualmente.

conteúdo dos trabalhos amostrados, a sistematização das ideias pulsantes no conjunto e, por fim, a construção de reflexão crítica sobre os resultados.

O levantamento ocorreu na base *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*, considerando-se publicações na forma de artigos (idioma português, de âmbito nacional), vinculados à área da Educação e datados de 2010 a 2020. Também foram acessadas publicações na forma de teses de doutorado nacionais, da área da Educação, disponíveis na base da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), igualmente datadas de 2010 a 2020. A resultante foi a identificação de 71 publicações<sup>9</sup>.

Como estratégia didática, tendo em vista o conteúdo das publicações levantadas, foram efetuados agrupamentos da produção em torno de dois eixos temáticos, a saber: (1) *avaliação em larga escala e gestão educacional por resultados* e (2) *participação social e democracia*.

No eixo *Avaliação em larga escala e gestão educacional por resultados* sobressaem, enquanto contextos, o período identificado com as reformas educacionais dos anos de 1990, período relacionado com a reestruturação do papel do Estado. Estudos como os de Chirinéa e Brandão (2015), Hypolito (2010) e Costa (2010), por exemplo, destacam o tensionamento entre os interesses da burguesia e a necessidade de atendimento de algumas demandas emergentes da classe trabalhadora. Em face dessa circunstância e em resposta a uma crise fiscal e estrutural, vê-se sobressaída uma administração pública mais gerencial e menos burocrática em prol da eficiência e voltada para o controle de resultados (Chirinéa; Brandão, 2015).

O Estado, em consonância com uma gestão atrelada aos resultados, apoia-se em medidas nas quais sua presença efetiva no processo educacional passa a ser central. Schneider, Nardi e Durli (2012) referem o controle exercido por meio de políticas públicas, dentre elas a de formação docente, responsabilizando os municípios pelos resultados. Ademais, conforme comenta Costa (2010), existe um distanciamento entre as confederações e os estabelecimentos escolares, de modo que as necessidades locais não são levadas em conta na construção dos textos legais.

---

<sup>9</sup> Sobre trabalhos de teses, a aplicação dos filtros resultou em 115 trabalhos selecionados, considerando que todos os descritores foram combinados com o descritor *participação social*. Também mediante a aplicação dos filtros, foram levantados 135 artigos, porém sem a combinação com o descritor *participação social*, por ter se revelado improdutiva. Neste caso, os descritores foram aplicados individualmente. Assim, do conjunto inicial de 250 trabalhos, uma revisão de refinamento final levou à seleção de 71 trabalhos.

Outros trabalhos assinalam sobre um redirecionamento do Estado em relação à realidade das escolas, destacando por exemplo, que os sujeitos sociais os quais contribuem para o desenvolvimento local, não participam da produção de políticas locais. Para Oliveira (2016, p. 5), trata-se de um processo de limitação da decisão local, conforme exemplifica:

O PAR [Plano de Ações Articuladas], assim como outras políticas do governo federal, tem sido implementado e tem servido para consolidar instrumentos de medição e monitoramento, introduzindo na educação pública formas de governança que reduzem cada vez mais a autonomia e a capacidade de decisão local.

A reestruturação do papel do Estado ante as políticas neoliberais ocupa posição central nos debates políticos de boa parte dos países latino-americanos (Lira, 2019)<sup>10</sup>. Esses debates permeiam a administração pública e, por consequência, a educação. De acordo com Barroso (2005, p. 726), a educação é impactada nas dimensões:

[...] da descentralização; da autonomia das escolas; da livre escolha da escola pelos pais; do reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas; da diversificação da oferta escolar (cada “público” sua escola); da contratualização da gestão escolar e da prestação de determinados serviços etc.

Em parte dos trabalhos levantados, as reflexões incluem destaques à implantação de uma gestão mais participativa, assumindo-a em perspectiva alternativa à gestão gerencial – pautada na produção de resultados –, identificada com a reforma do Estado. É nessa direção que Marques (2020, p. 9), por exemplo, frisa que a

[...] busca por eficiência através de bons resultados em avaliações de larga escala deixa de lado o processo histórico de construção da educação como um bem público, um direito social, que não pode ser regulado como uma mercadoria, deixando de considerar, ainda, as profundas desigualdades internas do sistema educacional brasileiro, além de despolitizar as relações entre o Estado e os cidadãos.

A marca neoliberal das reformas evidencia, assim, um ataque à democratização da educação, conforme defendida pelos movimentos dos anos de 1980. Marques (2020) explica que os reformistas utilizam o argumento de que é necessário dispor de indicadores de qualidade do ensino à sociedade, no sentido de que os profissionais da educação devam ajustar suas práticas com vistas à produção de resultados.

Além de Marques (2020), também Maroy *et al.* (2015) e Oliveira (2016), dentre outros, destacam que esse modelo de gestão é orientado por princípios da NGP, servindo-se

---

<sup>10</sup> Em seu trabalho, o autor analisou a política de responsabilização educacional formulada no contexto da reforma administrativa do estado de Pernambuco, que se caracterizava pela modernização da gestão em consonância com os pressupostos da gestão orientados por resultados.

de instrumentos da gestão empresarial a fim de melhorar a eficiência e eficácia dos serviços públicos. De acordo com Oliveira (2016, p. 9), este argumento ganha força na “[...] crítica à administração clássica e burocrática [...]” e por propor a gestão “[...] a reorientação das instituições, fundamentando-se em conceitos gerencialistas com foco na eficiência, controle e resultados quantificáveis”.

Considerando que a materialização da gestão democrática caminha a passos lentos, uma das tendências identificadas em trabalhos do eixo é a perspectiva educativa de uma formação de sujeitos participativos. Essa tendência é clarificada, por exemplo, quando Garcia e Macedo (2011, p. 208) identificam elementos “[...] que favorecem a construção de uma relação mais cooperativa [...] de gestão: forma compartilhada, conteúdo educacional e dinâmica”. De acordo com os autores, alguns modos de gestão, dentre eles o gerencialista, “[...] dificultam a participação dos pais e descaracterizam os objetivos [...]”, apresentando “[...] conteúdo burocrático e comportamental; dinâmica fragmentada e centralizada”.

Passone (2014), em estudo que visou a situar a polêmica acerca da utilização dos resultados de testes padronizados como instrumentos de gestão educacional e regulação do trabalho escolar por meio dos incentivos monetários por desempenho, deparou-se com certa polarização de discursos de especialistas. O autor destaca que, de um lado, estão os que criticam as propostas dos reformistas e investigam os reflexos dessas propostas e, de outro, alguns especialistas favoráveis à implantação desse modelo de gestão que responsabiliza os profissionais pela suposta melhoria da qualidade da educação. Em meio a esses extremos, é importante refletir acerca da premissa que apresenta o professor como fator determinante para os resultados, pois, em certa medida, essa centralidade no professor omite a responsabilidade do Estado frente às condições estruturais e de suas políticas educacionais.

Outro aspecto importante diz respeito à participação da sociedade civil nos espaços institucionalizados, sobre dificuldades e limites de práticas voltadas à democratização da gestão. Levando em consideração os resultados de pesquisa sobre os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e a gestão municipal em municípios nordestinos, Coutinho (2015, p.11), por exemplo, afirma que “[...] os conselhos atuam mais como instituições legitimadoras das ações da administração municipal do que como esferas de acompanhamento e fiscalização dos recursos do fundo”.

Cabe destacar, acerca desse debate, que parte dos trabalhos aponta avanços na perspectiva de conscientização para a participação, embora seus autores concordem que ainda

existam limites e desafios de peso a superar para a qualificação política da participação. A esse respeito, por exemplo, Paula (2017, p. 6) afirma que “[...] os princípios da descentralização, participação institucional e autonomia das instituições escolares foram vivenciados na forma de um planejamento meramente formal”.

Os aspectos abordados no texto permitem apontar, portanto, que o debate sobre o tema estabelece relação direta com a gestão democrática, sobretudo em face de desafios decorrentes no contexto da lógica neoliberal que caracteriza a reestruturação do papel do Estado. Sob essa lógica há, entretanto, defesas quanto ao processo educacional atender a uma padronização do ensino e a medidas de responsabilização, haja vista a confiança de que, por essas vias, os estudantes obtenham melhores patamares de aprendizagem.

Nessa perspectiva, chamando a atenção para iniciativas de alguns estados brasileiros,<sup>11</sup> Brooke (2006, p. 380) refere que a responsabilização

[...] tem como base os resultados da escola, em que o educador é responsabilizado perante as autoridades e o público em geral pela aprendizagem dos alunos, e as consequências, reais ou simbólicas, são associadas às medidas usadas para aferir o desempenho dos alunos.

De acordo com o autor, políticas dessa natureza representam uma tentativa de alavancar os resultados das instituições escolares mediante a implantação de mecanismos que regulam as ações dos professores, apontando consequências para a escola ou para os professores, sejam elas materiais ou simbólicas. A métrica para tais consequências vem do desempenho dos alunos mediante os procedimentos de avaliação do estado.

O modelo de gestão pública praticado durante o governo Lúcio de Alcântara (2003-2006), no estado do Ceará, é um caso analisado por Vieira, Plank e Vidal (2019, p.16). Os autores evidenciaram que tal política cearense tinha “[...] de um lado, a criação de um sistema de avaliação externa que adquiriu consistência e relevância ao longo do tempo na agenda governamental; de outro, a gestão por resultados”. Nesta perspectiva, a responsabilização estava atrelada “[...] ao grau de recompensas, formas de indução e normas de condutas, incluindo o papel e ação de professores [...]”.

Em estudo realizado com o objetivo de discutir e ponderar sobre as avaliações em larga escala, Bauer, Alavarse e Oliveira (2015) evidenciaram certa polaridade na abordagem da temática. Conforme esclarecem, os que se colocam favoráveis a este tipo de política entendem que, à medida que se responsabilizam os professores e as escolas pelos resultados

---

<sup>11</sup> O autor faz referência às experiências realizadas nos estados do Ceará, com o Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio, no Rio de Janeiro, com o Programa Nova Escola, e no Paraná, com o Boletim da Escola.

obtidos, obtém-se maior comprometimento em melhorar a prática e garantir o sucesso no aprendizado dos alunos. Os que assumem posição contrária às avaliações padronizadas argumentam que responsabilizar os professores e as escolas pelos resultados dos alunos pode levar a medidas punitivas, dentre elas o próprio emprego ou uma supervisão mais rigorosa do Estado, limitando a autonomia da escola. Corroborando argumentos contrários às avaliações padronizadas, também Augusto (2012) afirma que, na medida em que as escolas se encontram focadas nas exigências de eficácia escolar e da obrigação de resultados, estão ignorando as determinações e contradições inerentes ao contexto escolar.

Atento a esse cenário tendente à responsabilização, os trabalhos de Alexandre, Lima e Waltenberg (2014) e Lira (2018) observam o atrelamento da remuneração dos professores ao desempenho dos alunos nos testes padronizados. Os autores também reforçam que as políticas de responsabilização ou de bonificação não encontram eco na educação, pois são transportadas do campo econômico e de uma matriz gerencial.

Mesmo em um contexto em que muitas vezes ecoam no sentido de não atrelar as avaliações padronizadas ao controle e regulação educacional, mas utilizá-las como instrumento para melhorar as políticas públicas e o processo educativo, as atuais políticas de responsabilização reforçam um posicionamento gerencialista. Tanto é que se assiste, nos últimos anos, a discursos em favor da adoção de medidas de *accountability* como alternativa para melhoria da qualidade da educação básica. Muitos desses discursos, conforme indicam alguns trabalhos, buscam sustentar a defesa dessas medidas em face de uma suposta ineficácia de métodos e práticas pedagógicas, bem como da displicência dos professores no trabalho educativo.

Zatti e Minhoto (2019), em pesquisa sobre as políticas de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil, sublinham que os discursos favoráveis à avaliação do desempenho docente procuram convencer que essa política maximiza as potencialidades individuais. Porém, o que se percebe é a transferência de responsabilidade pelos resultados para os professores, isentando o Estado. Nesse movimento, os professores perdem sua autonomia docente, que vai se exaurindo em virtude da padronização e da mecanização das condutas. Ou seja, “o docente perde controle e o sentido sobre o próprio trabalho, ao se comprometer com indicadores de desempenho que exacerbam a relevância do que será medido” (Zatti; Minhoto, 2019, p. 14).

Essa leitura coaduna com as de Amestoy (2019) e Oliveira (2016), que atentam para ações governamentais de caráter gerencial, em que *accountability* e governança retratam

processos de regulação administrativos. Desta forma, “[...] não se trata mais de fundamentar o projeto social em uma política democrática republicana, que instituiria relações de poder mais justas voltadas para o bem comum, mas de medir, ranquear e disciplinar” (Oliveira, 2016, p. 375). Desta forma, “antes de contribuir para uma melhora na qualidade da educação brasileira [...]” essas ações prejudicam as “[...] escolas que já sofrem com variáveis que não são consideradas por tais políticas, como o nível socioeconômico, a localização geográfica e capacitação do corpo docente” (Amestoy, 2019 p. 78).

Ademais, as ferramentas de *accountability* têm se tornado estratégia recente de alguns estados brasileiros. De modo geral, os governantes se utilizam dela com o intuito de obter maior controle dos sistemas de avaliação. No entorno dessa questão, os trabalhos de Lacerda, Ferri e Duarte (2016), Freitas e Ovando (2015) e Oliveira (2019) referem diversos instrumentos de aferição de resultados educacionais, com destaque para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), Avaliação Institucional, Prova Brasil<sup>12</sup> e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Lacerda, Ferri e Duarte (2016) entendem que a avaliação da aprendizagem não pode se limitar a um momento ou a uma prova. Para os autores, a avaliação deveria ter um caráter formativo e construtivo, não se limitando a um exame de resultados pontuais. “Isto demonstra a intenção inicial de submeter os índices estabelecidos no sistema à apreciação qualitativa processual” (Lacerda; Ferri; Duarte, 2016 p. 982).

Freitas e Ovando (2015) abordam as diferentes maneiras como são utilizados os resultados obtidos nas avaliações em larga escala nas redes escolares municipais sul-matogrossenses. No uso tipo externo, as secretarias municipais divulgam os resultados quando positivos nos meios de comunicação local, com finalidades publicitárias e motivadoras. No uso interno, destaca-se o “[...] estudo dos resultados pelos gestores e docentes das redes [na] discussão [...] entre pais e mestres; realização de atividade de formação continuada programada a partir das evidências trazidas pelas avaliações nacionais” (Freitas; Ovando, 2015, p. 974). As autoras destacam, ainda, que as avaliações nas escolas observadas buscaram

---

<sup>12</sup> Atualmente identificada apenas como Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Segundo o Decreto n. 9.432, de 29 de junho de 2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, conforme o disposto no art. 5º, “O Saeb é um conjunto de instrumentos que permite a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica, que são: I - a Educação Infantil; II - o Ensino Fundamental; e III - o Ensino Médio”. Portanto, as siglas ANA (Avaliação Nacional de Alfabetização), Aneb (Avaliação Nacional da Educação Básica) e Anresc (Avaliação Nacional do Rendimento Escolar) deixam de existir, de modo que todas as avaliações passam a ser identificadas apenas como Saeb.

induzir políticas de melhoria da qualidade do ensino na perspectiva do formato da esfera municipal, que atua na lógica da gestão por resultados. Ou seja, a avaliação se prestou mais para práticas gerencialistas que para efetivação da gestão democrática.

No conjunto dos achados, fica evidenciado que, por um lado, o Estado procura exercer um papel de regulador das ações dos agentes públicos, com a adoção de mecanismos de controle e, por outro, nas escolas, por exemplo, professores vislumbram a possibilidade de fazerem escolhas quanto à realização do trabalho educativo, mediante suas experiências, seus saberes, atendendo de forma apropriada à realidade de suas escolas. É possível perceber, também, a presença de argumentos que enfatizam que as escolas e os professores não podem ser responsabilizados pelos resultados educacionais das escolas, uma vez que o Estado não assegura condições para um trabalho educativo de qualidade.

Quanto às políticas voltadas aos resultados, os arranjos em favor de sistemas de *accountability* não se viabilizam pelo fato de esses governos terem assumido compromissos locais em benefício de uma melhor qualidade da educação básica. Os trabalhos dão indicativos de que os mecanismos de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) não podem estar atrelados unicamente a indicadores de desempenho, haja vista a necessidade de serem consideradas as condições concretas para melhorar os processos educativos.

No eixo *Participação social e democracia*, conforme descrito, os trabalhos levantados tratam a temática nos espaços educacionais de forma mais pontual e focalizada, voltando-se, por exemplo, para casos ou experiências relativas a conferências, conselhos e comitês como lugares em que se processam dinâmicas de democratização.

Nesse debate, Stotz (2008) enfoca duas dimensões da participação social. A primeira, de caráter mais amplo, está associada à importância da adesão dos indivíduos na organização da sociedade. A segunda, de sentido mais estrito e político, diz respeito à democratização ou participação dos cidadãos nas decisões que visam aos interesses da sociedade. O autor destaca, ainda, que a participação é importante na compreensão das diferentes forças sociais que possuem objetivos de interferir na “[...] formação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas na área social” (Stotz, 2008, p. 295), com destaque para a saúde, educação e habitação.

Quanto às dimensões e as diferentes maneiras de materializar a participação social, sobressaem nos trabalhos os espaços de construção de políticas públicas e os mecanismos de controle social. No espectro da construção de políticas públicas, por exemplo, Bodião (2016)

destaca que as conferências nacionais caracterizam espaços institucionalizados de participação social em que a sociedade civil e o Estado dialogam e definem sobre determinadas políticas públicas. Exemplo desse movimento foi a Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010 que, com a participação das diferentes instâncias da sociedade, deu origem à elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2014/2024.

Também no campo do planejamento da educação, Souza e Menezes (2015) trazem à baila debates realizados na elaboração dos Planos Estaduais de Educação, lembrando que, por vezes, deixaram de observar regionalidades em vista do maior acolhimento de orientações de organismos internacionais como, por exemplo, a Unesco e o Unicef. Tanto Bodião (2016) quanto Souza e Menezes (2015) fazem duras ponderações quanto à efetividade dos espaços de participação social e a qualidade política deles:

[...] necessidade de se fortalecer os canais de efetivação da democracia direta que, na atual conjuntura, deve ser entendida como complementar à democracia representativa, o que poderia possibilitar à sociedade civil o exercício decisório que, hoje, está concentrado nas instituições governamentais, percurso importante em direção às necessárias transformações sociais (Bodião, 2016, p. 353).

[...] notadamente em termos da participação sociopolítica nas discussões e elaborações, [...] essa participação como frágil, o que implica considerar a necessidade de um maior aprofundamento acerca desses processos em âmbito regional, para além do discurso oficial constante desses documentos, especialmente no momento em que novos planos se encontram em elaboração ou adequação com vistas ao atendimento das prescrições do novo PNE (Souza; Menezes, 2015, p. 926).

Alguns entraves apontados pelos autores possibilitam perceber a imposição de limites aos processos de participação da sociedade civil, como fragilidades dos espaços de participação, desarmonia entre os esforços empregados e as alterações realizadas, com repercussões negativas no estímulo em novos momentos decisórios. Duarte e Oliveira (2012), Rocha (2013) e Paula (2017), por exemplo, evidenciaram, através de suas pesquisas, que mecanismos de participação social, neste caso conselhos nacionais e municipais, não possuíam regras claras sobre a constituição desses espaços, levando a certo esvaziamento das possibilidades de atuação.

Para Duarte e Oliveira (2012, p. 258), a obscuridade ou “jogos de interesses” presentes na configuração desses conselhos, acrescida [da] “[...] contradição entre as competências (in)definidas, as funções e a natureza atribuídas aos [Conselhos Municipais de Educação] CMEs”, acaba por influenciar a capacidade desses espaços em fazer valer suas decisões, assim como seu efeito mobilizador, desestimulando a participação da sociedade civil.

Os textos de Magoga e Munaro (2020), Basei (2020) e Marques e Marandino (2019) também articulam discussões sobre participação social na gestão escolar e em processos educativos. Para Magoga e Munaro (2020, p.14), a transformação democrática dos espaços escolares se dará à medida que as “[...] políticas públicas educacionais oportunizem e incentivem a participação popular como forma de desenvolver hábitos de cidadania, mesmo que, inicialmente, em esferas menores”. Basei (2020), por sua vez, denuncia que nos níveis prático e efetivo vigora uma pseudoparticipação ou participação parcial, pois a comunidade escolar responde, em alguns casos, apenas por ações informativas e/ou consultivas obrigatórias. Conforme destaca:

É possível observar também que a concessão aos atores e segmentos da comunidade escolar da oportunidade/direito de participar é limitada aos canais, formas e mecanismos de participação necessários ao atendimento das exigências burocráticas nos processos decisórios para planejamento, implantação, implementação e avaliação desta política pública (Basei, 2020, p. 7).

Informações como essas sugerem que a participação em processos de gestão democrática requer mudanças nas estruturas organizacionais que visam, supostamente, a promover essa gestão, o que precisa estar além dos padrões vigentes, desenvolvidos burocraticamente pelas instituições.

Para tal, resta sinalizada a necessidade de se pensar a participação em um sentido educativo, que contribua para a formação de cidadãos com interesses em comum. Uma alternativa seria a ampliação dos espaços de atuação coletiva, como as escolas, uma forma de mostrar que o exercício da cidadania está para além da escolha dos governantes (MAGOGA; MUNARO, 2020). Isso porque é a escola pública que possibilita e encoraja a pluralidade da participação social e que pode resguardar os anseios dos estudantes nas práticas pedagógicas.

A esse respeito, Furlan e outros (2020) chamam atenção para as ações pedagógicas desenvolvidas no interior das escolas, as quais, muitas vezes, não respeitam as diversidades. Eles afirmam que

[...] as barreiras atitudinais, físicas e o déficit na formação docente são questões que podem levar ao processo de inclusão marginal, transformando as escolas em ambientes perversos, não possibilitando, às vezes, a participação efetiva dos alunos no processo de ensino-aprendizagem (Furlan *et al.*, 2020, p. 416).

Consoante o entendimento de Dayrell, Gomes e Leão (2010), as instituições educacionais atuam morosamente no campo da participação social, o que motiva suspeitas

quanto às concepções de gestão que norteiam essas instituições, além de alerta em relação a uma realidade social que não favorece a participação social com qualidade política.

Na leitura de Guizardi (2009), os limites em relação à participação política e social, “[...] para além dos mecanismos de representação não fazem parte apenas da realidade do sistema e da organização sociopolítica brasileira”, mas, “remetem, antes, à constituição do próprio Estado e das formas hegemônicas de institucionalização da ação política”.

Em suma, no que se refere à participação social no campo educacional, os estudos são indicativos de que ela é mais evidente em conferências, conselhos e comitês, porém, assinalam que as ações são limitadas por diferentes fatores externos e internos às instâncias participativas. Especificamente quanto aos conselhos, há preocupação ao fato de que sua atuação tende a favorecer mais a legitimação das ações dos governos do que significar, efetivamente, uma ação fiscalizadora sobre o Estado.

Outro aspecto relevante é a dimensão da participação popular como forma de construir práticas cidadãs, mesmo que em esferas menores, como a escola, por exemplo. Essas práticas podem ter lugar em espaços institucionalizados, no entanto, é devido que esses espaços não se transformem em locais protocolares de participação. Portanto, ao abrir-se para a participação social, a escola pública pode convergir para os interesses da comunidade. Esse movimento da escola imprime aos processos de gestão, especialmente na formulação pedagógica, as concepções e perspectivas de mundo da própria realidade. Não menos importante nesse processo é a possibilidade de organização e formação política por meio dos espaços participativos construídos mediante o caráter educativo e pedagógico oportunizado por uma gestão democrática.

Em suma, diante dos resultados colhidos do levantamento, temas como os implicados na presente investigação – contexto das políticas de regulação inscritas no quadro de transformações no capitalismo, gestão da educação na perspectiva democrática construída ao longo das últimas décadas no Brasil, ascensão de políticas que valorizam o produtivismo e instauram mecanismos, formas de regulação por resultados e participação institucionalizada – constituem peças que, embora sejam direta ou indiretamente abordadas nos estudos, é diminuto o conjunto de trabalhos que as problematizam inter-relacionadamente.

#### 1.4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

A pesquisa científica diz respeito à investigação de processos de transformação, sejam eles humanos, sociais ou econômicos, e que resultam na construção de conhecimentos para o desenvolvimento de uma sociedade. Essa perspectiva científica dada à pesquisa exige que o pesquisador se aproxime da essência do processo de conhecer, ciente da existência de obstáculos que são inseparáveis desse processo.

Conforme destaca Bachelard (1996, p. 12), “não se pode basear nada na opinião, ela é o primeiro obstáculo a ser superado. O espírito científico proíbe que tenhamos uma opinião sobre questões que não compreendemos, sobre questões que não sabemos formular com clareza”. O autor ainda reforça ser necessário perceber que o conhecimento empírico envolve o homem em todas as suas expressões, e mesmo quando se racionaliza não se consegue impedir que valores sensíveis primitivos interfiram nos argumentos. Então, pensando a suscetibilidade humana que compreende a pesquisa, é importante que se tenha uma postura científica na condução do trabalho investigativo, desenvolvendo-o com consciência e responsabilidade ética, social e política, com autonomia intelectual e espírito crítico.

Portanto, não há neutralidade do pesquisador, sendo devido, o cuidado com o rigor do método dos fundamentos teóricos da pesquisa científica. Até porque, o objetivo do pesquisador é avançar sobre a aparência fenomênica, imediata, é acessar a essência do objeto investigado. Como assinala José Paulo Netto (2011), a respeito do método de Marx, a pesquisa parte da aparência para alcançar a essência do objeto.

O objeto da pesquisa existe de forma objetiva e independe da consciência do pesquisador. Como no caso em tela – a participação social na gestão da educação básica –, destaca-se a implicação entre sujeito e objeto, excluída qualquer “[...] pretensão de ‘neutralidade’ geralmente identificada com ‘objetividade’” (Paulo Netto, 2011, p. 23). Conforme destacam Behring e Boschetti (2016, p. 38), sujeito e objeto são historicamente situados, e nessa relação não existe nenhuma possibilidade de neutralidade, de modo que uma aproximação mais profunda “[...] é exatamente o reconhecimento dessa determinação das visões sociais de mundo que impregnam sujeito e objeto”.

Nessa perspectiva, o olhar para o contexto educacional no sentido de tal objetividade coloca inúmeros desafios. Dentre eles, o de fazer pesquisa em políticas educacionais, que não constitui tarefa simples, haja vista a necessidade de se assegurar determinadas condições na sua execução, sobretudo quanto ao campo teórico.

Atendo-se à questão do método de pesquisa, parte-se do entendimento de que os métodos podem ser entendidos como “modos diversos de abordar ou de se aproximar da realidade ou ainda como caminhos em direção ao conhecimento; assim o método se coloca como uma mediação ou uma relação entre o sujeito cognoscente e a realidade” (Gamboa, 1996, p. 89). Nesta pesquisa, a base teórico-metodológica é o materialismo dialético, que “[...] traz uma solução complexa e inovadora do ponto de vista da relação sujeito-objeto: uma perspectiva relacional, que foge ao empirismo positivista e funcionalista e ao idealismo culturalista” (Behring; Boschetti, 2016, p. 36). O método, conforme assinalam estas autoras, consiste em contextualizar e analisar os fenômenos em seu múltiplo e contraditório processo de produção e reprodução social. Nesse sentido, assumindo o materialismo dialético como método, a busca é pela compreensão das repercussões de políticas de regulação educacional por resultados no campo da participação social institucionalizada na gestão da educação básica pública, participação esta que, embora atravessada por certas especificidades políticas e sociais locais, estão submetidas às determinações amplas da estrutura da sociedade capitalista.

Com base nesse entendimento, compreende-se que a investigação na perspectiva materialista dialética não se permite enganar por aspectos de semelhança e superficialidade presentes na sociedade capitalista. Para tal alcance, é necessário operar a desconstrução e reconstrução da dinâmica e das estruturas das determinações históricas, a fim de se poder chegar à essência dos fenômenos, que são resultado de múltiplas determinações, sejam econômicas, políticas ou sociais<sup>13</sup>.

Consoante à mencionada base teórico-metodológica, parto da compreensão que a participação social na gestão da educação básica pública, no atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira, constitui fenômeno igualmente submetido ao modo de produção e reprodução da vida humana sob a égide do capitalismo, haja vista que “o modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Conforme a lição de Marx, não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (Marx, 1982, p. 25).

Essa base teórica-metodológica, de acordo com Kuenzer (2001), fixa-se na essência, no mundo real, na teoria e na ciência, em que o esforço intelectual atua no sentido de analisar alguns aspectos da totalidade, uma vez que esta não pode ser apreendida em sua integralidade.

---

<sup>13</sup> A contradição, segundo Cury (1985), é a categoria considerada como o motor interno do movimento que busca a compreensão da realidade, ela é destruidora e também criadora. Na dinâmica da sociedade capitalista, a contradição se revela no papel de motor da luta de classes na transformação social. “O movimento se dá em consequência do desenvolvimento das contradições que existem em seu seio.[...] É através deste jogo pugnativo que a sociedade avança” (Cury, 1985, p. 33).

Afinal, o materialismo dialético enquanto método tem em conta as conexões entre as partes de um fenômeno e destas com a sua *totalidade* – categoria que, de acordo com Cury (1985), justifica-se enquanto o homem não se prende na compreensão particular do real, mas uma visão que dialeticamente conecta um processo particular em outros –, permitindo a compreensão do movimento e identificando as condições mais adequadas para conhecer os objetos da realidade. Desta forma, o conhecimento é reconhecido como produto da historicidade, das ações do homem, sendo a ciência uma construção que decorre da relação dialética do homem e do objeto e suas determinações.

Conforme assinala Triviños (1987), o materialismo dialético supera a ideia do materialismo pré-marxista, principalmente na perspectiva metafísica e idealista, mostrando como se transforma a matéria e como se dá a passagem das formas inferiores para as superiores.

O movimento é o modo de existência da matéria. Jamais existiu em algum lugar, nem pode existir, a matéria sem movimento. [...] A ciência transforma em verdades objetivas as nossas sensações. O movimento da matéria é absoluto e eterno, não pode ser criado nem eliminado, pois a própria matéria não pode ser criada nem eliminada [...]. Separar o movimento da matéria equivale a separar o pensamento da realidade objetiva, a separar as minhas sensações do mundo exterior [...] A admitir o movimento sem a matéria se nega a relação da matéria e o pensamento' (Triviños, 1987, p. 60).

Nessa linha de pensamento, é possível identificar, na perspectiva marxiana, a filosofia das práxis sendo uma vertente teórica e prática que não idealiza o conhecimento, mas define como prática social – ação do homem – uma atividade teórico-prática presente no processo de produção, parte importante do desenvolvimento social e econômico. De acordo com Gadotti (1990, p. 28):

A contradição dialética é uma inclusão (plena, concreta) dos contraditórios um no outro e, ao mesmo tempo, uma exclusão ativa. O método dialético não se contenta em dizer que existem contradições, pois a sofística, o ecletismo ou o ceticismo são capazes de dizer o mesmo. O método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera.

Trata-se, portanto, de compreender a essência do problema em questão, e, para isso, deve o pesquisador romper com a objetividade defendida nas ciências naturais, bem como uma posição diante das situações estudadas, pois não há neutralidade em ciência. O método exige uma articulação entre a teoria e a realidade para que seja possível explicar e apreender o objeto de estudo. Por isso, o materialismo dialético parte do pressuposto de que o mundo não

pode ser entendido como um complexo de coisas prontas e acabadas, mas de um processo de representações concretas de coisas que estão em mudança contínua e ininterruptamente. “A dialética situa-se, então, no plano de realidade, no plano histórico, sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos” (Frigotto, 2000, p. 75).

Nessa perspectiva, a história se assemelha ao pensamento humano que se constitui do resultado de uma síntese – dialética – de vários outros pensamentos, que se ordenam até determinado nível de conhecimento. Na história, um fato necessita de organização – também dialética – de vários outros para ocorrer. Desta forma, pensamento e história são resultados de confluências por compartilharem de uma mesma estrutura, não podendo prescindir um do outro, como destaca Pires (1997, p. 87):

O método materialista histórico-dialético caracteriza-se pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, isto é, trata-se de descobrir (pelo movimento do pensamento) as leis fundamentais que definem a forma organizativa dos homens durante a história da humanidade.

Enquanto método, o materialismo dialético visa a compreender o homem na construção de sua existência, vinculado, portanto, à sua realidade, seu mundo e sua vida. De acordo com Frigotto (2000, p. 79), a dialética materialista se apresenta como postura, método de investigação e práxis, “[...] um movimento de superação e de transformação” alicerçado por “[...] um tríplice movimento: de crítica, de construção do conhecimento ‘novo’, e da nova síntese no plano do conhecimento e da ação”. Esta perspectiva tem base no argumento de que tudo o que existe faz parte de uma existência material e concreta e que pode ser conhecida. Assim,

a totalidade concreta como concepção dialético-materialista do conhecimento do real (cuja dependência face à problemática ontológica da realidade já ressaltamos repetidas vezes) significa, portanto, um processo indivisível, cujos momentos são: a destruição da pseudoconcreticidade, isto é, da fetichista e aparente objetividade do fenômeno, e o conhecimento da sua autêntica objetividade; em segundo lugar, conhecimento do caráter histórico do fenômeno, no qual se manifesta de modo característico a dialética do individual e do humano em geral; e enfim o conhecimento do conteúdo objetivo e do significado do fenômeno, da sua função objetiva e do lugar histórico que ele ocupa no seio do corpo social (Kosik, 1995, p. 61).

Consoante o destaque de Kosik, para a análise de uma determinada realidade, é preciso atentar à sua essência, considerando as aparências somente como meio. Conforme sublinha José Paulo Netto (2011, p. 22):

O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável –, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa a alcançar a essência do objeto.

O autor ainda destaca que este método implica uma “[...] determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações” (Paulo Netto, 2011, p. 53). Assim, o pesquisador se coloca em três movimentos, a saber: vivência da realidade a ser investigada; consciência crítica para analisar a realidade e compreendê-la de forma dialética; e intervenção para solucionar os problemas<sup>14</sup>.

Em Triviños (1987, p. 74) são destacadas três etapas para serem seguidas por pesquisadores que se dedicarem às pesquisas de cunho materialista-dialético, a saber:

A *‘contemplação viva’ do fenômeno* (sensações, percepções, representações), materiais, de informações, fundamentalmente através de observações e análises de documentos (dispositivos legais, diretrizes, dados estatísticos etc.); *Análise do fenômeno*, isto é, a penetração na dimensão abstrata do mesmo. Observam-se os elementos ou partes que o integram. Estabelecem-se as relações sócio-históricas do fenômeno. Elaboram-se juízos, raciocínios, conceitos sobre o objeto; a *realidade concreta do fenômeno*, a descrição, a classificação, a análise, a síntese, a busca da regularidade estatística que determina com precisão o concreto do objeto, as inferências (indutivas e dedutivas), a experimentação, a verificação das hipóteses etc.

De acordo com o exposto, para a metodologia dialética, o início da investigação é a observação dos elementos que contextualizam e fazem parte do fenômeno em estudo (a tese). Esses elementos são analisados e devem ser percebidas suas conexões, além de serem relacionados com a realidade histórica da formação social, permitindo ao pesquisador a tomada de consciência dos conflitos que cercam o fenômeno na sua aparência (antítese). Por fim, esse movimento permite ao pesquisador compreender a essência de seu objeto e, posteriormente, analisá-lo a partir de uma categoria teórica, produzindo, assim, a síntese.

Nessa ótica, em um estudo de políticas educacionais julga-se ser preciso considerar as múltiplas determinações, conexões internas, relações de diferentes expressões e dimensões. Sob o enfoque histórico, é necessário relacionar a origem da política educacional estudada às expressões da questão social e suas determinações. Sob o enfoque econômico, é essencial

<sup>14</sup> Nestes movimentos é que se identifica a *categoria da mediação*. Esta, de acordo com Cury (1985, p. 27), “[...] se justifica a partir do momento em que o real não é visto numa divisibilidade de processos em que cada elemento guarde em si mesmo o dinamismo de sua existência, mas numa reciprocidade em que os contrários se relacionem de modo dialético e contraditório. A interação entre os processos permite situar o homem como operador sobre a natureza e criador das ideias que representam a própria natureza”.

estabelecer relações da política educacional com as questões relacionadas à economia e seus desdobramentos na vida da classe trabalhadora. Na perspectiva política é indispensável reconhecer as forças políticas e seus posicionamentos, o papel do Estado, bem com a atuação dos grupos que representam determinadas classes sociais guiadas pelos próprios interesses (Behring; Boschetti, 2016).

Em suma, o materialismo dialético enquanto método permite ao pesquisador, como sumaria Frigotto (2000), ir à raiz dos problemas e desvendar as leis que os produzem. Para tanto, é mister apreender não apenas a problemática específica sob investigação, mas ter clareza “[...] a que sujeitos históricos reais a pesquisa se refere” (Frigotto, 2000, p. 87). Com isso, é possível que, mediante os movimentos lógico-dialéticos na interpretação da realidade, se possa compreendê-la para transformá-la.

Fundamentados no materialismo dialético, os procedimentos de investigação, aqui entendidos como meios para apropriação da matéria (Paulo Netto, 2011), compreenderam pesquisa documental e realização de entrevistas com sujeitos sociais envolvidos no fenômeno estudado, conforme explicitado a seguir.

#### **1.4.1 Leitura crítica a partir da produção teórica**

O objeto desta investigação – participação institucionalizada na gestão da educação básica pública, na perspectiva do controle social, em contexto de políticas de regulação educacional por resultados –, insere-se na problemática da reestruturação do papel do Estado, tema central no debate político nacional, na década de 1990. As medidas políticas e legislativas compreendidas nesse processo de reestruturação, também estão relacionadas com uma nova perspectiva da regulação, pelo Estado, na administração pública, o que inclui a educação. Descentralização, autonomização da escola, procedimentos de avaliação e prestação de contas, dentre outros (Barroso, 2005), constituem exemplos de medidas alinhadas com a mencionada nova regulação.

Vista de uma perspectiva institucional, a regulação pode ser compreendida como ações organizadas e executadas por instâncias superiores – governo, dimensão de hierarquia – que busca orientar as ações de interações dos indivíduos que detêm determinada autoridade. Conforme destacam Azevedo e Gomes (2009, p. 100), “um processo pelo qual se procura assegurar a ordem vigente ou restabelecer o equilíbrio social”.

No que concerne à participação social, a discussão desenvolveu-se na perspectiva de controle social, sem perder de vista o contexto e as condições dessa participação, com suas características institucionais submetidas ao controle exercido pelo Estado capitalista. Ou seja, há que se ter em conta a participação social para além do domínio institucional.

No caso brasileiro, o artigo 14 da Constituição Federal assegura caminhos institucionais para a participação direta, quando estabelece a soberania popular – referendos, plebiscitos e iniciativa popular – e, ao mesmo tempo, a democracia participativa, possível de ser exercida em espaços como os conselhos. Ao certo, essa noção de participação popular e democracia participativa não constitui alternativa à democracia representativa, o que suscita indagar sobre o caráter ampliado dessa participação enquanto forma legitimada pelo Estado.

Assim, em se tratando de luta pela participação, esta precisa estar alinhavada com a luta “pela autonomia no seio da própria sociedade, portanto, é uma luta dentro do instituído, contra o instituído, para instituir outra coisa” (Gadotti, 1995, p. 202). Um movimento participativo direcionado para a construção de relações sociais que sobrepujem as relações centralizadas e autoritárias presentes na sociedade, não somente nas instituições, mas no conjunto da sociedade. O debate desta perspectiva de participação e do controle social sobre o Estado, conforme se propôs neste estudo, foi travado considerando os efeitos ampliados exercidos pelas políticas de regulação educacional por resultados do tempo presente, neste caso, sobre a gestão da educação pública.

Ademais, não perdeu de vista que o discurso democrático liberal legitima os espaços institucionalizados de participação como suficientes e expressão da dinâmica necessária na sociedade atual. Nessa ótica, espaços institucionalizados em educação – conselhos municipais de educação, conselhos escolares, conselhos de classe, grêmios estudantis, dentre outros – mesmo quando embebidos de uma narrativa valorativa da autonomia dos sistemas escolares, como também de asseguramento de representatividade, não estão isentos da possibilidade de corroborar os interesses reais assentados em tal perspectiva democrática liberal. Cabe indagar, então, em que medida se pode assegurar o caráter ético-político desses espaços, comumente identificados pela sociedade como potencialmente capazes de uma participação “plena”, haja vista o controle exercido pelo Estado (e dos interesses que representa) sobre eles?

O intento, portanto, foi estabelecer uma discussão no sentido de avançar na perspectiva da inclusão de novos olhares sobre esse objeto, pois de acordo com Frigotto (2000, p. 88),

[...] o conhecimento se expressa por ideias, conceitos, categorias que precisam ser revisitadas tanto no sentido de ruptura – quando se trata de falsas apreensões, conhecimentos pseudoconcretos ou posituação da “verdade” ideológica de um grupo ou classe dominante – quanto à superação, por inclusão – quando se trata de concepções, categorias, teorias que embora dentro de uma perspectiva crítica, histórica e transformadora, revelam-se insuficientes pela própria dinâmica da realidade histórica.

Tendo em vista o debate que implica esses dois eixos em tensão – participação na perspectiva do controle social e políticas de regulação por resultados –, à medida que a escola é levada a estabelecer outros campos de prioridade, notadamente relacionados com a produção de resultados, ampliam-se condições que repercutem no desempenho da função social da escola pública, aqui entendida como instituição social que articula determinados interesses ao passo que desarticula outros. Ou seja, requer considerar o papel que ela desempenha, a sua própria organização e o papel que desempenham os sujeitos que a compõem, com vistas à sua integração em um projeto de transformação social ampliado (Frigotto, 2010).

Para enfrentar o desafio teórico que visa à superação das falsas apreensões da realidade, o debate se deu em torno da questão da participação social no contexto da sociedade capitalista, de modo a focalizar a institucionalidade dessa participação legitimada pelo Estado, Estado esse que opera em favor dos interesses do capital. Com as atenções sobre a participação institucionalizada, sob a bandeira da gestão democrática da educação pública, é no contexto de medidas de regulação do Estado orientada para a produção de resultados que o debate se processou.

Para tanto, serviu-se do diálogo com autores da área da educação e de outras áreas que têm estudado a temática da participação para o controle social por parte da sociedade civil. O intento de discutir essas temáticas em suas correlações está vinculado ao fato de entender que a participação social, vista para além dos espaços de controle do Estado, denota atitude de qualificação política do projeto de gestão democrática na educação, como despontado no Brasil nos anos de 1980. Pensando assim, que significado e papel assumiriam os espaços institucionalizados de participação diante de tal projeto para a gestão da educação, projeto este não descolado de um projeto de sociedade?

#### 1.4.2 **A realidade investigada:** o campo empírico e o material

O debate acerca do objeto de estudo desta tese teve como campo de pesquisa o município, ou seja, centrou-se na realidade de redes municipais de ensino. Assim, diante dessa

especificidade empírica, foram estudadas duas realidades do cenário brasileiro não apartadas da realidade mais ampla e que constituíram dois recortes definidos para aprofundamentos neste estudo. Tratam-se das capitais Goiânia – GO e Florianópolis – SC.

A escolha por essas duas capitais se deu em virtude de minha participação em pesquisa realizada no âmbito do Nupe, vinculado à linha de pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania PPGEd da Unoesc, que visou a analisar, no contexto de uma crescente implantação de medidas de *accountability* na educação básica, identificadas com políticas de regulação por resultados, repercussões na configuração de arranjos institucionais na esfera municipal assente na ideia de governo democrático da educação básica pública<sup>15</sup>.

Os resultados da mencionada pesquisa, que envolveu cinco capitais brasileiras, uma de cada região do estado brasileiro, possibilitou evidenciar características de dinâmicas relacionadas aos arranjos institucionais de participação na correlação com políticas de regulação por resultados, que constituem, segundo o entendimento da equipe de pesquisa, um terreno fértil para a discussão de repercussões no campo da participação na perspectiva do controle social.

Em cada uma das capitais esteve em pauta, fundamentalmente, a identificação e exame de documentos legais relativos à participação institucionalizada, bem como de arranjos institucionais formalmente destinados a materializar essa participação enquanto governo democrático da educação básica pública, de modo a serem extraídas reconfigurações da participação na perspectiva do controle social ali presentes, em sentido prático e político. No horizonte dessa exploração, pretendeu-se explicitar, relativamente a cada município, o arranjo institucional em nível da gestão da educação básica pública com vistas à democratização, bem como alterações ocorridas a partir do ano de 1990, considerando a elevação do município à condição de ente federativo, pela Constituição Federal de 1988, e a aprovação, na sequência, das leis orgânicas municipais.

A opção pelos documentos considera que os discursos que portam não são aleatórios e nem arbitrários. De acordo com Evangelista (2012), os documentos ajudam a nos conhecer, saber por que estamos aqui, o que está se manifestando e o que podemos descobrir sobre a lógica que impera nos processos sociais. Conforme a autora, eles são resultados de práticas sociais e expressões da consciência humana que se processam em determinados momentos históricos.

---

<sup>15</sup>Pesquisa coordenada pelo Professor Elton Luiz Nardi, desenvolvida com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Brasil.

Concretamente, o exame documental incidu sobre legislações municipais e outros documentos oficiais (instruções normativas, documentos técnicos, resoluções, pareceres, dentre outros), assim como notícias e informes disponibilizados nos *sites* das secretarias municipais de educação ou das respectivas prefeituras ou mesmo em jornais locais e da região de cada capital, que oportunizassem a explicitação das diretrizes e condições que respondem, no plano político-institucional, pelo governo democrático da educação básica pública, com suas bases referenciais de medidas e critérios de participação social na gestão da educação básica. Não foram descartadas eventuais notícias ou matérias de outras instituições que, em alguma medida, pudessem evidenciar repercussões do tema.

Com o exame documental, atentou-se para duas dimensões correlacionadas: as diretrizes e normas para a gestão democrática da educação pública, estabelecidas no âmbito do governo municipal; e os mecanismos e espaços de participação e controle social institucionalizados, que resultam dessas diretrizes e normas ao passo que a elas estão submetidos. Em ambos os municípios, focalizou-se um conjunto de quatro espaços ou mecanismos de participação, a saber: o Conselho Municipal de Educação (CME); a escolha de diretores de escola com a participação das comunidades; o conselho escolar ou equivalente; e o Fórum Municipal de Educação.<sup>16</sup> São espaços e mecanismos municipais que têm sido considerados potenciais ao debate educacional e à proposição de ações nesse campo (Silva; Santos, 2021).

O Conselho Municipal de Educação<sup>17</sup>, órgão colegiado de deliberação coletiva, constituído por representatividade social e do poder público, ocupa espaço de destaque na normatização da política municipal de educação, bem como no acompanhamento e fiscalização dessa política. De acordo com Bordignon (2009, p. 69), dele é esperada uma guiada com base em uma “visão de totalidade a partir dos olhares dos conselheiros desde os diferentes pontos de vista da sociedade”.

A escolha de diretores escolares<sup>18</sup>, por meio de eleições diretas, é um mecanismo de participação na gestão da educação considerado propulsor da gestão democrática. Além disso, a participação da comunidade nessa escolha contribui para fortalecer o seu envolvimento na

---

<sup>16</sup>O exame documental é precedido por uma breve apresentação de cada capital, em seus aspectos históricos, geográficos, demográficos, sociais, políticos e econômicos, bem como sobre a composição da rede e da estrutura de gestão da educação municipal e perspectiva de qualidade regulada.

<sup>17</sup>Somente com a Constituição Federal de 1988, ocorreu a criação de sistemas de ensino na esfera municipal, tendo a LDB definido claramente a competência dos municípios para tanto, do que resultou imperativa a implantação e consolidação do Conselho Municipal de Educação (Bordignon, 2009).

<sup>18</sup>A eleição para diretores escolares é uma bandeira potente do final da década de 1980, período marcado por reivindicações pela redemocratização do país. Desde então, vários estados e municípios brasileiros a adotaram como forma de escolha de diretores.

gestão escolar e a construção de um ambiente de aprendizagem mais inclusivo e participativo. Historicamente, a escolha de diretores tem sido uma bandeira de luta de movimentos docentes, também de pais e alunos, na busca pela democratização da escola e pela superação do autoritarismo e de práticas clientelistas que, conforme ressalta Dourado (1990, p. 104), imobilizam “a abertura de canais legítimos de participação, na medida em que o diretor prescinde do respaldo da comunidade escolar, trabalhando, pois, numa situação em si, instrumentalizadora de práticas autoritárias”.

Já o conselho escolar, destinado à participação de representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar e local, tem sido considerado espaço de discussão e tomada de decisões de questões administrativas, financeiras e pedagógicas das instituições educativas. Em geral, sua atuação remete a um canal de participação e, ao mesmo tempo, a um instrumento de gestão da escola (Antunes, 2002).

Enquanto o Fórum Municipal de Educação, por sua vez, é espaço de participação da sociedade civil no desenvolvimento e acompanhamento da política educacional de cada município. É esperado que nele as políticas educacionais sejam discutidas, acompanhadas e avaliadas, além de serem propostas políticas para o setor. A aposta na criação de fóruns municipais é na ampliação da participação da comunidade local em discussões afetas à educação, sobretudo a pública. Sua composição deve ser plural e representativa, envolvendo representantes de instituições públicas e privadas, organizações sindicais, movimentos e redes da sociedade civil, instituições de pesquisa, famílias e cidadãos, estudantes e pesquisadores, dentre outros.

Além do exame documental, também foram realizadas entrevistas, considerando-as uma potente forma de o pesquisador apreender a realidade em que se insere o seu objeto de pesquisa. A entrevista, de acordo com Cruz Neto (2002), é um procedimento usual no trabalho de campo, técnica que se caracteriza por comunicação verbal que avigora o valor da linguagem e seu significado. Conforme compreendem Minayo e Sanches (1993, p. 245), a fala possibilita revelar “condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos [...] e, ao mesmo tempo [...] transmitir [...] representações de grupos determinados em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas”. Entendo, pois, que o recurso da entrevista permite ao pesquisador, amparado em um quadro de referência, interpretar o conteúdo dos discursos ou falas cotidianas e atingir significados latentes da realidade.

Assim, com vistas ao alcance de evidências sobre condições concretas de participação institucionalizada visando ao controle social na gestão da educação básica pública, em

contexto de políticas de regulação por resultados e de fomento a prioridades produtivistas, as entrevistas foram semiestruturadas e dirigidas a membros do Conselho Municipal de Educação de cada capital pesquisada. A opção por esses conselheiros decorreu do fato de atuarem em um espaço de participação potencialmente encarregado do exercício de controle social na gestão de políticas municipais de educação. Também, porque sua composição, que tipicamente inclui representantes do poder público, do segmento de trabalhadores da educação e de outros segmentos da sociedade civil organizada, pode tornar esse lugar uma arena política, um espaço público de disputas em matéria de projeto educacional.

Em cada conselho, as entrevistas foram realizadas com um representante dos professores, um da sociedade civil organizada e um do poder público, totalizando seis conselheiros,<sup>19</sup> e foram conduzidas com base em um roteiro mínimo de tópicos, conforme consta do Apêndice A. A fim de assegurar o atendimento às exigências técnicas e éticas para a execução da pesquisa<sup>20</sup>, previamente à realização das entrevistas foi estabelecido contato com as presidências dos Conselhos Municipais de Educação para apresentar a pesquisa e obter autorização para a realização das entrevistas. Procedimento semelhante ocorreu em relação aos convidados a participarem da pesquisa, a quem foi submetido o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), salvaguardado o anonimato dos participantes.<sup>21</sup> As entrevistas foram gravadas em áudio, mediante Termo de Autorização para Gravação de Voz (Apêndice C), e, na sequência, foram transcritas a fim de serem submetidas à análise.

### 1.4.3 Análise dos resultados

Realizado o levantamento do material, a análise ocorreu em atenção ao contexto histórico, à totalidade, às mediações e às contradições que atravessam o fenômeno da participação social na perspectiva do controle social, por meio de arranjos institucionais de gestão educacional das redes de ensino pesquisadas. Assim, as atenções recaíram na participação para o controle social em sua forma institucionalizada, sem perder de vista a ligação orgânica entre determinações amplas da sociedade e a parte investigada. A organização para a análise e exposição do levantamento da realidade desaguou na

---

<sup>19</sup> A escolha dos segmentos pautou-se, portanto, pelo critério de representatividade de segmentos com assento no Conselho.

<sup>20</sup> A pesquisa está registrada no Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Oeste de Santa Catarina, sob o CAAE 67735623.8.0000.5367 e parecer nº 6.007.406.

<sup>21</sup> A realização das entrevistas foi condicionada à emissão do Parecer de Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) da Unoesc/HUST (Anexo Único)

mobilização de conceitos e categorias para explicitar tópicos e questões centrais à análise do material. Mediante as discussões teóricas, realizadas desde o início, é que reaparecem novas determinações produzidas pela investigação, constituindo o movimento do pensamento, todo tempo desafiado dentro do campo abstrato para dar conta do movimento real e histórico (Frigotto, 2000).

Na análise, as categorias metodológicas – contradição, totalidade e mediação – foram tomadas como ferramentas de leitura do real, para o processo de construção do conhecimento sobre a realidade, portanto, diferente de serem “parte de uma teoria reificada” (Shiroma; Evangelista, 2019, p. 84). Assim, conforme lembra Frigotto (2000, p. 88):

Vão-se identificando as determinações fundamentais e secundárias do problema [...] que se busca superar a percepção imediata, das impressões primárias, a análise mecânica e empiricista, passando-se assim do plano pseudoconcreto ao concreto que expressa o conhecimento apreendido da realidade.

Ou seja, na análise são estabelecidas as relações entre a parte e a totalidade, esta entendida como a realidade de um todo, “estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer pode vir a ser racionalmente compreendido” (Kosik, 1995, p. 44). É necessário, portanto, compreender a realidade como totalidade concreta.

Acerca da análise dos documentos, buscou-se observar atentamente o conteúdo, sem secundarizar o contexto, a utilização e a função do documento em questão, que é fonte primária. Nesse sentido, uma vez que os documentos ocupam determinado protagonismo no espectro educacional, é necessária atitude de inquirição, pois de acordo com Evangelista e Shiroma (2019, p. 84), eles possuem “o conteúdo e o sentido do que deve ser internalizado mistificadamente pelos sujeitos sociais, transformando-se em sua visão de mundo, alienada e degradante”. Por isso, em uma análise documental “apartada de suas múltiplas determinações, não podemos encontrar seu sentido, o que, preliminarmente, coloca-nos o alerta de não cairmos na tentação de abstrair o discurso, o texto, o documento, das condições materiais de sua produção” (Evangelista; Shiroma, 2019, p. 84).

Consoante defendem as autoras, ao analisar os documentos, deseja-se revelar nos textos os anseios manifestados ou latentes de uma determinada política, a fim de entender a articulação do projeto da classe dominante, os impactos na vida dos trabalhadores, bem como a edificação de uma civilidade que confronta o modo de produção capitalista. Daí que a posição do pesquisador diante do conjunto de documentos que compõem o *corpus* – que não será esgotado por ele –, exige uma posição ativa. A esse respeito, também destacam:

Localizar, selecionar, ler, reler, sistematizar, analisar as evidências presentes nas fontes resultam de intencionalidades que, para além da pesquisa, vinculam-se aos determinantes mais profundos e fecundos da investigação, quais sejam, discutir, elucidar, desconstruir compreensões do mundo. Produzir conhecimentos sobre os documentos é produzir consciência – no caso do tipo de fontes que inquirimos – sobre a hegemonia burguesa (Evangelista; Shiroma, 2019, p. 84).

Nesse trabalho do pesquisador, as determinações históricas apreendidas na dinâmica da pesquisa “validam” os documentos, pois elas não estão explícitas nos textos. Ademais, os documentos indicam a essência da política, mas são capazes de ocultá-la também. Por isso, é preciso superar a aparência, para chegar à essência, ou seja, na produção da teoria, do conhecimento, bem como de sua estrutura e dinâmica (Paulo Netto, 2011). Portanto, é possível entender os documentos como produtos e expressões de conflitos sociais, de luta entre opressores e oprimidos, dominantes e dominados. Documentos não são por si só a política, sendo necessário analisar seus desdobramentos no contexto e como resultado das relações sociais de produção capitalista. Afinal, como alertam Evangelista e Shiroma (2019, p. 111), “documentos governamentais são produzidos por órgãos e instituições vocacionados à defesa dos interesses dominantes no confronto com os interesses das classes subalternas na relação entre oferta e demanda de educação”.

Assim como os documentos, também os conteúdos das entrevistas, estas que se caracterizam por uma comunicação verbal que fortalece a qualidade da linguagem e seu significado (Cruz Neto, 2002), uma forma de interação social por meio da comunicação verbal que possibilita maior proximidade de uma representação da realidade, foram submetidos à análise do discurso.

Adentrar o contexto histórico dos discursos contidos nos materiais coletados, ou seja, onde os discursos contidos nos documentos e nas entrevistas são produzidos e reproduzidos, consiste em ação determinante para lograr os objetivos dessa pesquisa. Nessa direção, entende-se que a análise do discurso possibilita compreender como o simbólico – texto, objeto, foto, dentre outros – produz sentidos e identifica significados. Por isso, o entendimento de que essa análise traz à tona o funcionamento da linguagem, com o sujeito se constituindo pela própria interpretação, a qual o submete a um plano ideológico e, muitas vezes, ilusório daquilo que o enunciado apresenta. Portanto, ao analista de discurso, compete compreender como opera o ato e os mecanismos de interpretação do sujeito, e mostrar seus desdobramentos de sentido.

Desse modo, apoiou-se na dialética do discurso de que trata Norman Fairclough, entendida como teoria social do discurso e que enfoca a relação entre os elementos

linguísticos e a construção da realidade social. Segundo Fairclough (2016), o discurso contribui para a constituição das diversas dimensões da estrutura social, seja moldando-a ou restringindo-a. Para o autor, “o discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado” (Fairclough, 2016, p. 95), podendo contribuir para a reprodução social – relações sociais, identidades, crenças, entre outros –, como também para a transformação.

Conseqüentemente, a composição discursiva da sociedade não emerge intempestivamente no pensamento das pessoas, mas de uma prática social enraizada nas estruturas sociais e suas determinações (Fairclough, 2016). Consoante, os sujeitos, mesmo posicionados ideologicamente, podem de forma criativa, com articulações próprias entre a ideologia e as práticas, romperem com o fetichismo burguês. Por isso:

É importante que a relação entre discurso e estrutura social seja considerada como dialética para evitar os erros de ênfase indevida; de um lado, na determinação social do discurso e, de outro, na construção do social no discurso. No primeiro caso, o discurso é mero reflexo de uma realidade social mais profunda; no último, o discurso é representado idealizadamente como fonte do social. O último talvez seja o erro mais imediatamente perigoso, dada a ênfase nas propriedades constitutivas do discurso em debates contemporâneos (Fairclough, 2016, p. 96).

Nesse sentido, ainda Fairclough (2016) propõe um modelo tridimensional, que não objetiva analisar os discursos em si, mas as relações entre os aspectos discursivos e não discursivos do social, a fim de compreender melhor a heterogeneidade dessas relações. Então, para uma análise crítica do discurso, orienta que cada evento discursivo deve ser analisado sob três dimensões interdependentes: as práticas discursivas, aspirando sua interpretação; o texto, examinando sua descrição; e as práticas sociais, que envolvem sua elucidação.

A prática discursiva é representada: pela *interdiscursividade*, que focaliza a produção do texto, cujo “[...] objetivo é especificar os tipos de discurso que estão delineados na amostra discursiva em análise, e como isso é feito” (Fairclough, 2016, p. 295); as *cadeias intertextuais* analisam a distribuição do texto e tem por objetivo “[...] especificar a distribuição de uma (um tipo de) amostra discursiva pela descrição das cadeias intertextuais das quais participa, isto é, as séries de tipos de textos nas quais ou das quais é transformada” (Fairclough, 2016, p. 296); a *coerência* objetiva “[...] considerar as implicações interpretativas das propriedades intertextuais e interdiscursivas da amostra, [...] isto é, pesquisa de como os textos são realmente interpretados” (Fairclough, 2016, p. 296); e, por último, as *condições da prática discursiva*, esta que se propõe “[...] especificar as práticas sociais de produção e consumo do

texto, associadas com o tipo de discurso que a amostra representa” (Fairclough, 2016, p. 297), sejam aspectos sociais ou institucionais.

A segunda dimensão – análise textual – é composta pelo controle interacional (funcionamento e controle das interações), coesão (conexão entre as orações e períodos do texto), polidez (o que as características de cada participante sugerem sobre as relações sociais), *ethos* (construção do ‘eu’ ou identidades sociais), gramática (observação sobre a transitividade, tema e modalidade), significados das palavras (significado cultural geral ou local, variáveis e mutáveis), criação de palavras (formas de lexicalização dos sentidos), e metáfora, que objetiva determinar fatores para a sua escolha (Fairclough, 2016).

Por fim, a prática social busca explicar o modo como o texto é revestido de aspectos ideológicos e hegemônicos. Para isso, Fairclough (2016, p.303) aponta uma orientação aproximada, em relação a qual é preciso estar atento. Uma delas é a *matriz social do discurso*, que procura “[...] especificar as relações e as estruturas sociais e hegemônicas que constituem a matriz dessa instância particular da prática social e discursiva”. Outra são as *ordens do discurso*<sup>22</sup>, que estabelece o “[...] relacionamento da instância da prática social e discursiva com as ordens do discurso que ela delinea, e os efeitos de reprodução e transformação das ordens do discurso para as quais contribui”. Por último, destacam-se os *efeitos ideológicos e políticos do discurso*, que são focalizados nos sistemas de conhecimento e crença, nas relações sociais e nas identidades sociais.

O caminho proposto por Norman Fairclough permite, de uma perspectiva dialética, analisar os discursos e os elementos não discursivos que compõem as distintas singularidades da realidade social. Isso é possível porque os elementos não discursivos da realidade social são construídos socialmente através do discurso, introduzindo ou internalizando elementos discursivos. Esses são atributos que, compreende-se, contribuem para a compreensão da participação social institucionalizada na gestão da educação dos municípios pesquisados, conforme propõe analisar a presente investigação.

---

<sup>22</sup> A ordem do discurso se caracteriza por uma rede de práticas sociais na linguagem, cujos elementos não são estruturas linguísticas, mas gêneros, estilos e discursos. Ela media, por um lado, relação entre sociedade e cultura, e, por outro, a linguagem.

## 1.5 ESTRUTURA DA TESE

Além desta seção, reservada à contextualização da problemática da pesquisa, dos objetivos, da justificativa e dos procedimentos metodológicos, a Tese está organizada em outras quatro seções.

A segunda seção traz discussões sobre a regulação da educação por resultados e sua crescente adesão pelos estados nacionais, associando-a ao papel do Estado na sociedade capitalista contemporânea. Também adentra o conceito de regulação e o seu papel nas mãos do Estado, alcançando, assim, uma abordagem da regulação educacional por resultados e a defesa enfática da figura dos resultados. Com vistas a estender a análise sobre o Estado que opera a regulação por resultados, também apresenta um debate acerca da reforma educacional dos anos 1990, ocorrida no seio da contrarreforma do Estado brasileiro, com o fim de destacar modificações do Estado ante a agenda neoliberal, sob a hegemonia do capital.

A terceira seção trata dos significados, funções e ferramentas da regulação educacional por resultados, com vistas à problematização da participação social e da noção de controle social na gestão da educação básica. Com esse propósito maior, são abordadas: a gestão educacional baseada em resultados, de modo a situá-la como elemento basilar da regulação educacional em voga e que possui estreita filiação aos pressupostos da NGP, com base nos quais também figura uma perspectiva de *accountability* educacional; e as circunstâncias e sentidos atribuídos à participação social e ao controle social em contexto de regulação educacional por resultados. Por fim, são explorados esses mesmos sentidos desde sua identificação com pressupostos identificados com a democratização do país, com destaque aos arranjos institucionais endereçados à democratização da gestão da educação pública, de modo a abrir caminho para a discussão de contrastes entre diferentes sentidos de participação e controle social, haja vista diferentes projetos de sociedade e de educação que os comportam.

A seção quatro, por sua vez, ao direcionar-se à apresentação e discussão de componentes indicativos de tensões sobre o governo democrático da educação, enfoca indícios da relação entre essas tensões com o contexto de políticas de regulação educacional por resultados. Assim, nessa seção são explorados arranjos institucionais existentes no campo da gestão da educação básica pública com vistas à democratização nos municípios pesquisados, com atenção especial às alterações incidentes nos espaços e mecanismos que compõem esses arranjos. Sendo a análise crítica das condições de participação para o controle social o ponto de chegada, além das mudanças em espaços e mecanismos de participação,

mediante exame documental, a seção traz o resultado das entrevistas com conselheiros municipais de educação, cujo conteúdo foi submetido à análise do discurso.

Por fim, a última seção traz as considerações conclusivas do estudo, onde são retomadas a problemática investigada e os argumentos do autor, a fim de que, à luz dos resultados analisados e da perspectiva teórico-metodológica que orientou o estudo, seja apresentada uma síntese conclusiva.

## 2 A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO POR RESULTADOS: DETERMINAÇÕES E ADEÇÃO PELOS ESTADOS NACIONAIS

Tendo em conta que a regulação da educação por resultados constitui fenômeno inscrito no contexto das transformações ocorridas no mundo do capital, enquanto parte dos processos de reforma dos Estados nacionais que porta determinada lógica de regulação, esta seção inicia enfocando o conceito de regulação, situando-o como instrumento e mecanismo do Estado na perspectiva da reprodução das estruturas e das relações sociais capitalistas. Como parte desse debate, ressalta o fato de que as políticas públicas das últimas décadas terem sido levadas a efeito no contexto da reconfiguração do papel do Estado com base em uma agenda neoliberal.

Em seguida, coerente com a necessidade de analisar a realidade em sua totalidade, em um momento particular da história que se delineia a partir do final do século XX – o capitalismo contemporâneo, marcado por crises que repercutem diretamente nas condições de vida da classe trabalhadora –, aborda-se a reforma educacional dos anos 1990 como parte de uma contrarreforma do Estado brasileiro (Behring, 2008) e que, dentre suas características, vê-se destacado o impulso à regulação da educação por resultados.

### 2.1 SOBRE O CONCEITO DE REGULAÇÃO E SEU PAPEL NAS MÃOS DO ESTADO

A segunda metade do século XX foi um período tenso na história recente do capitalismo moderno. O pós-guerra evidenciou um crescimento econômico incomum nas principais potências do mundo desenvolvido – EUA, Europa Ocidental e Japão. A partir dos anos de 1950, elas se depararam com uma profunda crise de acumulação, identificada pela redução do crescimento, alta da inflação e elevação da taxa de desemprego. Este panorama de crise econômica e social desencadeou também, uma crise da própria teoria econômica, o que despertou o surgimento de novas abordagens teóricas acerca dos fenômenos do mundo econômico e social.

Com o fim da Era de Ouro<sup>23</sup>, tem início a crise do pensamento econômico, colocando

---

<sup>23</sup>De acordo com Hobsbawm (1995), a Era de Ouro do Capitalismo foi marcada por significativas transformações no campo econômico, com destaque para a consolidação do envolvimento entre a política e a economia, por meio de maior intervenção do Estado nas atividades econômicas. Tais intervenções tiveram início durante a crise capitalista do início do século XX, expandindo-se durante o período de guerras mundiais

em xeque o keynesianismo<sup>24</sup>, que vigorava desde os anos de 1950. Este questionamento, entre outras razões, apontava que o modelo econômico não dava mais conta das novas problemáticas que vinham ganhando corpo, como, por exemplo, a estagflação, conforme abordado adiante. Todavia, conforme assinala Paulo Netto (2012), trata-se de uma crise sistêmica do capitalismo, e não apenas obstáculos encontrados pela acumulação capitalista, mas uma crise que envolve toda a estrutura da ordem do capital. Nesse sentido, o alerta do autor é de que “aqueles que não compreenderem estas particularidades da crise contemporânea provavelmente vão considerar que há remédios para ela nas terapias (ainda e, sobretudo, de raiz keynesiana) adotadas no século XX. Estas terapias não estão funcionando e não vão funcionar” (Paulo Netto, 2012, p.416), arremata o autor.

É neste contexto que a Teoria da Regulação, que se apresenta como uma nova vertente do pensamento econômico, com bases marxistas, propõe análises da dinâmica de acumulação capitalista, de sua constância e crises. O cenário econômico do fim dos anos de 1960 e início dos anos de 1970 foi determinante para o surgimento dessa teoria. De acordo com Nascimento (1993), a combinação da crise capitalista – fase arrefecimento do fordismo – e política, com a crise teórica entre o keynesianismo e o marxismo<sup>25</sup>, motivou o advento da Escola francesa da Regulação.

Esta nova perspectiva do pensamento econômico apresenta novas estruturas teóricas que ajudam a entender a dinâmica das economias capitalistas. Com interpretações diferentes para a crise dos anos de 1970, é uma alternativa em relação à teoria econômica tradicional que, por sua vez, também sofreu significativas transformações. Dessa forma, a Escola da Regulação inaugura um novo marco na teoria econômica, principalmente sobre a teoria das crises.

---

e consolidando-se nos anos seguintes. O Estado intervém na economia através do planejamento econômico, regulando salários, criando empresas estatais (transporte, comunicação, bancos, energia) e ampliando gastos com os complexos militares.

<sup>24</sup>Conjunto de medidas apoiadas em princípios que priorizavam a extensão de direitos e serviços sociais, preocupação com o pleno emprego, assistência social e seguridade social institucionalizadas, pois são meios de garantir a manutenção de condições mínimas de atenção às necessidades básicas. Nessa perspectiva o Estado Keynesiano tornou-se um espaço de articulação de forças, com vistas a amenizar parte das contradições oriundas da dicotomia capital versus trabalho, bem como garantir certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social. Este comportamento do estado garante condições mínimas de vida com um mínimo de base material e acesso ao consumo, compatíveis com a estrutura de produção capitalista.

<sup>25</sup>Em tempos de recessão, a capacidade produtiva do sistema capitalista tende a diminuir drasticamente, como foi o caso do período em questão. Sobre isso, keynesianos simplesmente afirmam que o excesso de capacidade é resultado de uma demanda efetiva insuficiente, daí que as empresas não investem porque não há demanda suficiente para os bens que produzem. O marxismo, por sua vez, fornecendo uma análise científica clara do sistema capitalista, suas relações e leis, e por que elas essencialmente levam a crises, pontuam que, em última análise, tratam-se de crises de superprodução. A economia entra em colapso não apenas porque a demanda (ou a confiança) cai, mas porque a produtividade colide com os estreitos limites do mercado (Booth, 2020).

Então, veja-se: ao longo dos anos de 1970, a economia mundial passou da era da expansão à da estagflação, ou seja, momento marcado pela coexistência da inflação e de uma inércia seguida de desemprego, o que colocou o capitalismo em mais uma crise. De acordo com Bedin e Nielsson (2013, p. 38), esta crise capitalista

[...] não foi mais uma crise conjuntural e passageira como outras tantas que existiram no decorrer do século 20. Ao contrário, foi uma crise que produziu uma notável virada histórica e uma grande mutação da tendência dominante nas sociedades capitalistas. No que se refere à grande mutação, quer se indicar principalmente que ela gerou o desenvolvimento de um novo padrão tecnológico – baseado nas descobertas da microeletrônica e nos avanços da informática – e um novo modelo de produção – denominado modelo toyotista.

No que concerne à virada histórica, é importante dizer que a crise capitalista provocou por um lado, um enfraquecimento das ideias socialistas, forte crítica à participação do Estado na economia e, principalmente, a repulsa às teorias keynesianas – isto é, deserção daquilo que estruturou o período responsável pela construção do Estado do bem-estar social (não ocorrido no Brasil), do reconhecimento dos direitos econômicos e sociais – e, por outro lado, a adesão dos ideais neoliberais, a concepção de Estado mínimo e a primazia das ideias monetaristas. Nesse sentido, a crise dos anos de 1970 – denominada por Mészáros (2009) de crise estrutural do capital<sup>26</sup> – conduziu a sociedade moderna a uma nova hegemonia política, econômica e social designada de neoliberal.

Salvador (2010) aponta que a crise não tem origem na falta de mercado – redução a uma única causa, seja a superprodução ou o pouco consumo –, mas na valorização de capitais. No final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970,

[...] o desenvolvimento fordista, as políticas keynesianas e o projeto de Estado Social, que vigorou nos países centrais, são postos em xeque, e consigo os direitos derivados da relação salarial. A ofensiva do capital vai trazer sérios riscos à proteção social e às conquistas sociais do período após a Segunda Guerra. A nova fase de acumulação capitalista vai ser capitaneada pela esfera financeira, e no campo ideológico o velho liberalismo se veste com a “nova” roupagem, rebatizado de neoliberalismo (Salvador, 2010, p.609).

Consoante o autor, o neoliberalismo que ocorre ao final da década de 1970 é uma corrente econômica e política que surge em resposta ao Estado do bem-estar social, com o propósito de redução de gastos no campo social e o objetivo de manter o equilíbrio

<sup>26</sup> Na medida em que as crises conjunturais do capitalismo se resolvem seja em maior ou menor êxito no interior da própria estrutura política, para Mészáros (2007, p. 357), a crise estrutural atinge a própria estrutura política como um todo, ou seja, “ela afeta a totalidade de um complexo social em todas as suas relações com suas partes constituintes ou subcomplexos, aos quais é articulada”.

econômico, a fim de garantir o sistema de produção capitalista. Salvador (2010, p. 609) também anota que a crise representa, em certa medida, uma reação do capital em relação ao Estado social, ocultando um período de crescimento “[...] com pleno emprego e o arranjo da social-democracia para as políticas sociais”.

Significa afirmar que o conjunto de princípios keynesianos já não era mais capaz de fomentar políticas sólidas no enfrentamento ao estágio estagflacionário, demonstrando sinais claros de fraqueza. Para Boyer (1990), um dos expoentes da Teoria da Regulação, isso tem relação com a tentativa de reproduzir políticas econômicas similares às utilizadas na crise de 1929. Não obstante, os regulacionistas também apresentam ideias aproximadas – premissa que o capitalismo é instável intrinsecamente, o que torna seu crescimento igualmente instável – influenciando por sua vez, a abertura para novas discussões que originariam a Teoria da Regulação.

Sobre a entrada em cena das políticas neoliberais para a continuidade do capitalismo – recuperação do poder da classe capitalista –, Harvey (2008) assinala que o neoliberalismo, como estratégia hegemônica, acarreta imperiosamente a redução de políticas sociais, crescimento da desigualdade social, flexibilização da organização do trabalho e sua superexploração como um todo. Importante frisar que a implementação dessas medidas se faz no contexto da reestruturação produtiva do capital que, conforme mencionado, terá terreno fértil para tal a partir da crise dos anos de 1970<sup>27</sup>. A desregulamentação das políticas sociais e das relações de trabalho são pontos fulcrais dessa nova fase do desenvolvimento do capitalismo.

Keynesianos e regulacionistas acreditavam que ainda seria possível obter, em certa medida, a estabilidade do sistema, porém, seriam necessárias políticas econômicas adequadas a fim de regular o desenvolvimento do capitalismo neoliberal. Tal confiança decorria do fato de ambas as teorias serem otimistas em relação às instituições.

Em suma, essas circunstâncias foram determinantes para o surgimento, no cenário político-econômico mundial do final do século XX, da Teoria da Regulação. A Escola Francesa da Regulação assenta-se, principalmente, nos trabalhos de Robert Boyer, Alain

---

<sup>27</sup>Para Paulo Netto (2012, p. 417), “o projeto neoliberal restaurador viu-se resumido no tríplice mote da ‘flexibilização’ (da produção, das relações de trabalho), da ‘desregulamentação’ (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da ‘privatização’ (do patrimônio estatal). Se esta última transferiu ao grande capital parcelas expressivas de riquezas públicas, especial, mas não exclusivamente nos países periféricos, a ‘desregulamentação’ liquidou as proteções comercial-alfandegárias dos Estados mais débeis e ofereceu ao capital financeiro a mais radical liberdade de movimento, propiciando, entre outras consequências, os ataques especulativos contra economias nacionais. Quanto à ‘flexibilização’, embora dirigida principalmente para liquidar direitos laborais conquistados a duras penas pelos vendedores da força de trabalho, ela também afetou padrões de produção consolidados na vigência do taylorismo fordista”.

Lipietz e Michael Aglietta, tendo por objetivo central entender a permanência do modo de produção capitalista, mesmo com as enormes crises econômicas e sociais que o atingem, visando, de uma perspectiva marxista, à compreensão das transformações econômicas da época e à análise do processo de acumulação do capital, suas crises e regularidades.<sup>28</sup> A atuação da Escola esteve tanto na tentativa de superação do marxismo convencional, quanto na apreensão das fraquezas dos modelos macroeconômicos de inspiração keynesiana.

A respeito do conceito de regulação, Boyer (1990) anota ter ele emanado das ciências físicas, da biologia e da teoria dos sistemas, sendo definido por Georges Canguilhem<sup>29</sup> como “o ajustamento, de acordo com certas regras ou normas, de uma infinidade de movimentos ou de atos e de seus efeitos ou produtos, que sua diversidade ou sua sucessão torna-os estranhos uns aos outros” (Boyer, 1990, p. 41). Em uma de suas primeiras abordagens, Aglietta define a regulação como o que é necessário para que a reprodução se realize, apesar de tudo (Boyer, 1990).

O conceito de regulação, de acordo com Nascimento (1993), foi introduzido nas ciências sociais pelo economista Gérard Destanne de Bernis, a partir da compreensão de que a sociedade capitalista é formada por elementos contraditórios, mas que determinadas normas sociais, instituições e regularidades fazem convergir estes elementos, salvaguardando, de um lado, que essas contradições não aumentem e, de outro lado, a própria reprodução da sociedade. “Entre essas instituições, a mais importante é o Estado. Embora, a concepção tenha tido influência sobre os regulacionistas, estes discordarão da última parte, buscando formas institucionais endógenas às relações sociais” (Nascimento, 1993, p.125).

Do ponto de vista econômico, com base em Posner (1974)<sup>30</sup>, Oliveira (2014, p. 1202) comenta que “a regulação consiste na imposição de regras e controles pelo Estado, suportadas por meio de sanções e com a finalidade de dirigir, restringir ou altear o comportamento econômico de indivíduos ou empresas”. A regulação também se manifesta como intervenção estatal, através de taxações, subsídios e controles legislativos e administrativos sobre as atividades econômicas<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup>Fazem parte da Teoria da Regulação três noções básicas, a saber: o modo de regulação; o regime de acumulação; e as formas institucionais.

<sup>29</sup>Filósofo e médico francês. Especialista em epistemologia e história das ciências (1904-1995).

<sup>30</sup> Trata-se de *Theories of Economic Regulation* (*The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 5, n. 2, p. 335-358, 1974). Richard Allen Posner é jurista dos Estados Unidos e docente da Universidade de Chicago. É expoente da chamada *Law and economics*, corrente de pensamento jurídico segundo a qual os processos legais, para além de assegurar direitos, devem produzir uma eficiente alocação de recursos. Sua obra fundamental é *Economic Analysis of Law*, de 1972.

<sup>31</sup> Para o autor, “a questão fundamental levantada na teoria da regulação é compreender as dinâmicas econômicas e sociais, considerando a variação do tempo e do espaço. Trata-se de um conjunto articulado de conceitos que

Sobre o conceito de regulação, Boyer (1990, p. 6) refere-o como ponto central a “[...] conjunção dos mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais vigentes”. Conforme comenta Nascimento (1993, p. 125), Lipietz, por sua vez, define que a “regulação de uma relação social é a maneira pela qual essa relação se reproduz, apesar de seu caráter conflitual, contraditório”.

Nessa direção, pode-se afirmar que a regulação no modo de produção capitalista é entendida no momento em que se desvela a forma pela qual se reproduz a estrutura de uma sociedade a partir de suas leis gerais (Tisescu, 2014). Em outras palavras, a regulação está relacionada com o modo de produção vigente da sociedade em sua época, pois um modo de regulação é um conjunto de mediações que garantem que distorções criadas pela acumulação de capital permaneçam dentro de limites compatíveis com a coesão social no interior de cada nação (Aglietta, 1997). Toda análise de mudanças emanadas do capitalismo consiste em descrever essa coesão em suas manifestações locais, isso porque, a coesão é um fenômeno efêmero na vida das sociedades, cujo objetivo envolve a tentativa de perceber as sementes de um novo modo de regulação em meio à crise que aflige o velho. Nesse sentido,

[...] o estudo da regulação capitalista, portanto, não pode ser a investigação de leis econômicas abstratas. É o estudo da transformação das relações sociais na medida em que elas criam formas novas, que são tanto econômicas quanto não-econômicas, que são organizadas em estruturas e reproduzem elas mesmas uma estrutura determinante, o modo de produção (Mello Filho, 2019, p. 6).

Estas menções conceituais, conforme se pode perceber, ressaltam a regulação como uma sucessão de mecanismos criados pela sociedade no sentido de superar as contradições e que têm como objetivo a manutenção de reprodução da sociedade capitalista, mediante as estruturas política, social e econômica vigentes. Dessa forma, a regulação se apresenta de maneira ampla, abarcando condições de estabilidade às crises do sistema de acumulação.

O conceito de regulação implica o modo de regulação, compreendido como conjunto de procedimentos e comportamentos individuais e coletivos que atendam à tríplice propriedade, que segundo Boyer constitui-se em:

*Reproduzir as relações sociais fundamentais* através da conjunção de formas institucionais historicamente determinadas; *sustentar e dirigir o regime de acumulação* em vigor; *garantir a compatibilidade de um conjunto de decisões descentralizadas*, sem que seja necessária a interiorização dos princípios de

---

visam a explicar, de um lado, o crescimento capitalista e, do outro, suas crises cíclicas. O conceito de regulação direciona-se a um modo de regulação que contempla as seguintes propriedades: i) reproduzir as relações sociais fundamentais, por meio de formas institucionais; ii) sustentar e dirigir o regime de acumulação; e iii) assegurar a compatibilidade dinâmica de um conjunto de decisões descentralizadas” (Oliveira, 2014, p. 1203).

ajustamento do sistema como um todo por parte dos atores econômicos (Boyer, 1990, p. 80).

Consoante o autor, o modo de regulação se orienta pelas relações sociais de produção que atentam, de um lado, a uma lógica geral das relações sociais e, de outro, a destreza utilizada pelos grupos ou indivíduos de incluir-se ou libertar-se. Neste sentido, Boyer (1990) destaca que as pesquisas no campo da regulação principiam uma visão holística dos vínculos sociais, considerando obviamente as determinações que dão sentido aos comportamentos individuais e coletivos.

Sobre as três dimensões que, articuladas a partir de procedimentos e práticas individuais e coletivas, constituem o modo de regulação, Azevedo e Gomes (2009, p. 101), destacam quanto à primeira delas:

[...] põe em movimento formas, práticas e procedimentos institucionais que implicam a reprodução das relações sociais fundamentais. Há aqui dois aspectos centrais a destacar: o primeiro refere-se ao entendimento da noção de reprodução, e o segundo diz respeito ao que se compreende por relações sociais fundamentais. No que concerne ao primeiro aspecto, o modo de regulação atua de forma a reproduzir as relações sociais que caracterizam historicamente determinada fase da sociedade em análise.

Quanto às relações sociais fundamentais, no contexto do capitalismo moderno, e suas instituições primordiais, dizem respeito às relações sociais entre as classes sociais, a partir da moeda, formas de concorrência, relação salarial, participação no regime internacional e do Estado democrático de direito. Isso garante que o modo de regulação seja funcional ao amplo processo de reprodução da sociedade capitalista (Azevedo; Gomes, 2009).

Azevedo e Gomes (2009) afirmam, portanto, que o modo de regulação atua no sentido de administrar conflitos, atenuar as desigualdades sociais e econômicas através de acordos provisórios e funcionais que atendem a uma etapa econômica da sociedade capitalista, reproduzindo as relações sociais no seu sentido mais amplo.

A segunda dimensão da Teoria da Regulação é o regime de acumulação, que é representado pela soma de fatores que garantem, por um período, o equilíbrio do movimento da acumulação. De acordo com Paulani (2009), este regime está organizado na tentativa de encontrar as diferentes regularidades sociais e econômicas, a partir: a) da forma de organização da produção e a relação dos assalariados com os meios de produção; b) de um horizonte temporal de valorização do capital a partir do qual definem os princípios de gestão; c) de um padrão distributivo que suscite à reprodução dinâmica das diferentes classes e

grupos sociais; d) da composição de uma demanda social articulada com a capacidade de produção, e; e) com uma articulação das formas não capitalistas – no período em que ocuparem lugar de destaque na formação econômica em questão.

A terceira dimensão aponta para duas formas de assegurar o crescimento econômico: a primeira trata das normas de reprodução que são constantemente modificadas à medida que se dá a acumulação. Essas mudanças não se referem apenas a mudanças tecnológicas (domínio da natureza para a produção de bens úteis), mas, também, regem a organização do trabalho, bem como as formas do volume do consumo social. Já, a segunda forma trata da acumulação processando-se através de uma simples ampliação do processo de produção com as mesmas técnicas.

De acordo com Aglieta (2001), regulação é basicamente como a economia cresce e decresce através das suas formas institucionais, que garantem sua regularidade econômica. Nesse sentido, asseguradas as regularidades, Boyer (1990, p.71) define o regime de acumulação como sendo o

[...] conjunto das regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, ou seja, que permitam absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente ao longo do próprio processo.

Também refere que a noção de regime de acumulação está relacionada, em primeiro lugar, com a origem das regularidades, a qual deve ser explicada a partir de uma análise que envolve a concorrência, a relação salarial ou, ainda, pela integração das relações internacionais. Em segundo lugar, chama atenção para o caráter potencialmente desequilibrado – decorrente das crises cíclicas – que ainda faz parte do regime de acumulação, e, por fim, destaca que a estabilização não está garantida uma vez que com o passar do tempo o regime de acumulação gera novas crises estruturais. Isto quer dizer, que a lógica da acumulação pode assumir diferentes formas cujas consequências, no que diz respeito à dinâmica econômica e à configuração social, estão distantes de serem comparadas.

As regularidades que direcionam a reprodução econômica no decurso de cada período histórico são possíveis de serem elucidadas mediante a noção de forma institucional – a codificação de uma ou várias relações sociais fundamentais – que, por sua vez, são definidas de acordo como o modo de produção vigente.

No que concerne ao capitalismo, Boyer (1990; 2009) delinea três formas sociais fundamentais. A *forma monetária* é a modalidade que confere, para um país e uma época, a relação social fundamental que institui os atores de mercado. Esta forma é composta,

principalmente, pela moeda, um dos atributos centrais do Estado-nação, e pela lógica monetária que, suplantando o Estado-nação, estabelece limites a sua autonomia.

A outra forma social é a *relação salarial* – relação capital/trabalho – é estabelecida entre o empresário e o trabalhador, o que caracteriza a mutualidade dos tipos de organização do trabalho, do modo de vida e de sua reprodução. Essa relação se dá pelos meios de produção, divisão social e técnica do trabalho, mobilização e vínculo dos assalariados à empresa, determinantes da renda salarial e modo de vida do assalariado relacionado com a condição de consumo. Os regulacionistas constataram a existência de três formas de relação salarial, a concorrencial, a taylorista e a fordista.

Por fim, a terceira é a *forma concorrencial*, que se organiza a partir da articulação das relações entre os centros de acumulação. A sua preocupação está voltada para as consequências da acumulação e da dinâmica do lucro, do que propriamente com o fenômeno da concentração e centralização.

Para Boyer (1990, p. 78) estas três formas institucionais operam essencialmente no espaço do Estado-nação, o que nos leva a destacar outras duas formas institucionais que estão dialeticamente ligadas. A primeira é a *modalidade de adesão ao regime internacional*, que propõe a noção de áreas estratégicas – potencialidades e limites em cada espaço – como também a relativização entre a autonomia nacional e o constrangimento externo. A segunda é *forma do Estado*, que aparece como a totalização, muitas vezes contraditória, de um conjunto de compromissos institucionalizados. Seu mérito está associado ao fato de o Estado sofrer mutações decorrentes da passagem de um regime para outro, ou seja, “o Estado faz, portanto, parte integrante da definição, da montagem e depois da crise de todo e qualquer regime de acumulação”, não sendo possível definir o Estado, portanto, exteriormente a qualquer sistema econômico<sup>32</sup>.

Ainda no contexto das transformações políticas e econômicas oriundas do capitalismo mundializado do final do século XX, obteve força o aceno à reforma e reestruturação do Estado, cujo pano de fundo são as convicções neoconservadoras<sup>33</sup> e neoliberais. Este

---

<sup>32</sup>Segundo Poulantzas (2015), o Estado é muito mais que o espaço de organização do poder da classe dominante, unificador das frações da classe capitalista e segregador da classe operária, ele é o espaço de conflito de classes, em que se contesta o poder político, sendo moldado pelas lutas políticas econômicas e sociais.

<sup>33</sup>Conforme Almeida (2018, p. 28), diferente do conservadorismo clássico, cuja origem data do século XVIII, sob a bandeira da defesa de valores e instituições tradicionais, em face das ameaçadas representadas pelas revoluções liberais (americana e francesa), o neoconservadorismo é uma manifestação que data da primeira metade do século XX, como reação às transformações socioeconômicas desse período. Ou seja, estrutura-se como reação ao Estado de bem-estar social, “À contracultura e à nova esquerda, fenômenos atrelados ao pós-Segunda Guerra Mundial e ao advento do regime de acumulação fordista”. Na ótica dos neoconservadores, a crise do capitalismo no final da década de 1960 era, antes de tudo, uma crise moral, decorrida do abandono de

movimento, de acordo com Schneider e Nardi (2019), ocupou espaço significativo no debate acadêmico até então, principalmente no que concerne às opções políticas declaradas pelos Estados nacionais, opções essas que sinalizaram importantes transformações no campo social.

A investida dos Estados nacionais – reformas e reestruturação do Estado – ganhou notoriedade no modo como a regulação passa a ser entendida atualmente. Aquele fenômeno leva a associação do termo regulação à compreensão de que a intervenção do Estado, por meio de políticas públicas, passa a ser necessária, uma vez que ele possui um novo papel de regulador. Desta forma, sobressai a bandeira de modernização da administração pública, que visa a suplantando práticas tradicionais de controle burocrático que sustentam as intervenções do Estado por meio de normas e regulamentos. Na explicação tecida por Barroso (2005, p. 727),

“Regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação” (centrada na definição e controle, *a priori*, dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados).

Segundo o autor, embora mesmo muito divulgada, esta distinção não é rigorosa e passa longe do significado original do termo regulação, como também de sua utilização científica. Por isso, entende que a distinção entre regulação e regulamentação estaria no fato de que a regulamentação ser um caso particular de regulação, visto que as regras são fixadas em formas de regulamentos que, por vezes, possuem um valor em si mesmas (Barroso, 2005).<sup>34</sup>

Reynaud (2003), em sua teoria da Regulação Social, assinala que ela tem contribuído para o desenvolvimento de uma análise política e social da educação que rompa com padrões institucionais fechados no Estado ou, até mesmo, nas próprias instituições educativas. Para o autor, as regras e os sistemas de regras, na condição de guias para ações que introduzem um novo universo simbólico de normas, significados e relações, não se apresentam apenas como condutores na definição de “regras do jogo” ou do controle, mas de uma diversidade de fontes de produção de regras, à medida que também implicam o jogo local dos atores. Ou seja, a

---

valores tradicionais que marcaram o governo da sociedade desde os primórdios, “em nome de um igualitarismo artificialmente criado pela intervenção estatal”.

<sup>34</sup>Referindo ao campo da educação, Barroso (2006) menciona quatro níveis de regulação: o primeiro, chamado de *transnacional*, é proveniente de programas de cooperação pensados por organismos internacionais, os quais elaboram diagnósticos e propõem soluções; o segundo é denominado de *regulação nacional* e compreende a maneira como o Estado e suas autoridades asseguram o controle; o terceiro é o de *microrregulação local*, que consiste nas formas como os sujeitos efetivam as normas estabelecidas em seus locais de atuação; e o quarto é o de *metarregulação*, que visa a assegurar a função do Estado como um regulador das regulações, o que permite não só equilibrar as forças presentes, como também de continuar a garantir a orientação e a transformação do próprio sistema.

regulação enquanto “[...] a capacidade de elaborar regras, pode, portanto, ser caracterizada pelo lugar na interação de quem tem a iniciativa. Tenho falado, assim, nas relações laborais, de regulação do controle e regulação autônoma e, no que respeita à negociação coletiva, de regulação conjunta” (Reynaud, 2003, p. 103).

Consoante este autor, a regulação social constitui um processo de formação e manutenção de regras, sejam elas formais e explícitas, ou informais e implícitas, como também um complexo e múltiplo processo, quer seja pela diversidade de fontes ou pela multiplicidade de atores que interagem em esferas locais, nacionais ou internacionais. Alter (2003) acrescenta que a regulação social não é um dado natural, mas uma construção social em que há participação de uma multiplicidade de atores, que elaboram estratégias de participação, de poder, de confronto e de negociação.

Com base na teoria da Regulação Social proposta por Reynaud, destacam-se três dimensões complementares no que diz respeito ao processo de regulação dos sistemas sociais: a regulação institucional, normativa e de controle; a regulação situacional, ativa e autônoma; e a regulação conjunta.

A *regulação* institucional<sup>35</sup>, normativa e de controle, de acordo com Maroy e Dupriez (2000), caracteriza-se por ações decididas e executadas por uma instância que têm como objetivo direcionar as ações e as interações dos atores sobre os quais possuem certa autoridade. Isso quer dizer que a regulação se materializa a partir do exercício de controle e influência dos detentores de autoridade legítima (Barroso, 2005). A dimensão da regulação situacional, ativa<sup>36</sup> e autônoma, por sua vez, é vista como um processo ativo que atende à definição de regras – normas, injunções e constrangimentos – orientativas do funcionamento do sistema, como também o ajustamento e reajustamento acarretado pelas ações dos atores, decorrente das regras. Em função da diversidade de sujeitos envolvidos, seus posicionamentos e ideologias, interesses e estratégias, o sistema social complexo exigirá diferentes modalidades de regulação (Barroso, 2005). Por fim, ainda com base em Barroso (2005), a regulação conjunta significa a interação entre a regulação de controle e a regulação autônoma, não se perdendo de vista a produção de regras comuns.

Maroy (2010), por sua vez, compreende a regulação como processos múltiplos, mesmo que às vezes contraditórios, de orientação do comportamento dos sujeitos e, também,

---

<sup>35</sup>Conforme assinala Reis (2013, p. 110), a abordagem institucional da regulação conduz à aproximação da fase estrutural da regulação, ou seja, “identifica-se a articulação das formas de coordenação que permitem a relativa coerência da estrutura e do funcionamento de um dado sistema social”.

<sup>36</sup>Na abordagem ativa, analisam-se interações e jogos entre atores. Diz respeito à capacidade de produzirem e acionarem regras orientadoras da ação social (Reis, 2013).

da definição das “regras do jogo” no sistema social. Desta forma, para o autor a regulação é inicialmente institucional e política. A regulação institucional está relacionada com os modos de orientação, coordenação e controle dos sujeitos que são sobrepujados por dispositivos legais, técnicos, materiais e informacionais que, por sua vez, desdobram-se de ações públicas e estatais – incluindo o próprio mercado. As formas de coordenação provocadas pelas autoridades são mais complexas quando recolocadas no contexto de governança<sup>37</sup> (capacidade financeira e administrativa de governar), situação em que se distancia a regulação institucional da regulamentação.

Diante das distintas abordagens de regulação que se apresentam nas ciências sociais, de perspectiva econômica e sociológica, considera-se oportuno assinalar, com base nas contribuições de Azevedo e Gomes (2009, p. 102), que

O modo de regulação contribui [...] não para solucionar os conflitos marcantes da sociedade, mas para administrá-los, para apaziguar as desigualdades econômicas, sociais, culturais e educacionais, por meio de alianças temporárias [...] e funcionais a determinado ciclo econômico da sociedade capitalista, reproduzindo, portanto, as relações sociais fundamentais.

Nesse sentido, deseja-se destacar a noção de regulação como aquela que diz respeito a uma configuração específica da articulação entre as relações sociais e a organização econômica (Reis, 2013). Em síntese, uma dinâmica que atende a um regime de acumulação, em que o modo dessa regulação – por meio de um conjunto de procedimentos – assegura, dentro de um ciclo histórico, a estabilidade e direção com vistas à reprodução do sistema social.

Portanto, trata-se de compreender a regulação como um processo que busca assegurar que as relações sociais continuem a funcionar, mesmo diante de cenários contraditórios, em consonância com o modo de produção vigente, haja vista que este modo de produção requer um conjunto específico de mediações regulatórias que garantam que as distorções geradas pela herança do capital sejam mantidas dentro de limites compatíveis com a coesão social de cada sociedade.

Desta forma, o conceito de regulação aqui assumido, desde uma perspectiva econômica, é de que ela visa à reprodução e ao funcionamento das estruturas motoras e

---

<sup>37</sup>A noção de governança aqui compreendida está relacionada ao contexto da economia e da sociologia, pois são as abordagens que melhor conseguem explicar as dinâmicas dos sistemas sociais. De acordo com Reis (2013, p. 107), “não é possível perder de vista que a noção de regulação, por definição, tem uma dimensão macroeconômica, a noção de governança tende a ter uma dimensão setorial, mesopolítica ou interorganizacional”. Para a autora, é importante estar claro que a governança está relacionada com a problemática da coordenação, no sentido de traduzir o modo de coordenar os diferentes tipos de arranjos institucionais que fazem parte de um sistema social de produção.

sociais da sociedade capitalista, sobretudo pela ação do Estado capitalista que, ele mesmo, é resultado e palco da luta de classes, lutas políticas, econômicas e sociais.

Como se sabe, é no contexto de reconfiguração do papel do Estado, com base em uma agenda neoliberal – contexto e agenda estes que abarcam e tipificam a mencionada noção de regulação –, que as políticas públicas das últimas décadas vêm sendo constituídas. É sobre a abordagem na próxima subseção.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO COM BASE EM UMA AGENDA NEOLIBERAL

Muitas das referências a um “novo papel” do Estado estão relacionadas ao aludido processo de modernização da administração pública a que se assistiu desde os anos de 1990, alternativo ao modelo de controle burocrático característico do Estado intervencionista que caracterizou o tempo anterior. Por isso, o tema da regulação tornou-se elemento destacado dessa nova configuração do Estado no controle da vida social e econômica e, conforme lembram Azevedo e Gomes (2009), em certa medida, o conceito passa ocupar o de intervenção estatal ou, a se considerar que possam ser considerados próximos entre si, o destaque a nuances que explicitam a distinção entre eles reside na possibilidade de se considerar a regulação estatal como uma forma da própria intervenção. Por isso, em termos de período histórico, é possível dizer que foi com a emergência de postulados neoliberais que a noção de regulação se sobrepôs à de intervenção estatal.

A respeito dessa emergência, importa revisitar, ainda que brevemente, alguns aspectos históricos. Inicia-se destacando que a crise capitalista do final do século XX, suscitada pela decadência do Estado keynesiano, fez emergir a necessidade de se repensar o papel do Estado frente às novas demandas de uma sociedade globalizada. Essa reconfiguração do Estado incidiu diretamente na forma de conceber sua administração. Tal movimento está relacionado com a consolidação da agenda neoliberal no Brasil, assim como ocorreu nos demais países da América Latina.

De acordo com Harvey (2008), a agenda neoliberal tensiona direitos individuais e a propriedade privada, mercados de livre funcionamento e de livre comércio, estes últimos, arranjos essenciais à garantia das liberdades individuais. Os aspectos legais, acrescenta o autor, são compromissos contratuais que os indivíduos firmaram livremente, atendendo às necessidades jurídicas do mercado. Em suma,

As políticas neoliberais comportam algumas orientações/condições que se combinam, tendo em vista a inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização: atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade (Behring, 2008, p. 59).

Consoante o exposto pela autora, é importante sublinhar que este movimento de transição – transformação – se processa em um contexto em que há uma dissolução da unidade constitutiva do Estado como também do capital nacional. Isso significa afirmar que o Estado perde gradualmente sua autonomia relativa e vem sendo vigorosamente persuadido pela dinâmica capitalista de globalização e transnacionalização, o que o leva, assim como em outros países, a converter-se em ponto de apoio das empresas. Nesta configuração, os Estados nacionais se restringem a “cobrir o custo de algumas infraestruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade” (Behring, 2008, p. 59). Assim, são diminuídas as dimensões do setor público e ganham espaço as privatizações e os investidores externos diretos, levando o Estado que, hipoteticamente, representa o interesse coletivo, a uma zona mais estreita do que a própria empresa mundializada.

Contudo, o Estado ainda possui participação em relação à economia, atuando diretamente nas demais esferas que constituem a sociedade. Nesta lógica, ele não ruma para o seu próprio fim, porém, tem sua autonomia relativa gradativamente questionada pelos fenômenos da globalização, transnacionalização, tecnologias da informação e da própria sociedade civil em ascensão, ainda que os efeitos não sejam necessariamente os mesmos em todos os lugares:

[...] para além da realidade mundial que mostra que ainda hoje muitos povos e nações lutam para a constituição do seu próprio Estado soberano, sabemos que a chamada crise do Estado-nação é também uma crise ideologicamente construída, na medida em que nem todos os Estados nacionais são igualmente afetados pela globalização, e nem todos cumprem (ou não estão destinados a cumprir) os mesmos papéis nos processos de transnacionalização do capitalismo, é também uma crise ideologicamente construída porque, dependendo das perspectivas teórico-conceituais adotadas, embora o Estado permaneça como realidade política, são cada vez mais retóricas do que reais as hipóteses de resistir à globalização econômica, política e cultural quando se pensa neste mesmo Estado como principal ou único mobilizador nacional de processos contra hegemônicos (Afonso, 2011, p. 19).

Quanto à globalização, elemento destacado no processo de reconfiguração do Estado – Estado neoliberal – cabe frisar que ela não ocorre da mesma forma em todas as partes do

mundo, razão pela qual se coloca a favor do capital e, por consequência, ao lado dos que se beneficiam da lucratividade. Ademais, para Chesnais (1995, p. 4), “o conteúdo efetivo da globalização é dado, não pela mundialização das trocas, mas pela mundialização das operações do capital, em suas formas tanto industrial quanto financeira”<sup>38</sup>. A globalização, no contexto do capitalismo neoliberal, de acordo com o autor, põe como grande vencedor o consumidor – graças à abertura das fronteiras, as desregulamentações do setor público e a concorrência total das empresas –, que se vê finalmente livre para adquirir produtos que desejar com os mais baixos preços.

Nesta quimera de liberdade frente ao projeto neoliberal, Behring (2008), amparada em trabalhos de Michel Husson<sup>39</sup> (1994; 1999), aponta que, com a mundialização existe uma tendência de contração do controle democrático, configuração de um Estado forte e enxuto que não considera qualquer tentativa de consenso social e que apresenta distintas tendências antidemocráticas. Conforme assinala Harvey (2008, p. 77),

[...] os teóricos neoliberais têm [...] uma profunda suspeita com relação à democracia. A governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. A democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política. Em consequência, os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elites. Dão forte preferência ao governo por ordem executiva e decisão judicial em lugar da tomada de decisões democrática e parlamentar.

Como consequência, a hegemonia burguesa no interior do Estado rechaça sua afinidade com o neoliberalismo, o qual possui políticas voltadas a uma concepção singular de democracia, que, em certa medida, rompe com a ideia de Estado liberal de direito e de uma arena participativa. Em concordância com Behring (2008), este posicionamento se traduz em detrimento da participação em processos eleitorais, os quais se convertem – em alguns momentos históricos – em plebiscitos de legitimação do sistema, fortalecimento do Poder Executivo em relação aos demais poderes, e da repressão ao desenvolvimento da sociedade civil organizada – como, por exemplo, movimentos sociais – frente às possibilidades de interferir em processos decisórios.

---

<sup>38</sup> A mundialização requer uma compreensão de mais do que as atividades dos grupos empresariais e os fluxos comerciais que deles derivam quando se trata de se adaptar às restrições do mercado financeiro. Também inclui “[...] a globalização financeira, que não pode ser abstraída da lista de forças às quais se deve ser imposta a adaptação (irmã gêmea do ajuste estrutural) dos mais fracos e desguarnecidos” (Chesnais, 1996, p. 29).

<sup>39</sup>HUSSON, M. Estado e mundialização. **Revue Inprecor** - Amérique Latine. Paris, abr. 1994.  
 HUSSON, M. **Miséria do capital**: uma crítica do neoliberalismo. Lisboa: Terramar, 1999.

Dardot e Laval (2019) referem que esse comportamento social provocado pelo neoliberalismo suscitou o que Gramsci chamou de “monstros”, pois provocou um movimento de desfiliação da comunidade política e a anuência de práticas autoritárias, pondo em xeque as democracias liberais. O neoliberalismo iniciou uma profunda crise na democracia liberal-social, o que resultou na ascensão dos regimes autoritários e de partidos políticos de extrema direita, os quais, inclusive, recebem apoio de parte das classes populares. A síntese dos autores é que, ante tais circunstâncias, “[...] deixamos para trás a época do pós-guerra fria, na qual ainda era possível acreditar na expansão mundial do modelo de democracia de mercado” (Dardot; Laval, 2019).

Trata-se de assinalar, portanto, que o neoliberalismo, de certa forma, apresenta-se como um liberalismo clássico repaginado, mas com traços mais conservadores e que reforçam o mercado em detrimento do público e o individual em relação ao coletivo (Zanardini; Zanardini; Deitos, 2020). Assim, esse ideário neoliberal traz em seu cerne a concorrência e a competição, no sentido de alimentar a ideia de que as liberdades econômicas, individuais e comerciais sejam sinônimo de autonomia.

No que concerne à administração pública do Estado neoliberal – configurada na NGP –, diferente do Estado do bem-estar social, coerente com a redefinição do papel do Estado nas ações econômicas e no campo social, sua configuração é marcada fortemente pela redução dos investimentos públicos. Mínimo na atuação no campo social, esse Estado não menos poderoso, forte e regulador, do que é possível concluir que

[...] a chamada reforma do Estado tem hoje uma amplitude muito maior do que aquela que pode estar subentendida quando se fala em simples modernização da administração, sugerida, neste caso, por expressões como reinvenção do governo, ação administrativa orientada para os resultados, *new public management*, entre outras (Afonso, 2001, p. 24).

Assim, para compreender criticamente a reforma do Estado, é importante considerar que tal movimento se materializa de cima para baixo, caracterizando-se por reedições de padrões históricos da administração pública, porém, com determinações do contexto neoliberal. Importa, pois, abordar o delineamento da organização da administração pública nesse contexto para, então, identificar o cariz das políticas públicas que se armam.

A esse respeito, Abrucio (1997) sublinha que a introdução do modelo gerencial característico de governos neoliberais ocorre em várias regiões do globo, com destaque para a

Europa ocidental, países do Leste europeu e países em desenvolvimento – latino-americanos<sup>40</sup>. Sobre os parâmetros desse modelo, assinala:

Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do *managerialism*, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas (Abrucio, 1997, p. 7).

De acordo com o autor, o debate acerca da NGP muito se deu por uma alegada inabilidade do modelo burocrático frente às novas demandas da sociedade contemporânea, principalmente no que tange ao controle dos gastos públicos e à requisição pela melhor qualidade dos serviços públicos. Assim, é possível dizer que NGP faz frente à “velha administração pública desenvolvida pelo Estado do bem-estar social, considerado ineficiente e improdutivo diante das mudanças que permeavam a sociedade no final do século XX” (Scaff; Souza; Paxe, 2018, p. 7). Seu enfoque central está direcionado à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, o que pressupõe a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e no aumento de sua eficiência.

Fernandes, Scaff, e Oliveira (2013) também referem que os princípios básicos dessa nova forma de administração são: a descentralização, pela qual as funções de execução de serviços sociais e de infraestrutura são repassadas para estados e municípios, mantendo os processos de elaboração e avaliação de políticas centralizadas no Poder Executivo Federal; a gestão do “cliente” na participação e controle dos serviços públicos; uma privatização, via deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, ou pelo deslocamento desses serviços para o setor privado não lucrativo; uma divulgação dos serviços sociais e científicos, antes pelo Estado, para o setor público não-estatal; e a terceirização.

---

<sup>40</sup>A introdução desse modelo gerencial nos estados nacionais se deve muito à influência dos organismos internacionais. No caso específico da América Latina, sobressaem-se dois organismos que tiveram e ainda têm participação importante no processo de adesão deste modelo pelos estados nacionais. A *Comisión Económica para América Latina* (Cepal) tem como prioridade à reorganização da produção dos países da região, fomentando investimentos na formação dos recursos humanos e constante avaliação da eficiência. A educação foi apontada pela Comissão como a engrenagem das medidas a serem tomadas pelos países latino-americanos. Destaca-se, também, o *Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe* (Preal) que, por sua vez, busca promover articulações entre as instituições do setor público e privado visando a fomentar, aumentar e tonificá-las mediante a realização de consensos. De acordo com Shiroma (2011, p. 23), o foco do Preal está em “envolver a sociedade civil na reforma educacional; monitorar o progresso da educação e enriquecer o pensamento dos tomadores de decisão (*decision-makers*) e formadores de opinião sobre política educacional”.

De acordo com Sano e Abrucio (2008), a NGP possui, mais pontualmente, as seguintes características: a) Estado sendo administrado numa perspectiva da iniciativa privada; b) profissionalização dos processos de gestão nos espaços ocupados pelas instituições públicas; c) indicadores de avaliação de desempenho com verificação objetiva; d) foco no controle e resultados; e) ampliação nos aspectos burocráticos;<sup>41</sup> f) enfoque na eficiência; g) introdução da produtividade; h) flexibilização; i) restrição do papel do Estado aos marcos regulatórios; e j) descentralização na formulação e implementação de políticas públicas. Acerca do que seriam virtudes desse modelo, Bresser Pereira (1998) anotou que a administração pública gerencial supera o patrimonialismo e o burocratismo, por serem ineficientes, buscando assim, desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança por resultados<sup>42</sup>.

Reportando os princípios da NGP, Tripodi e Sousa (2018) assinalam que eles se encontram assentados teoricamente em duas correntes. A primeira delas é a Administração, da qual deriva a introdução de métodos e de ferramentas do setor privado, sobressaindo-se a adoção de medidas de *performance*, gerenciamento por resultados e foco no cliente. A segunda, da Nova Economia Institucional, diz respeito à implementação de estruturas de incentivos na oferta dos serviços públicos, sob a lógica competitiva de mercado.

Fato é que esta nova configuração da gestão pública, a exemplo do que ocorrera com os demais setores, foi servindo de base instrumental e legitimadora da reestruturação de todo o sistema educacional, das instituições de ensino e da produção das políticas públicas para o setor. As reformas afins, levadas a efeito no país sob o argumento da melhoria e modernização da gestão da educação, foram reduzindo progressivamente a presença do Estado na oferta e condução dos serviços educacionais.

---

<sup>41</sup>Com o Estado atuando mais como regulador e promotor dos serviços públicos, buscaria, preferencialmente, a “descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão” (Bresser Pereira, 1998, p. 206), mas, ao mesmo tempo, a máquina estatal deveria fortalecer a burocracia criando um modelo de gestão por resultados baseado na contratação, seja com os órgãos internos ao aparelho estatal, ou com entidades públicas não estatais, por meio das chamadas organizações sociais (Sano; Abrúcio, 2008),

<sup>42</sup>Dentre as estratégias características da nova administração pública ou administração pública gerencial, Bresser Pereira (1998, p. 10) destaca: “1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; 4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; 5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; 6) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência; 7) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e 8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida.”

Quanto à produção de políticas públicas sociais, é elementar pensá-las como produto e expressão da organização do Estado de determinada formação social. Assim, não é possível reduzir essas políticas à condição de decisões administrativas, técnicas ou de gestão, à medida que são permeadas pela lógica do Estado que as estrutura. Nesse sentido, as políticas públicas não são e não poderiam ser elemento neutro à estrutura do Estado, pois configuram desdobramentos da própria dinâmica estatal diante do movimento do capital. Por isso, conforme explica Faleiros (2009, p. 59), análises da política social implicam, metodologicamente, a

[...] a consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o obrigam a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e a longo prazo. É necessário considerar também, as conjunturas econômicas e os movimentos políticos em que se oferecem alternativas a uma atuação do Estado.

Em vista disso, as diferentes configurações do Estado moderno estampam políticas públicas que, se bem apreendidas, revelam a luta de classes que atravessa o Estado. Todavia, análises e explicações em matéria de políticas sociais frequentemente restringem-se a uma abordagem funcional à acumulação capitalista, tanto sob a ótica econômica quanto política.

Pelo ângulo econômico, as políticas sociais assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, bem como manter elevados níveis de demanda e consumo, em épocas de crise. Pelo ângulo político, as políticas sociais são vistas como mecanismos de cooptação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema (Behring; Boschetti, 2016, p. 37).

Esses enfoques, alertam ainda, Behring e Boschetti (2016), são insuficientes e unilaterais, pois não examinam satisfatoriamente as contradições inerentes aos processos sociais, impossibilitando perceber que essas políticas são também importantes na agenda de lutas dos trabalhadores e em seu cotidiano. O neoliberalismo, como doutrina econômica e política que promoveu a refutação das políticas keynesianas, do início da segunda metade do século XX, coloca a questão das políticas públicas diante de um importante debate: avançar na consolidação dos direitos sociais<sup>43</sup> ou caminhar no sentido de garantir a produção e reprodução do ideário do capital?

---

<sup>43</sup> No Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder

Assim posto, sobressai a necessidade de entender as políticas sociais não como fatos em si, mas, em conformidade com Kosik (1995), como partes estruturais da totalidade. Assim, Behring e Boschetti (2016) sugerem que a análise das políticas sociais considere – numa perspectiva dialética –, alguns elementos essenciais para compreensão de seu surgimento e desenvolvimento, como: a natureza do modo de produção e regulação, o capitalismo; o papel do Estado na implantação e regulamentação das políticas, e o papel das classes sociais.

Consoante à atenção a esses elementos, importa pensar o Estado como instituição que exerce uma relação orgânica e recíproca, entre a estrutura jurídico-política e as políticas públicas, assegurando as relações capitalistas de produção. Esta ideia de Estado implica na própria definição das políticas públicas, ou seja, a forma como o Estado se defronta com as lutas de classes, como a estrutura jurídica, administrativa e política condicionam a forma das políticas públicas, pois o poder do Estado decifra-se a partir da sua capacidade de realização de alguns interesses, ou seja, da capacidade de uma classe em realizar interesses objetivos específicos (Poulantzas, 2015).

Assim, tendo assinalado que as políticas públicas configuram a própria dinâmica do Estado e, por isso, devem ser analisadas em razão da natureza deste Estado, com a luta de classes que o atravessa, destaca-se uma vez mais, que é com a emergência de postulados neoliberais que a noção de regulação, tal como examinada anteriormente, sobrepôs-se à de intervenção estatal. É na esteira desse debate, que na próxima subseção enfoca-se a reforma educacional brasileira dos anos 1990, como parte de uma contrarreforma do Estado, de modo a realçar o impulso, pelo Estado, à regulação educacional por resultados.

### 2.3 A REFORMA EDUCACIONAL DOS ANOS 1990: NO SEIO DA CONTRARREFORMA<sup>44</sup> DO ESTADO BRASILEIRO

A compreensão do contexto das políticas públicas desenvolvidas nas últimas três décadas requer considerar as modificações sofridas pelo Estado no período e, conseqüentemente, a hegemonia do neoliberalismo. Para um olhar atento a essas modificações, é oportuno iniciar com a afirmação de Harvey (2008), de que vivemos um tempo de economia competitiva, decorrida da etapa do capitalismo denominada de

---

público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária”.

<sup>44</sup>Serve-se do termo adotado por Behring (2008), que considera ter sido o movimento da reforma do Estado brasileiro, ocorrido década de 1990, sob a alegação de modernizar o país, tomado sob forte sentido ideológico, na perspectiva de recompor a hegemonia burguesa no Brasil.

acumulação flexível. É sob tal padrão econômico que educação e conhecimento são constituídos pontos centrais do “capitalismo globalizado, força motriz e eixos da transformação produtiva e do desenvolvimento econômico [tonando-se clara] a conexão estabelecida entre educação-conhecimento e desenvolvimento-desempenho econômico”. (Oliveira, 2009, p. 239).

Portanto, a solução da crise do capital pós-fordismo e pós-keynesianismo passaria pela configuração de Estado capaz de controlar o dinheiro e reduzir os gastos públicos, assim como não interventor no mercado, deixando-o ao sabor das suas próprias leis (Bazzo, 2006). Dessa forma, sumariado o perfil de Estado requerido, as metas dos governos que seguiram na direção descrita passaram a ser, em geral, a manutenção da estabilidade monetária, o controle do *déficit* público e a inserção competitiva no mercado internacional.

A adesão do Brasil a este processo iniciou-se no final da década de 1980 e, aos poucos, foi sendo firmada, sobretudo na década seguinte. A educação, particularmente, foi bastante visada,<sup>45</sup> razão pela qual, na década de 1990, sobre esse setor recaiu uma incisiva reforma.

A reforma do Estado, que então se processava, teve por objetivo dotar o Brasil de governabilidade, a ser alcançada por meio da administração pública gerencial (Peroni, 2003). Nesse contexto, comenta Behring (2008), benefícios, programas e serviços sociais deixam de ser considerados direitos sociais para serem direitos do consumidor, de modo que, com a tendência à desresponsabilização do Estado com a proteção social, aos poucos vai se configurando um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital.

Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1998 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada –, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. O principal documento orientador dessa projeção foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) (Behring; Boschetti, 2011, p. 148).

---

<sup>45</sup>De acordo com Nardi (2010), mirando o eixo educação-conhecimento, organismos internacionais empenharam-se em criar condições educacionais de capacitação e de introdução do progresso científico-tecnológico, razão pela qual haveria necessidade de ampla reforma dos sistemas educativos. Afinal, tendo o contexto atribuído à educação o papel determinante de propulsora de novas mentalidades e de novas práticas, era devido que políticas e instituições aprimorassem relações sistêmicas entre educação, conhecimento e desenvolvimento.

A ideia-força da reforma sobre os serviços públicos foi a da privatização<sup>46</sup>. Cabe salientar, inclusive, que neste âmbito não precisaria necessariamente haver transferência de propriedade (bens do Estado), pois bastaria mudar a gestão para implantar modelos espelhados na NGP. Dentre as práticas afins, então encetadas, destacam-se: o espelhamento da gestão empresarial na gestão das instituições públicas – gestão baseada em resultados; formatação dos currículos escolares, tendendo a padronizações; financiamento de escolas e/ou professores atrelado a critérios de mérito e produtividade; e a avaliação como mecanismo central de regulação.

Neste contexto, foram geradas propostas educacionais enfatizando a gestão local e também parcerias com grupos e instituições fora do Estado, sempre sob a alegação da ineficiência dos serviços públicos. Assim, ante o projeto para adequar a educação às novas demandas econômicas, a década de 1990 constituiu-se em período de reformas educacionais no Brasil, com especial enfoque em campos como o do financiamento, gestão, currículo, formação dos professores e avaliação.

Reformas como as assistidas no país não foram uma iniciativa tão somente nacional. Elas seguiram um movimento que se espalhou pela América Latina e demais países em desenvolvimento, instigados e sob a orientação de organismos internacionais, como o Banco Mundial, BID, Unesco, PNUD, Unicef, Cepal, Fundo Monetário Internacional (FMI) entre outros. Como se sabe, esse movimento e as orientações se serviram de estudos e diagnósticos amplamente difundidos, fornecendo prescrições e soluções congruentes com os interesses do capital.

Como parte desse movimento e das orientações dele deflagradas, sobressaíram discursos sobre inadequações da gestão na educação, formação precária dos professores, currículos ultrapassados e incapazes de corresponder às necessidades atuais, dentre outros<sup>47</sup>. As soluções então oferecidas puseram em destaque a racionalidade técnica, assim como os princípios da eficiência e da eficácia na educação pública, já largamente difundidos no país.

Um marco importante desse movimento em escala internacional foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia em 1990, convocada por organismos

---

<sup>46</sup>Para Behring (2008), o processo de privatização significou uma profunda desnacionalização do parque industrial de base nacional e o aniquilamento de alguns setores intermediários, sem, em contrapartida, diminuir as dívidas externa e interna.

<sup>47</sup>As orientações oriundas dos organismos internacionais têm, em certa medida, determinado as ações do Estado frente às políticas educacionais, principalmente no que diz respeito a práticas pedagógicas – com esvaziamento de conteúdos –, práticas de gestão – baseada na BNCC e em resultados e mérito – e formação dos professores.

internacionais<sup>48</sup> e vastamente mencionada por estudos da área. O grande objetivo da Conferência, de acordo com Cassasus (2001), foi criar uma situação que favorecesse debates políticos sobre educação, a fim de orientar as políticas educacionais para a melhoria da educação básica dos países do terceiro mundo e daqueles em desenvolvimento. Não se pode perder de vista que o Banco Mundial assumiu, particularmente, uma posição estratégica em relação às políticas educacionais, pelo reconhecimento de que elas produzem conhecimentos, capacidades, valores e atitudes.

Cabe assinalar que esse organismo financeiro que sustenta, em grande parte, o modelo de desenvolvimento dos países capitalistas centrais, atua no sentido de um “crescimento econômico sustentável”, para o qual é fundamental a redução da pobreza dos países periféricos (Banco Mundial, 1996). O Banco Mundial viabiliza, assim, financiamentos para uma política social com o intuito de aliviar a pobreza dos países periféricos do capitalismo, mas, principalmente, com o intuito de fortalecer o mercado consumidor desses países. Neste sentido, suas estratégias envolvem a promoção do uso produtivo dos recursos dos países mais pobres, bem como o fornecimento de serviços sociais básicos, como saúde primária, planejamento familiar, nutrição e educação primária.

Por meio de estratégias miradas para as políticas educacionais, organismos como o Banco Mundial atendem aos países de baixa escolaridade e reiteram o objetivo de eliminar o analfabetismo, também aumentando a eficácia do ensino e melhorando seu rendimento. Conforme reforça Shiroma (2002), educação tem um papel fundamental no crescimento econômico e na redução da pobreza, particularmente na formação dos trabalhadores adaptáveis àquilo que o mercado considera importante. Isso porque, ela promove o acúmulo de capital humano, razão pela qual o Banco Mundial focaliza a educação básica:

[...] a educação, especialmente a primária e a secundária (educação básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade, melhorando a saúde, e dota as pessoas de atitudes de que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade (Shiroma, 2002 p.74).

A gestão dos recursos financeiros, na visão do Banco Mundial, deve ser de responsabilidade descentralizada, motivando a autonomia das instituições educacionais<sup>49</sup>. Assim, o processo de descentralização assume papel importante enquanto instrumento para a

---

<sup>48</sup>A Conferência foi realizada de 5 e 9 de março de 1990, em Jomtien, Tailândia. Participaram representantes de governos, organismos internacionais e bilaterais de desenvolvimento, e organizações não-governamentais. A reunião teve como patrocinadores a Unesco, o Unicef o PNUD e o Banco Mundial.

<sup>49</sup>De acordo com Oliveira (2009, p.42), o financiamento “foi redistribuído e mais utilizado como mecanismo de regulação dos sistemas de ensino e produção do trabalho escolar”.

implantação das reformas educacionais julgadas necessárias. Em texto sobre prioridades e estratégias do Banco Mundial (1996) é clara a ideia de apoiar menos a burocracia estatal na educação e mais a flexibilidade local. Assim, é nítido o incentivo a um modelo de descentralização para os países latino-americanos e do Caribe:

[...] deve haver mais privatização (e, assim, mais competição entre as escolas); mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho; mais controle pelos usuários [...]. Dentro das escolas, essas reformas seriam mais exigentes quanto a habilidades de gerenciamento e dariam mais poder aos diretores. [...] tais reformas também colocariam mais pressão sobre os professores (Lauglo, 1997, p.24).

O Banco Mundial apresenta, portanto, uma concepção fundada na cultura do mercado financeiro internacional, numa lógica influenciada pela teoria do capital humano. A relação entre financiamento da educação e retorno possível na produtividade no mundo do trabalho, atesta tal concepção.

Retornando à reforma que se processou no Brasil, cabe mencionar que, ao longo da década de 1990, as mudanças em matéria de política educacional foram gradativas, com continuidade nas décadas seguintes. Ponto relevante desse processamento foi a aprovação da Lei nº. 9.394, de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Como já observado, nesta Lei resta nítida a vinculação entre educação e interesses do mercado, seu vínculo com as novas exigências do mundo do trabalho e das mudanças sociais e culturais em curso.

Campos (2002) assinala, por exemplo, que a reforma educacional da qual participa a nova LDB trouxe para a construção da profissionalidade docente uma forte responsabilização pelos resultados do trabalho, pela eficácia na ação pedagógica<sup>50</sup> e, também, pela capacidade gestonária. Apresentou, no seu bojo, o objetivo de criar condições para a implementação de novas formas de gestão da função docente, como a gestão por competências, apoiada em mecanismos mais individualizados de formação, carreira e salários, criando novas demandas de gestão tecnocrática.

Consoante a lógica que orientou a reforma do Estado, destaca-se aqui o fato de a reforma na educação ter investido na introdução de mecanismos gerenciais nos sistemas de ensino, baseados principalmente no binômio eficiência-eficácia, além de responsabilização pelos resultados. Com a mencionada tônica na descentralização de ações do Estado, a escola

---

<sup>50</sup>Oliveira (2009, p. 242) assinala que “os professores passaram a ser mais diretamente responsabilizados pelo desempenho dos alunos, tendo suas atividades pedagógicas mais reguladas e controladas e seu desempenho mais associado à ideia de certificação de competência e a incentivos ou punição financeira.”

foi tornada unidade administrativa, seguida da instituição do financiamento *per capita*, da implementação de exames nacionais de avaliação de desempenho dos estudantes e de novas funções aos docentes, além de outro enfoque na formação de gestores<sup>51</sup>. Visou, até certo ponto, a conciliar dois problemas: a expansão quantitativa dos sistemas, com vistas à maior democratização do acesso, com a necessidade de otimizar os recursos, em um período de retração dos gastos sociais do Estado, como política decorrente dos ajustes neoliberais<sup>52</sup> (Oliveira, 2006; Shiroma, 2006; Azevedo, 2002).

Além desses aspectos, as reformas trataram, também, de ajustar o desenvolvimento econômico à equidade social<sup>53</sup>, em vista de aos sistemas educacionais ter sido imputada a tarefa de produzir formação em consonância com as novas necessidades produtivas, de equalizar a desigualdade social mediante ações de programas de cunho compensatório, destinados a conter a pobreza das camadas sociais excluídas (Castel, 2000).

Conforme sinalizado, essas reformas educacionais desencadeadas pelo governo brasileiro na década de 1990, com vistas à “modernização e profissionalização” do sistema educacional, repercutiram de forma decisiva nos processos de gestão da educação, o que incluiu a introdução de novos marcos regulatórios. A esse respeito, cabe destacar a combinação existente entre mecanismos de descentralização com mecanismos de controle centralizado, o que contribuiu para inaugurar um modelo de gestão com base no pressuposto do uso eficaz dos recursos e da administração por resultados.

Para Casassus (2001), diferente da primeira geração de reformas na América Latina e Caribe, ocorrida nos anos de 1960, que mirou a expansão quantitativa dos sistemas nacionais de educação, a segunda geração, nos anos de 1990, teve como foco a gestão e a qualidade da educação. O autor menciona a IV Promedlac<sup>54</sup>, realizada em Quito no ano de 1991, como

---

<sup>51</sup>A formação de gestores está associada às novas funções assumidas por eles. Isso porque, de acordo com Oliveira (2009), princípios, valores e técnicas da iniciativa privada permearam a gestão escolar, de que são marcas, a eficiência, a produtividade e o controle de trabalho, configurando uma escola-empresa.

<sup>52</sup>Os ajustes compreendem uma política de respeito aos principais aspectos do ideário neoliberal: as duas instituições máximas da sociedade são o mercado e a propriedade privada; o Estado institui e fiscaliza o cumprimento de leis gerais que dão suporte a essas duas instituições; a política subordina-se ao primado da economia.

<sup>53</sup>A equidade é uma adaptação da norma geral a situações específicas, pois a aplicação de uma norma genérica, quando empregada literalmente, sem se levar em conta as especificidades de diferentes situações, poderia produzir injustiça [...]. A equidade poderia, então, ser uma prática indispensável para se chegar ao ideal de justiça e de cidadania plena, capazes de garantir o gozo de uma situação de igual bem-estar para todos os cidadãos (Barros; Souza, 2016, p. 12).

<sup>54</sup>Promedlac é a sigla que indica a reunião de Ministros de Educação, convocados pela Unesco, para analisar o desenvolvimento do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe. A reunião apresentou a seguinte proposta: que as estratégias tradicionais sobre as quais se apoiaram os sistemas educativos da região esgotaram suas possibilidades de conciliar quantidade e qualidade. Por esta razão, destacou a necessidade de uma nova etapa de desenvolvimento da educação, à altura dos desafios da transformação das atividades de

marco na reorientação das políticas educacionais dos países da América Latina, por ter sido determinado neste evento que a gestão fosse o instrumento para passar de uma etapa de desenvolvimento a outra.

No caso brasileiro, até hoje há esforços concentrados no sentido de cumprir as metas acordadas nos diversos pactos e acordos, especialmente quanto aos que dizem respeito à adoção de novas práticas de gestão, quer dos sistemas de ensino ou dos estabelecimentos escolares. A razão para isto pode estar relacionada com os resultados desfavoráveis obtidos nas avaliações de rendimento escolar dos estudantes da educação básica, os quais têm posicionado o Brasil entre os últimos no ranking de exames internacionais, a exemplo do *Programme for International Student Assessment (Pisa)*<sup>55</sup>.

Resta evidente, portanto, que os anos de 1990 foram marcados pela reorganização dos sistemas educacionais, pela implementação de processos de descentralização e pelo deslocamento da ênfase da quantidade para a qualidade. A elevação da qualidade da educação é hoje, sem dúvida, objeto de ampla preocupação e que mobiliza muitas estratégias do governo a fim de reverter um quadro de insucesso que tem sido informado pelos índices educacionais vigentes. Uma qualidade entendida desde o ponto de vista de uma racionalidade instrumental, que subordina os direitos sociais à lógica da eficácia e eficiência. A esse respeito, Oliveira (2009, p. 241) comenta:

[...] há todo um empreendimento visando à elevação da escolaridade da força de trabalho e da *qualidade de ensino* nos sistemas e nas instituições educativas, em geral, com o objetivo de garantir as condições de promoção da competitividade, de eficiência e de produtividade demandadas e exigidas pelo mercado e pelo capital produtivo. Obviamente, trata-se de um critério mercadológico da qualidade de ensino expresso no conceito de *qualidade total*.

Na direção descrita, essa “gestão eficaz” é visada como uma forma de potencializar recursos – escassos no Brasil e em toda a América Latina. Embora muitos indicadores correlacionem os resultados de aprendizagem com o financiamento do setor, apontando sempre para o fato de que os países que investem mais na educação levam vantagem nos resultados de que tratam os índices, no caso da América Latina a solução residiria na gestão mais eficaz.

---

produção, da equidade social e da democratização política. Para corresponder a tais exigências, é necessário promover uma incisiva transformação da gestão (Casassus, 2001).

<sup>55</sup>O Pisa é um programa internacional de avaliação comparada, cuja principal finalidade é produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho de alunos na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países.

Tomada a eficácia da escola como questão central para a melhoria da qualidade da educação, a gestão do setor assume lugar central no planejamento e em ações estratégicas. Sob essa lógica, o conceito seria mais abrangente e sistêmico, além de mais adequado ao gerenciamento de sistemas descentralizados. Os dirigentes escolares, por sua vez, tornam-se peças-chave para esse gerenciamento e lidam com as relações sociais no cotidiano das escolas. Ante a competição que se instaura e a égide das regras de mercado, é erigida a formação de um mercado educacional (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2007).

Alinhada a uma pedagogia concorrencial de eficiência e de resultados, essa perspectiva de gestão tem sido levada a efeito, em grande medida, por meio da adoção de mecanismos de flexibilização e diversificação dos sistemas; da atenção à eficiência e à qualidade dos processos de aprendizagem; da avaliação dos resultados; do estabelecimento de rankings dos sistemas de ensino; da ênfase na gestão e na organização escolar; da valorização de determinados conhecimentos, assim como de habilidades e competências, devido à competitividade tecnológica mundial; da descentralização da educação; da valorização da iniciativa privada, mediante parcerias com empresas; entre outras (Oliveira, 2009).

Ainda de acordo com Oliveira (2009), as reformas e as políticas educacionais implantadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)<sup>56</sup> visavam ao aumento da competitividade do país e à participação na globalização econômica, através da flexibilização das relações capital-trabalho, do aumento do tempo da escolaridade dos trabalhadores, com ênfase no ensino fundamental. Porém, isso só seria possível com o “apoio ao processo de acumulação, legitimação do sistema, garantia da ordem e controle social e da implementação de novas formas de regulação dos sistemas de ensino e das escolas, visando a maior concorrência, eficiência e produtividade” (Oliveira, 2009, p. 242).

Sobre as propostas reformistas intencionadas pelo então governo no campo educacional, conforme descreve Arelaro (2005), portavam uma ideia “revolucionária”, introduzindo duas importantes inovações:

A primeira foi a focalização no atendimento educacional, estabelecendo como prioridade maior o ensino fundamental e, nesse exclusivamente, a faixa etária considerada “regular” – de 7 a 14 anos. A segunda significou uma mudança radical no sistema de financiamento público, introduzindo o critério de remuneração

---

<sup>56</sup> Mediante a divulgação de péssimos resultados do setor educacional, quando comparados aos de outros países, o governo FHC tomou medidas urgentes e rigorosas. Entre essas medidas destacam-se: a Emenda Constitucional nº14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), hoje substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamentou o Fundo; e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional (Arelaro, 2005).

estadual (compensação financeira) pelo número de atendimentos realizados, computados pelo Censo Escolar, sempre do ano anterior, e o sistema de fundos, de natureza contábil, incorporando em conta única os recursos de municípios e Estados (Arelaro, 2005, p. 40).

A autora, porém, chama atenção quanto ao fato de essas inovações terem introduzido uma espécie de desresponsabilização por parte da federação, quando estabelecem uma subvinculação dos recursos públicos da educação aos estados e municípios, restringindo seu compromisso com o ensino fundamental. Conforme comentam Scaff, Souza e Praxe (2018, p.13), a concepção de descentralização fora ressignificada, sendo as responsabilidades do governo federal transferida às unidades subnacionais, sobretudo aos municípios, “passando de uma perspectiva de ação autônoma, promovida pelos sujeitos coletivos na intenção de compartilhar do processo de decisões das políticas públicas, para uma concepção de responsabilização dos municípios pela execução de tarefas”.

Mas, conforme mencionado, as reformas educacionais de cariz neoliberal no Brasil não pararam por aí. O início do século XXI foi marcado pela continuidade de medidas conexas a elas. O governo Lula (2003-2010), por exemplo, manteve a orientação gerencial na condução das políticas públicas, embora tendo ampliado a relação entre o Estado e a sociedade civil por meio de canais de participação social<sup>57</sup> que se associam a propósitos da democratização das relações sociais e visavam ao protagonismo dos sujeitos sociais em tomadas de decisões sobre as políticas públicas. Uma configuração da gestão pública que tendeu a uma maior abertura do Estado para necessidades dos cidadãos e a uma maior priorização do interesse público (Scaff; Souza; Paxe, 2018).<sup>58</sup>

Estes autores ainda descrevem que, no campo educacional, a perspectiva gerencial do governo Lula se materializou através: do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), alinhado aos interesses do Movimento Todos pela Educação, que tem como principais representantes o empresariado brasileiro; da criação do Ideb, que define a qualidade das escolas mediante dados estatísticos e quantitativos, reforçando a política de avaliações em larga escala, consoante orientações da OCDE; e o financiamento público de bolsas para alunos matriculados em instituições privadas de ensino superior, mediante o Programa Universidade para Todos (Prouni).

---

<sup>57</sup>De acordo com Scaff, Souza e Paxe, (2018, p. 14), para fortalecer a gestão pública democrática “as bases do modelo societal do Governo Lula foram definidas a partir de iniciativas de institucionalização de espaços de participação como conselho de gestores, conferências e fóruns. No entanto, a efetividade dessa perspectiva de gestão pública foi limitada pelo caráter consultivo dos canais participativos da sociedade civil, com raras possibilidades de deliberação.”

<sup>58</sup> Uma discussão mais específica a esse respeito consta na seção 3.2.2 desta tese.

O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) atuou na continuidade dos projetos de seu antecessor, investindo em políticas e programas sociais que visavam a manter os resultados conquistados. Uma frente encampada por esse governo foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) – Lei 12.513/2011 –, que objetivava a ampliação da educação profissional e tecnológica por meio de projetos de assistência técnica financeira. Aguiar (2019, p. 4) aponta “entre as medidas políticas do governo Dilma Rousseff, [...] como um dos principais destaques, pelo impacto na educação brasileira, a sanção sem vetos do PNE 2014–2024, fruto de ampla discussão na sociedade brasileira e no Congresso Nacional”. Conforme a autora,

[...] no campo educacional, ao longo dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, muitos avanços podem ser registrados, tanto na educação básica como na superior: os investimentos cresceram e atingiram todas as etapas da educação pública, cresceu o número de jovens que ingressaram no ensino médio com a idade certa, aumentou o acesso ao ensino superior, houve interiorização das universidades, os profissionais da educação ganharam o piso salarial. Além disso, realizaram-se as conferências nacionais da educação de 2010 e 2014 (Conae-2010 e Conae-2014), impulsionadas pela mobilização da sociedade civil e da sociedade política em prol da garantia do direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade referenciada pelo social (Aguiar, 2019, p.4).

Consoante a autora, essas políticas foram fortemente atacadas pelas reformas conservadoras protagonizadas pelo governo de Michel Temer (2016-2018). Resultado deste movimento golpista, de acordo com Scaff, Souza e Paxe (2018), destacam-se: a redefinição da gestão pública do país ancorada nos princípios do gerencialismo neoliberal, consolidado mediante a implantação dos pacotes de ajuste fiscal, cujo propósito era assegurar o pagamento dos juros da dívida pública para o capital rentista; abertura para privatizações de estatais; projetos que visavam a alterações na previdência social e leis trabalhistas; e o enxugamento nos orçamentos destinados à saúde e educação.

Como formas de materializar a agenda gerencial neoliberal, o governo Temer tratou de encaminhar ao congresso federal a Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que resultou na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida como a PEC dos Gastos<sup>59</sup>. No setor educacional, as ações foram marcadas pelo esvaziamento de espaços de participação; pela inflexão nas relações do executivo federal com o Fórum Nacional de Educação (FNE) e com o Conselho Nacional de Educação (CNE); pela aprovação e

---

<sup>59</sup> A PEC definia que, a partir de 2018, as despesas federais só poderiam aumentar de acordo com a inflação acumulada, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Limitava os gastos por 20 anos, com incidência sobre todas as esferas da administração pública.

implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), bem como, pela edição da reforma do Ensino Médio (Aguiar, 2019).

Em traços gerais do governo seguinte, de Jair Bolsonaro (2019-2022), é fundamental mencionar a deflagração de ações e medidas contrárias à Constituição Federal de 1988, ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), à LDB e a outros documentos legais, o que demonstrou um confronto aberto com a ordem democrática<sup>60</sup>. A bandeira educacional do governo Bolsonaro foi, em grande medida, a implantação de escolas cívico-militares, por meio do Programa Nacional de Escolas Cívico-Militares – (Pecim/Decreto nº 10.004/2019). Cabe mencionar, ainda, a Política Nacional de Alfabetização, de 2019, o lançamento de outra Política Nacional de Educação Especial (PNEE/Decreto nº 10.502/2020) e o Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, que instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD 2020-2031) para o Brasil, com o objetivo de definir a visão de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Azevedo; Oliveira, 2020).

Em síntese, a via da reforma educacional dos anos de 1990 no Brasil, em consonância com a contrarreforma do Estado, correspondeu à demanda pela adequação do sistema educacional à lógica neoliberal de redução do Estado, com avanço na privatização dos serviços públicos. Com ela e em sua extensão ao longo do tempo, coube, dentre outras medidas, a criação do Sistema de Avaliação do Educação Básica (Saeb), que foi sendo notabilizado como um dos instrumentos de controle de resultados e de indução à produção deles pelo sistema educacional, cujos processos relacionados ressoam sobremaneira no papel da gestão da educação básica pública. Atestada a adoção da lógica de regulação por resultados pelo Estado brasileiro, o controle projetado sobre a dimensão curricular, as práticas pedagógicas, a formação e atuação docente, para citar alguns aspectos, têm projetado na gestão educacional outras prioridades que, em geral, entram em contradição com as anteriores, conforme procura-se discutir na próxima seção, em torno dos temas da

---

<sup>60</sup> “Entre tantas iniciativas, podem ser citadas tentativas de ressuscitar o ensino de Moral e Cívica na educação básica; combate à “ideologia de gênero” e à “doutrinação ideológica” nas escolas e universidades, em oposição ao pensamento crítico e criativo; destaque ao Programa Escola Sem Partido, que propôs fortes restrições à liberdade dos professores em sala de aula; criação de comissão para revisar e monitorar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) [...]; revisão de livros didáticos com concepções laudatórias sobre o golpe militar de 1964 e sobre o regime autoritário[...]. São ações que relegam critérios democraticamente estabelecidos com base em padrões de qualidade e respeito ao pluralismo de ideias. A isto se soma o desrespeito ao princípio de gestão democrática da educação, como o modo de nomeação de reitores para universidades públicas e institutos, medidas coercitivas e de perseguição aplicadas a docentes e gestores, maculando a autonomia prevista nos marcos regulatórios” (Azevedo; Oliveira, 2020, p. 632).

participação e do controle social na gestão democrática da educação pública. Busca-se, portanto, problematizá-los diante de imperativos da regulação educacional por resultados.

### 3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: DISPUTA DE SENTIDOS EM TEMPOS DE REGULAÇÃO EDUCACIONAL POR RESULTADOS

Em seu primeiro desdobramento, esta seção trata dos significados, funções e ferramentas da regulação educacional por resultados, com vistas à problematização da participação social e da noção de controle social na gestão da educação básica. Para tanto, inicia enfocando a gestão educacional baseada em resultados, situando-a como elemento basilar da regulação educacional em curso e que possui ancoragem em pressupostos da NGP, pressupostos estes que também identificam determinada perspectiva de *accountability* educacional. Segue examinando, no contexto de regulação educacional por resultados e da relação Estado-sociedade, sentidos atribuídos à participação social e ao controle social.

Os sentidos identificados com o contexto da democratização do país, com destaque aos arranjos institucionais endereçados à democratização da gestão da educação pública, constituem o foco do desdobramento seguinte da seção. Com este propósito, tal desdobramento traz uma discussão sobre o processo de redemocratização no país, também em termos de contexto político e econômico, realizando-a a partir do debate sobre democracia e sociedade civil.

Na sequência, as atenções são direcionadas à democratização da gestão da educação pública, como parte desse processo e de um projeto de educação. Na esteira desta abordagem, são enfocados os sentidos políticos da participação e do controle social, além da figura dos arranjos institucionais destinados à sua materialização. Por fim, são tecidas reflexões sobre contrastes nos sentidos da participação e controle social, lidos com base nos projetos de sociedade e de educação que os comportam e no contexto de ascensão da regulação e gestão educacional por resultados.

#### 3.1 REGULAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL POR RESULTADOS: A *ACCOUNTABILITY* COMO MECANISMO DE GESTÃO

As sociedades modernas são marcadas por transformações econômicas, políticas e sociais, alicerçadas no mundo do capital. Esse movimento caracteriza a hegemonia dos países capitalistas centrais e o fortalecimento de um mercado mundial competitivo.

É nesse cenário que, também no Brasil, ante a agenda neoliberal, processou-se a reforma do Estado, nos anos de 1990, abordada na seção anterior. Bresser Pereira (1998b) comenta que essa reforma envolveu quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos desta forma: o primeiro, de viés econômico-político, diz respeito à delimitação do tamanho do Estado; o segundo, também econômico-político, trata da redefinição do papel regulador do Estado; o terceiro, de perspectiva econômico-administrativa, atende à recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e, por fim, o quarto problema, de caráter político, trata do aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Conforme indicado até aqui, é nesse contexto em que se sobressai a racionalidade gerencial que despontou a regulação educacional por resultados, ancorada em um novo modelo de gestão pública. Consoante a ascensão desse modelo, a partir de 1990, governos nacionais na América Latina realizaram reformas no sentido de atribuir aos agentes públicos maior responsabilização pelos resultados alcançados, bem como, aumentar o crédito da participação social e de uma governança mais democrática. “Com vistas à melhoria da educação [...]” essas medidas são identificadas pela “[...] Reforma Educativa – Modernização da gestão, políticas de descentralização, autogestão” (Cepal; Unicef; Secib, 2001, p. 71).

Acerca desse fenômeno, Schneider e Nardi (2019), com base em Maroy e Dupriez (2008), referem que o Estado apresenta evolução em termos de modos de regulação institucionais e que essa evolução caminha no sentido de aumentar a autonomia das escolas, equilibrar a centralização e descentralização, promover a avaliação externa e, em larga escala, diversificar a oferta das vagas para os alunos e submeter o trabalho das escolas e dos professores ao controle. Esses atributos, convergem para o que tem sido denominado de gestão por resultados. Conforme comentam Segatto e Abrucchio (2017, p. 87):

A gestão por resultados também chegou às políticas educacionais a partir do uso de indicadores de desempenho e da avaliação dos sistemas de ensino, das escolas e dos professores. As mudanças iniciais buscavam um diagnóstico da política e de seus resultados, mas depois elas incluíram mecanismos de incentivo.

Essas mudanças deflagradas desde a reconfiguração do Estado reforçam, portanto, o modelo de regulação por resultados. Ele busca promover eficiência e eficácia na produção de resultados, lançando mão de combinações e estratégias com vistas à melhoria da performance governamental, daí também fomentar uma gestão igualmente orientada para os resultados.

De acordo com Segatto e Abrucio (2017), no Brasil, os mecanismos de gestão por resultados apareceram primeiramente na administração pública e, posteriormente, no campo educacional, tendo como elemento marcante a penetração das avaliações externas. Semelhante à experiência internacional, as práticas de incentivo, premiação e sanção também foram sendo efetivadas por aqui. Respaldados por Peters (2008), os autores escrevem que:

[...] sobretudo nos últimos quinze anos, cresceu o número de governos que têm feito reformas em prol da maior *accountability* dos resultados alcançados, além de ter aumentado a importância da participação social e de uma governança mais inclusiva e negociadora com os diversos atores sociais em uma lógica de gestão em rede (Segatto; Abrucio, 2017, p. 89).

Portanto, é preciso destacar que a mencionada noção de gestão por resultados, a qual inclui uma *accountability* dos resultados (gerada pela avaliação externa e em larga escala), com propósito de transparência e responsabilização com base neles, é expressão da orientação gerencial que assumiu a reforma do Estado brasileiro, com abertura do caminho para que medidas de performance, gerenciamento por resultados e impulso à lógica competitiva de mercado permeassem a gestão pública. No caso da educação, destaca-se que essa centralidade dos resultados traz efeito condicionante sobre os sistemas de ensino e escolas, pois repercute na determinação e afirmação de condições internas que sirvam à produção deles. A secundarização de outras condições – ao nível político-pedagógico, social e educativo, por exemplo – é, assim, uma consequência deste efeito condicionante e que, portanto, não deve ficar à margem do debate sobre a regulação por resultados.

Conforme tem sido apontado com inúmeros estudos da área, essa dinâmica, mediante a atuação de organismos e agências internacionais, vem sendo ampliada na América Latina, com processos de redefinição dos sistemas educacionais pelos Estados nacionais a partir da vinculação do uso de avaliações e metas com vistas à produção de resultados. De acordo com o *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD, 2000), essas práticas são combinadas com mecanismos de contratualização – premiando ou punindo os envolvidos –, sendo a aferição do desempenho publicizada com fins de responsabilização sobre a gestão. Nesse contexto, a perspectiva de gestão por resultados tem sido situada como ferramenta para o fortalecimento do controle democrático, à medida que permite à comunidade escolar o exercício da *accountability* (Segatto; Abrucio, 2017).

Argumentando sobre o surgimento, na atualidade, de novos modos de regulação dos sistemas educacionais, filiados ao modelo pós-burocrático de governança, Maroy (2011) identifica um primeiro como governança por resultados, que se pauta no aumento da

legitimidade da avaliação sobre os sistemas educacionais (Estado-avaliador). Esse modo tem sua valorização nos resultados, na busca da eficácia, em que regras e procedimentos são submetidos à verificação dos resultados obtidos, desencadeando um controle pela via da responsabilização, razão pela qual a avaliação adquire centralidade política.

Um segundo modo de regulação, igualmente filiado à governança pós-burocrática, apontado por Maroy (2011), diz respeito à regulação pelo quase-mercado<sup>61</sup>, que privilegia a atuação de atores privados sobre a educação por meio de incentivos do Estado à oferta privada de serviços educacionais nos sistemas de ensino. O Estado, por sua vez, tem

[...] o papel importante de definir os objetivos do sistema e o conteúdo do currículo de ensino. Entretanto, ele delega aos estabelecimentos (ou a outras entidades locais) uma autonomia para escolher os meios adequados para atingir esses objetivos [instaurando] um sistema de quase mercado. Este último implica uma livre escolha da escola pelos usuários e um financiamento das escolas em relação com o público estudantil acolhido (Maroy, 2011, p. 31).

Ante a lógica subjacente a esses modelos, fica destacada a capacidade de escolha dos usuários frente aos estabelecimentos escolares, estes submetidos às regras estabelecidas pelo poder central, principalmente no que diz respeito a aspectos do que ensinar. Eles publicizam suas performances (eficácia e eficiência), a fim de estabelecer concorrência frente aos usuários, desencadeando pressão sobre a gestão e os professores no sentido de melhorar o quadro de resultados (Maroy, 2011).

O papel Estado, portanto, resulta sobressaído, principalmente quanto à implantação das avaliações em larga escala, com as quais é desencadeada a competição em torno de resultados quantificáveis, alimentada por pressões e ranqueamento de indicadores, fazendo prevalecer uma racionalidade mercantil e instrumental (Lima; Sandri; Zanardini, 2020). Então, tais aferições constituem peça central de um modelo de controle, referência à prestação de contas e à responsabilização dos estabelecimentos.

No entendimento de Lessard e Carpentier (2016), o desenvolvimento desse novo modo de regulação é determinante para imputar aos responsáveis e agentes das instituições educacionais a prestação de contas, tanto no âmbito hierárquico quanto perante os usuários ou clientes. É nessa direção que Brooke (2006), chamando atenção para experiências então levadas efeito em alguns estados brasileiros<sup>62</sup>, situa a responsabilização:

---

<sup>61</sup>Barroso (2005) assinala serem diversas as combinações possíveis entre os modelos Estado-avaliador e quase-mercado, referindo-se a processos como hibridação, recontextualização e composições.

<sup>62</sup>O autor faz referência as experiências realizadas nos estados do Ceará, com o Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio, no Rio de Janeiro, com o Programa Nova Escola, e no Paraná, com o Boletim da Escola.

[...] a responsabilização tem como base os resultados da escola, em que o educador é responsabilizado perante as autoridades e o público em geral pela aprendizagem dos alunos, e as consequências, reais ou simbólicas, são associadas às medidas usadas para aferir o desempenho dos alunos (Brooke, 2006, p. 380).

Ainda de acordo com Brooke (2008), a política de responsabilização é uma tentativa de alavancar os resultados das instituições escolares mediante a implantação de mecanismos que regulam as ações dos professores, sobre as quais recaem consequências para a escola ou para eles mesmos, sejam elas materiais ou simbólicas. Tais consequências vêm do desempenho dos alunos, mediante procedimentos de avaliação encabeçados pelo Estado.

Sobre as experiências brasileiras com vistas à implementação de políticas de responsabilização mirando a geração de condições propícias à melhoria da “qualidade da educação”, Vieira, Plank e Vidal (2019) referem o modelo de gestão praticado durante o governo Lúcio de Alcântara (2003-2006), no estado do Ceará. Acerca deste caso, os autores mencionam que tal política na educação cearense teve, “[...] de um lado, a criação de um sistema de avaliação externa que adquiriu consistência e relevância ao longo do tempo na agenda governamental; de outro, a gestão por resultados”. Nesse sentido, a “responsabilização estava atrelada [...] ao grau de recompensas, formas de indução e normas de condutas, incluindo o papel e ação de professores [...]” (Vieira; Plank; Vidal, 2019, p. 16).

O que se constata com os encaminhamentos de modelos como o descrito é a prevalência dos resultados educacionais, o que tem conduzido à indução de procedimentos e conteúdos político-pedagógicos (Shiroma; Evangelista, 2011). São modelos guiados por políticas que redundaram na responsabilização por resultados imposta às instituições escolares. Resultados não são, ao certo, apenas os escolares, pois se trata de medida inscrita em um projeto de sociedade. Trata-se, portanto, também de resultados sociais, pois “o que está implicitamente colocado como tarefa da ação docente é a preparação das futuras gerações, delineada nos limites do modo capitalista de produção” (Shiroma; Evangelista, 2011, p. 135).

Evidenciado que a política de regulação educacional patrocinou a introdução da *accountability* na gestão da educação como mecanismo de promoção e controle de resultados, cabe averiguar, ainda que brevemente, como tem sido fundamentado o debate contemporâneo sobre *accountability*. Embora tal propósito convide para um exame amplo do tema, para os fins deste estudo centra-se em aspectos que possibilitam apontá-la em duas perspectivas: uma de caráter político-institucional, tendo no horizonte a ideia do controle do poder; e outra como

sendo identificada com a lógica gerencial, referida anteriormente, e que se encontra centrada no controle e produção de resultados.

Relativamente à primeira perspectiva, inicia-se destacando que, nas últimas décadas, muitos estudos têm sido realizados em torno do tema *accountability*, primeiramente em países centrais e mais recentemente, em países latino-americanos, o que leva a crer que seu conceito implique diversas variáveis. Mulgan (2000) escreve que *accountability* é um termo que se refere a determinadas obrigações que emergem de uma relação de responsabilidade, em que uma pessoa ou entidade é responsável por outra, na realização de serviços específicos – obrigações pautadas na explicação de desempenho de funções e de aceitação de sanções. “Envolve, pois, um conjunto de constrangimentos públicos e normativos de controle das ações e de sua justificação, impondo a uma pessoa ou instituição a obrigação de responder pelo que faz” (Schneider; Nardi, 2019, p. 44). Em outras palavras, nesse sentido, a *accountability* se apresenta como um princípio de legitimação de decisões sobre normas políticas, definidas em um Estado democrático, desencadeando um sentido de obrigação de prestação de contas dos agentes públicos frente aos cidadãos.

Em questão de distinções entre formas de *accountability*, Guillermo O’Donnell (1998) propõe uma análise acerca das relações que se estabelecem entre as esferas do Estado, da sociedade e das instituições responsáveis em sustentar o bem público. Essa relação indicação pelo autor, conforme comentam Schneider e Nardi (2019), decorre de experiências latino-americanas dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, principalmente em países em estágios iniciais de redemocratização.

O’Donnell (1998) refere dois tipos de *accountability*: vertical e horizontal. A *accountability* vertical se caracteriza pela relação dos mecanismos institucionais – Estado – que possibilitam aos cidadãos e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos, “são ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (O’Donnell, 1998, p. 28). Mesmo com a implantação na maioria dos países latino-americanos, o autor argumenta ser frágil a *accountability* vertical na região, admitindo que as eleições – principal canal de controle – possui volatilidade de eleitores, partidos políticos e temas de políticas públicas, além do fato de ocorrer em um tempo espaçado.

No que concerne a *accountability* horizontal, O’Donnell (1998) compreende-a como sendo uma relação entre o Estado e os setores a ele vinculados, ou seja, consiste na existência de órgãos do Estado com poder e capacidade, legal e de fato, para realizar ações, tanto de

monitoramento quanto de sanções crime ou de *impeachment*. Schneider e Nardi (2019, p. 48, grifo nosso) comentam que, comparativamente às democracias de países centrais, para O'Donnell as novas democracias, principalmente as latino-americanas, “são frágeis na distribuição dos poderes entre as instituições estatais, [pois], são democracias delegativas, em que o controle se concentra nas mãos do presidente e porque inexistem [...] instituições capazes de fazer os políticos cumprirem suas plataformas de governo [...]”.

Para Schedler (2004), a essência da *accountability* no setor público pode ser considerada sob dois aspectos igualmente importantes. O primeiro trata da capacidade dos governos em dar satisfação à sociedade sobre suas ações; enquanto o segundo está relacionado ao poder de sancionar os agentes públicos que se desviam do cumprimento de suas obrigações. Nesse sentido, na perspectiva deste autor, a *accountability*, em sua acepção estritamente política, é muito mais do que a geração de dados, havendo necessidade de instrumentos que permitam a punição do comportamento inadequado.

Nessa perspectiva, parece ficar evidente a importância de a sociedade compreender até que ponto dispõe de instrumentos que sejam efetivos no acompanhamento dos atos de seus governantes. Afinal, retornando a O'Donnell (1998), um dos aspectos mais destacáveis da *accountability* seria a obrigação dos governantes em prestar contas dos seus atos com suficiente transparência para que os cidadãos possam avaliar a sua gestão e, em razão disto, aprová-la ou reprová-la.

Próximo a esse debate, tem se destacado a perspectiva de *accountability* social, que incorpora instrumentos a fim de auxiliarem na capacidade das organizações não governamentais, dos meios de comunicação e do setor privado de requerer responsividade dos agentes públicos. Esse movimento torna-se mais expressivo à medida em que os cidadãos acompanham seus representantes e exigem mais transparência e participação. Reforçando essa concepção, Smulovitz e Peruzzotti (2000), reportam a *accountability* social como um mecanismo não-eleitoral de controle vertical dos governos, que faz uso de movimentos sociais, meios de comunicação e associações com o objetivo de observar ou denunciar agentes políticos – devido as suas ações – para instituições de controle horizontal. Portanto, a *accountability* social não depende de calendários eleitorais, nem maiorias ou mesmo garantias constitucionais, sendo suas sanções muitas vezes simbólicas.

No mencionado espaço societal, as tensões para aflorar desvios e interferências governamentais tornam mais dinâmicos os mecanismos de *accountability*, à medida que os cidadãos passam do campo individual (voto) para um comportamento coletivo. Os

mecanismos sociais de *accountability* podem não produzir sanções legais, mas quando associados aos mecanismos clássicos – eleitorais e legais –, podem compor ações que aumentam o controle das ações dos governos mediante seu valor simbólico; isso porque, podem prejudicar a reputação de políticos ou instituições, como também os mecanismos que O'Donnell (1998) denomina de horizontais.

A perspectiva de *accountability* identificada com a lógica gerencial<sup>63</sup>, aqui compreendida como mecanismo para controle e produção de resultados, está antes submetida à primazia da eficiência administrativa. Sob parâmetros da NGP sobressai o Estado regulador (Sano; Abrucio, 2008), e dele a política de regulação por resultados.

O enlace desta perspectiva da *accountability* com as medidas de regulação por resultados é também apontado por Maroy (2011). Conforme mencionado, esse controle pode ser verificado sob duas variantes: na lógica do quase-mercado, estimulando a competitividade entre os agentes públicos; e do Estado-avaliador, em que os agentes passam a prestar contas e a serem responsabilizados pelos resultados obtidos. Desde o prisma da eficiência administrativa, esta perspectiva de *accountability* envolve controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser realizadas, e responsabilização, incluindo premiações ou sanções. Na esteira, ao discurso em favor de maior transparência nos serviços públicos é associado o da melhoria da qualidade para a educação (Lagares; Nardi, 2020).

Pois bem, em um contexto em que muitas vezes ecoam no sentido de denunciar e resistir ao atrelamento das avaliações em larga escala ao controle e regulação educacional – por compreendê-las como instrumento que deveria subsidiar a construção de políticas públicas e o processo educativo – prepondera entre os governos um posicionamento marcadamente gerencialista. Na esteira, tem ficado evidente a narrativa que enaltece o uso do modelo de *accountability* dos resultados (Segatto; Abrucio, 2017), com a justificativa de que com ele a probabilidade de melhoria da qualidade da educação básica é aumentada. Ademais, segundo esses discursos, tal procedimento afigura-se como saída à suposta ineficiência de métodos e práticas pedagógicas para alavancar a qualidade.

Embora a *accountability* seja considerada um mecanismo que comporta diferentes articulações entre avaliação<sup>64</sup>, prestação de contas<sup>65</sup> e responsabilização<sup>66</sup>, à medida que pode

---

<sup>63</sup>Modelos gerenciais estão relacionados com correntes do gerencialismo: gerencialismo puro (ênfase na eficiência); *Consumirism* (foco na qualidade dos serviços prestados ao consumidor); e *Public Service Orientation* (ênfase na *accountability* e equidade) (Abrucio, 1997).

<sup>64</sup>De acordo com Afonso (2009; 2012), a avaliação compreende três dimensões: a inclusão, que se caracteriza por considerar a participação de forma ativa e comprometida de todos os grupos interessados; o diálogo, que

possuir “[...] relações e conexões abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem, e que se legitimem ou se sustentem em valores e princípios essenciais: a cidadania crítica, a participação [...] a transparência e a justiça, entre outros” (Afonso, 2012, p. 478), é mesmo sua adoção como parte de uma agenda gerencial de gestão educacional que tem tomado a cena a país e em tantos outros, como parte dos interesses hegemônicos.

Portanto, o que a realidade mostra é que, ante a agenda gerencialista neoliberal, a *accountability* tem sido enfeixada em um modelo único, cujo horizonte é a produção de resultados metrificados, em favor dos quais são acionadas medidas afins<sup>67</sup>. Logo, a *accountability* real é hoje um mecanismo central na gestão educacional, de modo que sua adoção, na gestão pública, consoante princípios neoliberais e da NGP, assegura um controle que visa à eficiência e eficácia do serviço educacional. Não por outra razão, medidas de prestação de contas e responsabilização dos agentes escolares, balizadas pelo desempenho dos estudantes nas avaliações externas afiguram-se, publicamente, como indutores da qualidade da educação pública.

Sob princípios gerencialistas, enquanto a avaliação é centralizada pelo Estado, a orientação para mecanismos de financiamento e de gestão é que sejam descentralizados (Souza; Oliveira, 2003). Assim, a busca por melhores posições no *ranking* dos resultados, tal como fomentado pela lógica da regulação vigente, põe em suspenso as agudas desigualdades entre escolas públicas do país, haja vista que o próprio asseguramento de condições concretas internas foi tornado marca da eficiência em gestão dela própria (o que inclui a busca por alternativas de apoio financeiro). Contraditoriamente, a desigualdade tornar-se-ia mobilizadora para a qualidade:

---

permite de forma adequada que todos possam expressar seus interesses, ideias e opiniões; e a deliberação, que ocorre, em certa medida, no mesmo estágio do diálogo crítico, com conversação, respeito e reciprocidade, identificando os valores e preferências de todos os grupos interessados. Nesse sentido, a avaliação democrática deliberativa é diversa e mista, materializando-se em grupos de discussão e fóruns públicos. Para o autor, é essencial que o avaliador busque um sentido democrático de justiça, tendo capacidade de mediar conflitos e gerir grupos, estando pronto para assumir posições sobre questões políticas e morais, de modo que a *accountability* sirva o interesse público.

<sup>65</sup> Quanto à prestação de contas, Afonso (2012, p. 479) ressalta dois componentes: “a informação e a justificação. Sobre estas componentes, um importante desafio na construção de uma configuração democraticamente avançada de *accountability* prende-se necessariamente com a mobilização das teorias críticas sobre os processos de informação e as práticas de argumentação. Neste particular, são aqui evidentes as interfaces com os princípios da avaliação democrática deliberativa, nomeadamente no que diz respeito ao diálogo crítico.”

<sup>66</sup> Quanto à responsabilização, Afonso (2012) destaca que mesmo por vezes sendo associada à atribuição de sanções ou bonificações, seu fim – numa perspectiva democrática – está relacionado à ideia de que o agente público deve ter capacidade de responder pelas suas ações no sentido de assegurar suas responsabilidades.

<sup>67</sup> A equação é apontada por Brooke (2006): na medida em que as informações e os resultados das escolas se tornam públicos, os agentes educacionais – gestores e professores – são responsáveis pelo desempenho alcançado pela instituição.

A crença é a de que as pressões geradas pela competição, suscitada pelos procedimentos avaliativos, farão com que sejam mobilizados processos e recursos que resultarão em melhoria da qualidade de ensino. Desse modo, pressupõe-se a aceitação da desigualdade como condição mesma de produção de qualidade, pois sendo diferentes e diversificadas as condições dos sistemas e unidades escolares estaríamos caminhando na direção de intensificar os processos de segregação e seleção educacional e social (Souza; Oliveira, 2003, p. 890).

Essa equação – desigualdade e “qualidade” – corrobora a ideia de que a existência de escolas bem posicionadas no *ranking* requer que haja escolas mal posicionadas. Portanto, em contexto de regulação por resultados, a aplicação, na gestão educacional, dos princípios e valores do setor privado concorda com a afirmação de um projeto de sociedade alheio à transformação, deixando evidente estar em curso um projeto de qualidade que não só concorda com a reprodução das desigualdades, mas que as intensifica.

No Brasil, o curso de reprodução passa pela adoção de índices que visam a metrificar o desenvolvimento da educação, como é o Ideb. Sendo um dispositivo do modelo de *accountability* em voga no país, tem seu resultado divulgado por escolas, municípios e estados e, também, é utilizado por redes como critério de bonificação ou sanção de escolas e professores. Cabe lembrar que muitos sistemas educacionais criaram ou passaram a utilizar sistemas próprios de avaliação da educação, baseados nas matrizes de referência do Saeb, incluindo “mecanismos de responsabilização com ampla divulgação dos resultados e incentivos simbólicos e financeiros para escolas, gestores, professores e, inclusive, para alunos” (Silva, 2016, p. 514).

Com efeito, concordando com Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), quem controla a avaliação – na medida em que ela ganha importância na definição de recursos – tem mais poder, ainda mais se apoiando em um discurso progressista de maior autonomia escolar, de descentralização da gestão e de participação dos usuários da escola pública. Todavia, conforme as análises críticas possibilitam compreender, as avaliações em larga escala têm sido potencialmente afirmadoras de uma condição mercadológica de educação a serviço do capital, configurando-se como formas de controle e regulação para esta condição.

Dentre outros aspectos, essas análises destacam que a *accountability*, em voga na educação, deságua na responsabilização dos gestores escolares pelos resultados alcançados, trazendo consequências como ênfase no robustecimento dos resultados medidos por indicadores de desempenho e adoção de práticas de gestão educacional que miram a produtividade (Oliveira; Lagares; Pinho, 2022; Schneider, 2015).

Outras consequências da adoção da *accountability* são implantação de uma gestão educacional nas redes de ensino propulsora da competitividade entre as escolas (Silva; Brennand, 2018); influência nas condições de trabalho e responsabilização dos professores e gestores pelos resultados (Silva; Silva, 2014), com prejuízos largos às escolas que têm variáveis inobservadas pelas políticas de avaliação, como o nível socioeconômico, a localização geográfica, dentre outras (Amestoy, 2019) e; uniformização do conceito de qualidade educativa, em sintonia com orientações de organismos internacionais (Amestoy; Mattos; Tolentino-Neto, 2022).

Em síntese, conforme buscou-se assinalar, a gestão educacional baseada em resultados possui ancoragem em princípios da NGP e é configurada sob efeito das políticas de regulação educacional em curso no país. A *accountability*, por sua vez, configurando-se em mecanismo endereçado à promoção da eficiência e eficácia do serviço educacional, visa ao controle dos resultados e, como extensão deste controle, exerce influência sobre a produção dos resultados, haja vista implicar a forma como as redes de ensino e escolas se organizam para o desempenho do serviço. Combina, assim, centralização (avaliação externa dos resultados) com descentralização/flexibilização (organização e execução de ações).

Entende-se, assim, que a gestão por resultados, ao fortalecer a lógica da competição e da privatização dos serviços educacionais, sob o argumento da promoção da melhoria da qualidade educacional e na contramão da garantia, pelo Estado, do acesso à educação pública, gratuita e de qualidade para todos, mina condições para um projeto educacional que corresponda às necessidades e interesses da classe trabalhadora, usuária da escola pública de educação básica. Trata-se, portanto, da contradição entre uma educação escolar com a função social de responder às demandas do capital e uma educação escolar que visa à formação integral do homem, com perspectiva de transformação social. Também, entre uma autonomia escolar para empreender soluções competitivas e uma autonomia para a articulação e defesa de interesses coletivos, o que suscita indagar sobre os temas participação social e controle social no atual contexto. É o que se passa a abordar.

### 3.2 RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE E A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL

Conforme mencionado, no setor educacional, a regulação por resultados concerne ao papel do Estado na orientação das políticas públicas e em ações que visam à maior eficiência

e eficácia na produção de resultados. Embora sobre o quanto a regulação seja determinada pela ação do Estado, com os interesses de classe que ele defende, motive diferentes posicionamentos, neste estudo, em que se destaca a abordagem da regulação que tem por base a teoria macroeconômica relacionada à acumulação de capital, o papel do Estado é central. Conforme comenta Mészáros (2011, p. 110),

Ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo. Além do mais, o Estado deve também assumir a importante função de comprador/consumidor direto em escala sempre crescente.

Conforme abordado neste estudo, na perspectiva de regulação por resultados em voga na educação, a sintonia com princípios da NGP desagua em um conjunto de estratégias direcionado aos serviços educacionais, cuja tônica é a eficácia das ações em prover resultados (Lessard; Carpentier, 2016), adequadamente aos interesses do capitalismo contemporâneo. Como parte de uma agenda do Estado, as políticas de regulação educacional por resultados congregam, por um lado, flexibilidade sobre os processos, como também autonomia das escolas na execução das ações; e, por outro, exercem controle fundamentalmente – embora não exclusivamente – por meio de processos centralizados de avaliação, com atenção aos resultados. Essas medidas compulsórias objetivam a produção de metas e a responsabilização dos agentes escolares e, para tanto, apoiam-se em sistemas de avaliação externa.

A atuação de organismos internacionais no impulsionamento destas medidas e adoção delas pelos Estados nacionais, é incontestável<sup>68</sup>, tem sido referida, inclusive, como expressão de uma regulação transnacional (Maroy, 2011), como se vê materializado, por exemplo, por meio do Pisa, coordenado pela OCDE, e que se constitui em instrumento internacional utilizado para fins de comparação da equidade e eficácia dos sistemas de ensino.

Portanto, a introdução de mecanismos de regulação educacional por resultados é parte das transformações da educação, também provocadas pela adesão dos Estados nacionais às orientações de tais organismos internacionais que, por sua vez, geram rebatimentos na educação pública, sobretudo quando se tem em conta projetos de educação e de sociedade em disputa. Essa disputa inclui pensar a gestão da educação que, sob o manto gerencialista, tem sido tornada funcional à lógica mercantil. Considerada desde um ângulo democrático,

---

<sup>68</sup>Essa influência dos organismos internacionais ocorre com o consentimento dos Estados nacionais, frequentemente oferecendo em troca determinadas vantagens aos governos concordantes.

destaca-se haver na gestão, implicações agudizadas no campo da participação e do controle social. Afinal, na linha das reflexões tecidas por Wood (2003), a separação, no capitalismo, entre o econômico e o político, que possibilita modelar a concepção e prática de democracia vigente, constitui questão de fundo central para a compreensão dos mencionados rebatimentos.

Essas implicações no campo da participação e controle social incluem considerar seu posicionamento no âmbito da ação do Estado, na perspectiva de uma governança (*governance*<sup>69</sup>) colaborativa. Segundo esclarece Rhodes (1996), é contrastante a popularidade do termo governança com a imprecisão dele. Governança – capacidade de ação – não é sinônimo de governo. Pelo contrário, governança diz respeito justamente a uma mudança do significado de governo, pois há uma modificação das fronteiras do Estado, com alteração dos limites entre público, privado e o campo do voluntariado, restando opaca a demarcação entre eles.

Mais especificamente, governança traduz o modo de coordenação dos diferentes tipos de arranjos institucionais presentes num dado sistema social de produção – mercados, hierarquias, Estado, redes, associações e comunidades, cujas ordens relacionais, diversas e parciais, configuram uma dada forma institucional dominante ou prevalecente (Reis, 2013, p.107).

Em seu novo papel, com novos instrumentos e técnicas de coordenação e controle, o Estado fomenta situações em que as responsabilidades econômicas e sociais são menos evidentes no que diz respeito às atribuições, ensejando a abertura de espaço para a participação de agentes autônomos (Reis, 2013).

Se, por um lado, há referências de que a materialização dessa governança colaborativa ocorra na medida em que diferentes setores da sociedade contribuem para a formulação, acompanhamento e execução dos planos e projetos que atendam aos interesses da coletividade; por outro, vê-se que no âmbito da gestão da educação básica a governança concretamente se revela atrelada à bandeira da melhoria da qualidade, identificada com o alcance de resultados educacionais, não sendo estranho o esvaziamento do caráter político da participação na perspectiva de controle social.

---

<sup>69</sup> A primeira menção ao termo *governance* ocorreu em 1937, por Ronald Coase, no artigo *The nature of the firm*, a propósito dos dispositivos adotados pelas empresas para reduzir os custos de transação, resultantes da coordenação econômica, contudo, foi somente em 1975 que o conceito se formalizou, a partir do trabalho *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, do economista americano Oliver E. Williamson. (Reis, 2013).

Em contexto de denúncias, a vinculação das avaliações em larga escala ao controle e à regulação educacional por resultados está aportada no discurso gerencial, que tem se sobressaído nos governos. A narrativa enaltece a participação e o controle social institucional que, subsumidos no modelo gerencial, são justificados por seu suposto valor fundamental: contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica, esta notadamente compreendida como produto.

Tomada em sentido ampliado, essa justificativa se conecta com a minimização do papel do Estado no campo social, como se tem conhecido desde a contrarreforma do Estado brasileiro, nos anos de 1990. Uma evidência potente dessa minimização recai na atuação do chamado terceiro setor, diante do acionamento da noção de serviços “não-exclusivos” do Estado que conduziu à publicização dos serviços sociais e, assim, ao impulso de parcerias entre o Estado e organizações sociais. Enveredando para um processo de mercantilização, essa desresponsabilização do Estado com as políticas sociais traz diminuição dos fundos públicos para o financiamento de serviços sociais, abrindo caminho para a privatização deles (Montaño, 2010). Assim, comprometida a prestação de serviços sociais em bases universais, os “agentes do bem-estar social” são agora os órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos (Soares, 2009).

O chamado “terceiro setor”, cuja criação contribui para encobrir as contradições estruturais da sociedade capitalista, traz uma compreensão superficial e atomizada dessa esfera, como se ela transcendesse as relações sociais de classe e se colocasse como neutra a qualquer disputa sobre interesses de classe. Conforme comenta Montaño (2010), quando alerta que o conceito e mesmo o debate sobre o terceiro setor tem prestado um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal, no que considera ser uma luta pela hegemonia na sociedade civil no contexto da reestruturação capitalista, se trata do

[...] isolamento (mediante a “setorialização” de esferas da sociedade) e a mistificação de uma sociedade civil (definida como “terceiro setor”), “popular”, homogênea e sem contradições de classe (que em conjunto buscaria o “bem comum”) e em oposição ao Estado (tido como “primeiro setor”, supostamente burocrático, ineficiente) e ao mercado (“segundo setor”, orientado pela procura do lucro) contribui para facilitar a hegemonia do capital na sociedade. O debate sobre “terceiro setor” não é alheio a esta questão. Ideologizando este conceito, segmentando as lutas em esferas (ou “setores”) autonomizadas, desarticuladas da totalidade social, personificando o Estado, o mercado e a sociedade civil, numa clara homogeneização desta última, escamoteando o verdadeiro fenômeno: desarticulação do padrão de resposta (estatal) às sequelas da “questão social!” desenvolvido, a partir das lutas de classes, no *Welfare state* (Montaño, 2010, p. 16).

Abordado o sentido de participação e controle social sob a lógica da regulação por resultados, passa-se agora à discussão conceitual de ambos e da historicidade da vinculação do controle social à bandeira da gestão democrática da educação pública no Brasil.

### 3.2.1 **Participação e controle social:** aproximação conceitual

Com vistas a uma breve revisita ao conceito, inicia-se apontando ser possível encontrar, no Dicionário do Pensamento Social do Século XX, no verbete de Diani (1996), o alerta de que a participação social se trata de um conceito ambíguo nas ciências sociais, possuindo uma acepção forte e fraca. A acepção de forte diz respeito ao contexto da complexidade das sociedades pós-industriais e da concentração de poder político e econômico, que exigem um fortalecimento das garantias tradicionais da democracia, no sentido de equilibrar as tomadas de decisão oriundas de pequenos grupos que atingem a vida das pessoas. “Esses grupos são frequentemente remotos e não facilmente identificáveis ou responsabilizados, uma vez que atuam em nome do estado, de uma autoridade local ou de alguma grande empresa comercial ou industrial” (Diani, 1996, p. 1075). Em contrapartida, a acepção fraca está relacionada ao fato de que os espaços democráticos de participação se encontram em estágios que ainda não atingem níveis de solidez. Consoante a esta acepção, Milani (2008, p. 573) comenta que:

[...] a participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção da/na transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos [...].

Para alguns setores da sociedade, de acordo com Bordenave (1994, p. 12), a “participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder”, permitindo que, no coletivo, resolvam-se determinados problemas que individualmente não seria possível fazê-lo. Nesse sentido, a participação também pode possibilitar controle sobre a ação dos governos, por parte da população. A esse respeito, o autor escreve:

De modesta aspiração a um maior acesso aos bens da sociedade, à participação fixa-se o ambicioso objetivo final de ‘autogestão’, isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes. Autonomia que não implica um caminho para a anarquia, mas, muito pelo contrário, implica o aumento do grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre a autoridade e o

fortalecimento do grau de legitimidade do poder público quando este responde às necessidades reais da população (Bordenave, 1994, p. 20).

Ao passo que a população assume tal condição, ela se submete a um desafio, pois o termo é utilizado em vários setores da sociedade – político, científico e popular –, assim como, a depender da conjuntura histórica, está associado à democracia, representação, organização, entre outros (Gohn, 2011). Há, assim, um conjunto amplo de fundamentações acerca do sentido da participação, circunstância sobre a qual Gurza Lavalle (2011, p. 33) comenta:

“Participação” é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos.

Uma análise da participação pode, segundo Gohn (2016), considerar três níveis. Ao nível conceitual, há um alto grau de ambiguidade, variando de acordo com o paradigma teórico em que se fundamenta. Ao nível político, é usualmente associado aos processos de democratização e também utilizado em narrativas que almejam a integração social de indivíduos, bem como em processos que objetivam reiterar mecanismos de regulação e normatização da sociedade, materializando-se em políticas de controle social. O terceiro, relativo à prática social, vincula-se ao processo social propriamente dito, pautado em ações concretas, concebidas nas lutas, movimentos e organizações, no intuito de participar de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas.

A respeito de uma tipologia da participação, Bordenave (1984) refere-se à microparticipação como a que se caracteriza enquanto participação em espaços como a família ou associações, enquanto a macroparticipação é entendida como participação social, compreendendo intervenções em processos que modificam ou constituem a sociedade, seja na “produção de bens materiais e culturais, bem como sua administração e seu usufruto, [para] a construção de uma sociedade participativa [que] converte-se na utopia-força que dá sentido a todas as microparticipações” (Bordenave, 1984, p. 25).

Consoante esse entendimento, alguns princípios de participação são igualmente referidos pelo autor, devendo ser compreendidos no processo geral, histórico, de construção

de uma sociedade democrática participativa, em que, os indivíduos da sociedade fazem parte da gestão e do controle dos processos produtivos e, ao mesmo tempo, usufruem de parte equitativa dos benefícios conquistados.

- A participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas.
- A participação justifica-se por si mesma, não por seus resultados.
- A participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder.
- A participação leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo.
- A participação é algo que se aprende e aperfeiçoa.
- A participação pode ser provocada e organizada, sem que isto signifique necessariamente manipulação.
- A participação é facilitada com a organização e a criação de fluxos de comunicação.
- Devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar.
- A participação pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los.
- Não se deve sacralizar a participação: ela não é panaceia nem é indispensável em todas as ocasiões (Bordenave, 1984, p.76).

Para Milani (2008), a participação social é a inclusão dos cidadãos nos processos decisórios da sociedade civil e política. É uma reivindicação histórica de alguns movimentos sociais – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Educação Popular, entre outros –, a fim de promover estratégias de inovação, e em algumas situações, de radicalização de espaços democráticos.

Mas, concretamente, o que determinaria a participação social? A resposta de Demo (2001) a essa indagação remete às relações sociais, entendidas como desdobramentos da história de dominação e conquista de poder na sociedade que se tenha em conta. Diante dessa compreensão, a participação é uma conquista, uma construção que não é determinada, mas se constitui na dinâmica da realidade social.

Gohn (2019) entende que a participação deve possuir um caráter plural no que concerne às classes sociais e aos perfis político-ideológicos. Quando se trata de participação popular, os sujeitos são considerados cidadãos e a participação se articula com a questão da cidadania, incluindo as lutas no interior de um governo. “Essas lutas possuem várias frentes, como a constituição de uma linguagem democrática não excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhes diga respeito” (Gohn, 2019, p. 67). Tratar-se-ia de uma cidadania ativa, com relações e interações entre indivíduos, grupos e instituições.

Ainda com base em Gohn (2016), o nível de participação política cotidianamente associado aos espaços democráticos pode servir de uma narrativa mistificadora na perspectiva da integração social que, por vezes, reitera os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em uma forma de controle social. No sentido de pensar a participação como meio de viabilizar as ações cidadãs, Gohn (2016) destaca o nível das práticas, em que a participação social se materializa nas lutas, nos movimentos e nas organizações, assim como nos espaços institucionalizados da esfera pública.

A noção de controle social, por sua vez, remete inicialmente aos estudos sociológicos inaugurados por Durkheim, os quais, conforme comenta Alvarez (2004), consistiam em pensar as instituições sociais no mesmo plano da sociedade, ou seja, priorizando as questões relacionadas à integração social. Porém, a noção de controle social passou por diferentes interpretações e atribuições, desde estar relacionada à ideia de desvio e criminalidade que exige dominação legal, exercida pelo Estado sobre a sociedade com a finalidade de garantir ordem e poder na execução de seus objetivos, até ser exercida pela sociedade civil sobre o Estado. Na definição proposta por Cohn (2000, p. 45), o controle social se refere:

Ao conjunto dos recursos materiais e simbólicos de uma sociedade para assegurar exatamente a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e aprovados pela própria sociedade [...] traz consigo exatamente a ideia de 'fiscalização' e 'punição' dos indivíduos quando não se comportam segundo as normas vigentes prescritas e sancionadas.

Compreendendo a participação como também endereçada ao controle social, na perspectiva da relação Estado e sociedade e da ação de controle desta sobre o Estado, cabe, primeiramente, uma reflexão sobre o conceito de Estado, sobretudo porque a burguesia tem no Estado, na condição de órgão de dominação de classe, um aparato privilegiado para o exercício do controle social (Iamamoto; Carvalho, 2006). Para tanto, retoma-se o conceito de Estado difundido por Nicos Poulantzas (2015), como expressão das relações de classe, compreendendo que, em grande medida, tal conceituação contemporiza a teoria marxista sobre o Estado. Poulantzas (2015) rebate a ideia de que os Estado seja uma entidade de direito exclusivo, um dispositivo a serviço da arbitrariedade de uma única classe. Sendo, sim, permeado de contradições nas relações de força, pois:

[...] entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como *um campo e um processo estratégicos*, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros (Poulantzas, 2015, p.139).

Esta abordagem relacional do Estado no modo de produção capitalista, segundo Poulantzas (2015, p. 136), põe à mostra que ela não organiza unidade do bloco no poder, mas o contrário, “é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado”, constituindo, assim, os elementos necessários para a compreensão do aspecto material do Estado. Portanto, o Estado é “a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (Poulantzas, 2015, p.131). Em outras palavras, os conflitos e contradições tanto estão no interior dos aparelhos do Estado quanto o definem enquanto forma política, de modo que estas contradições de classe assumem a forma de contradições nos diversos ramos do Estado. Por envolverem, portanto, membros do bloco no poder e as classes dominadas, com essas contradições de classe, a configuração de cada aparelho do Estado não é explicada pela relação de forças que ocorre no interior do bloco no poder, mas também pela relação de forças entre este bloco as classes populares.

No referencial teórico de Gramsci, também não existe um antagonismo entre sociedade civil e Estado, mas sim, uma relação orgânica, em que o conflito se materializa nas relações de classes sociais. Isso significa afirmar que o controle social acontece na luta das classes sociais pela hegemonia no Estado e na sociedade civil. Correia (2008), a propósito, assinala que tão somente a correlação de forças entre as classes sociais, em cada momento histórico, é que vai determinar a hegemonia de uma classe e, por consequência, o controle social. “Assim, o ‘controle social’ é contraditório – ora é de uma classe, ora é de outra – e está balizado pela referida correlação de forças” (Correia, 2008, p. 68).

Discutido do ângulo da classe trabalhadora, o controle social é conquistado mediante a formulação de consenso oriundo da sociedade civil a partir da ideia de um projeto de classe, superando o estágio econômico na busca de uma posição ético-político, a qual permite, em certa medida, romper com a racionalidade técnica capitalista no sentido de tornar-se protagonista da própria história.

Esta classe deve ter como estratégia o controle das ações do Estado para que este incorpore seus interesses, na medida em que tem representado predominantemente os interesses da classe dominante. Desta forma, o ‘controle social’, na perspectiva das classes subalternas, visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes (Correia, 2008, p. 68).

Nessa perspectiva, o controle social está relacionado à capacidade da classe trabalhadora organizada em interferir na administração pública, deslocando as ações do

Estado na direção dos seus interesses de classe, não perdendo de vista a luta pela sua hegemonia. Para Correia (2008), a expressão controle social foi alvo de debates e práticas de vários segmentos da sociedade como sinônimo de participação social nas políticas públicas, tanto é que, durante a ditadura empresarial-militar, o controle social foi utilizado pela classe dominante, através do Estado, por meio de decretos, atos institucionais e repressão.

Sobre isso, cabe sublinhar que o contexto brasileiro do final dos anos de 1970 e início dos anos 80<sup>70</sup> caracterizou uma falsa separação entre o Estado e a sociedade civil (Coutinho, 2000) e, ao mesmo tempo, uma ideia distorcida de homogeneização da sociedade civil, de que ela seria composta unicamente por setores progressistas e contra um Estado autoritário, cabendo ali o discurso de controle social da sociedade civil sobre o Estado.

No período de democratização do país, em uma conjuntura de mobilização política principalmente na segunda metade da década de 1980, o debate sobre a participação social voltou à tona, com uma dimensão de controle de setores organizados na sociedade civil sobre o Estado. A participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do ‘controle social’ no sentido de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade (Correia, 2008, p. 68).

Todavia, a partir da categoria gramsciana de Estado ampliado, os espaços institucionalizados para a construção democrática das políticas públicas e do exercício da participação social, em seu formato atual, estariam muito mais identificados, segundo Abreu (1999, p. 61), “com as estratégias do controle do capital do que com a luta da classe trabalhadora no sentido da transformação da correlação das forças, tendo em vista a sua emancipação econômica, política e social”.

Ainda assim, atenta aos espaços institucionalizados de participação, como os conselhos gestores, Correia (2003) destaca que é nesses espaços contraditórios que as classes trabalhadoras encontram oportunidades de defenderem seus interesses no sentido de controlar e influenciar em certa medida, os rumos das políticas estatais. Contudo, estes mesmos espaços de participação podem ser palco de consensos em torno de políticas públicas em estejam em consonância com agendas neoliberais, tais como privatização de serviços e limitação em investimentos sociais.

---

<sup>70</sup> Pateman (1992) refere que o termo participação obteve grande ressonância a partir do final dos anos de 1960, momento da história marcado por reivindicações estudantis visando à abertura de novas áreas de participação, bem como de outras partes da sociedade que almejavam um regime democrático, mais igualitário, no sentido do exercício de maior controle sobre as autoridades.

Para avançar na reflexão sobre essas contradições em espaços de fiscalização e controle social das políticas públicas, julga-se importante considerar o que Gramsci denominou de grande política e de pequena política. De acordo com o dicionário gramsciano (Coutinho, 2017, p. 609), a pequena política trata das questões do nosso cotidiano, “que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política”, enquanto a grande política, “compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais”. Em vista dessa distinção, é inevitável questionar até que ponto, no interior dos conhecidos espaços institucionalizados de participação, como os conselhos, são questões da pequena política que se impõe, em detrimento daquelas que tocam a grande política.

Sobressaindo a questão da oportunidade de defesa e influência na determinação de políticas afeitas ao interesse comum, Carvalho (1995) e Siraque (2005) referem-se ao controle social como uma ferramenta que pode possibilitar aos segmentos sociais menos favorecidos exercer práticas de vigilância, fiscalização, inquirição e, também, a colher informações a respeito de algo. Isso permite, por meio de regras jurídicas, uma participação dos cidadãos que submeta a administração pública a um controle pela sociedade civil. É em idêntico sentido que Barros (1998) se refere ao controle social sobre o Estado, na perspectiva da democratização de ações decisórias, concebendo-o como condição determinante para a construção da cidadania. Também Bravo e Souza (2002, p. 66), quando afirmam que o traço marcante do controle social “[...] é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais”.

Considerando a ascensão de políticas de regulação educacional por resultados e a dimensão conceitual da participação e do controle social aqui abordada, nesta tese a participação social é entendida como atitude que expressa consciência crítica da realidade, condição para fortalecer o poder de reivindicação da classe trabalhadora para a solução de problemas de seu interesse. Com tal atributo, a participação potencializa o controle da população sobre o poder público, mediante o envolvimento em processos decisórios na sociedade civil e política, ambas aqui entendidas como arenas de lutas, lugares de manifestações de conflitos econômicos e de interesses.

Assim, a participação no sentido de controle social remete, segundo a compreensão nesta tese, à atuação da classe trabalhadora no campo da administração estatal, tendo em vista fazer convergir a ação estatal com os interesses da maioria, o que se processa no contexto da

luta de classes. Situando-se em um campo contraditório, de correlação de forças, não se desconsidera a existência de processos inerentes ao controle exercido pelo capital, por meio do qual, são promovidos desvios e gerada nebulosidade ao horizonte da emancipação econômica, política e social da classe trabalhadora<sup>71</sup>.

Na sequência, deslocam-se as lentes para o tema do controle social na gestão da educação pública. De uma perspectiva sócio-histórica, busca-se situá-lo e problematizá-lo no contexto das políticas contemporâneas de regulação educacional por resultados e de consequentes implicações ao projeto progressista de gestão democrática da educação pública, gestado na década de 1980.

### 3.2.2 Controle social na gestão da educação pública

É possível dizer que a gestão democrática da educação diz respeito à defesa a princípios da democracia e de sua materialização nas relações concretas. A correlação entre participação, controle social e poder decisório constitui aspecto identificador dessa perspectiva de gestão da educação, haja vista a concepção de educação e de escola sob defesa, conforme alude, por exemplo, o documento referência da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2014, quando assinala:

Ao conceber a educação e as instituições educativas como espaço público de expressão de concepções e interesses múltiplos, a perspectiva democrática pressupõe uma estrutura organizacional diferente daquela defendida e praticada pela visão conservadora. Na perspectiva democrática, a educação e as instituições educacionais passariam a considerar a horizontalidade nas relações de poder, a alternância nos postos de comando e das funções a serem desempenhadas, a visão geral dos objetivos a realizar e a solidariedade na execução de suas ações, para alcançar os objetivos coletivamente definidos e a qualidade socialmente referendada (BRASIL, 2013, p. 68).

Todavia, conforme assinalam Silva e Braga (2010), se, por um lado, o pós-ditadura no Brasil tenha aberto caminho para o reconhecimento da interlocução política de novos sujeitos, em paralelo a certa alçagem de uma agenda de ajustes estruturais para fazer face aos agudos problemas sociais no país, levando a uma reinvenção da participação popular para o controle social; por outro, não se pode ignorar que a fiscalização da ação estatal, mediante a garantia formal de participação em espaços institucionalizados, “esbarra em questões da historicidade

---

<sup>71</sup> A esse respeito, problematiza-se a dimensão institucionalizada da participação e controle social, do que se trata a partir a próxima subseção.

de nosso povo e na sua relação com o Estado, com experiências de participação ficta e uma fiscalização corroborante de desvios, malversação e corrupção” (Silva; Braga, 2010, p. 96).

Como política pública, a educação brasileira está relacionada com uma estrutura importante, constante da Constituição Federal de 1988, a dos direitos sociais. É no texto desta Carta que a gestão democrática foi tornada um dos pilares do ensino público brasileiro, sendo previstas formas institucionalizadas para tal. A existência dessas formas institucionalizadas de participação resultara da ação da sociedade civil brasileira ao longo do processo constituinte, que forjou um conjunto de garantias prevendo a participação social nas políticas públicas em diferentes áreas (Avritzer, 2012).

A institucionalidade desses espaços de participação em educação também encontra lastro legal na LDB (Lei nº 9.394/96), apontando elementos específicos sobre o tema, à luz do “princípio da gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Art. 3º, VIII).

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

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

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

A formalização de espaços de participação, como os conselhos, endereçados à participação e ao controle social, situa-se, conforme apontado, no plano da relação Estado e sociedade, relação esta sabidamente tensionada no contexto das relações de classes. Conforme comenta Paro (2007), nesse contexto, a gestão democrática da educação expressa em sua materialização, a condensação e o exercício da luta social por uma educação de qualidade, entendida como aquela que responde aos interesses e necessidades dos usuários da escola pública. Uma escola que, haja vista sua característica social, seja entendida “como um instrumento de transformação, não renunciando a seu papel histórico de contribuir para a superação da alienação e acriticidade prevaletentes no âmbito das relações dominadoras que se fazem presentes no processo capitalista de produção” (Paro, 2000, p. 111).

Exemplo de luta, na defesa por uma educação de qualidade e democrática, mediante a mobilização de entidades da sociedade civil – “[...] Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), para citar apenas algumas” (Peroni; Flores, 2014, p.183) –, foi a

implantação de Planos Nacionais de Educação. Decorrida da aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, foi aprovado – em contexto de correlação de forças em torno de diferentes projetos de educação para o Brasil – o Plano Nacional de Educação (PNE) – 2001-2010<sup>72</sup>, o primeiro pós-redemocratização do país.

Também na defesa pela gestão democrática da educação pública, destacou-se a instalação do FNE<sup>73</sup> e da Conae<sup>74</sup> como espaços de participação e controle social que possibilitam à sociedade civil, por meio de diálogo, deliberação, construção e avaliação, participar da construção e acompanhamento das políticas educacionais. Somam-se a estes, outros espaços e mecanismos, como conselhos escolares, eleição de diretores, conselhos municipais de educação e grêmios estudantis.

É certo que as contradições presentes na sociedade, em seu curso histórico e no contexto da luta de classes, implicam objetivos e finalidades do conjunto de espaços endereçado à participação e ao controle social da sociedade civil sobre o Estado. Por essa razão, conforme sintetiza Teixeira (2020), um olhar crítico das condições concretas que se seguiram desde o final da década de 1980, bem como da qualidade delas para a transformação da realidade nacional, conduz ao reconhecimento de que:

---

<sup>72</sup> É importante salientar que esse PNE, resultado de projeto protocolado pelo Ministério da Educação, não considerou as proposições elaboradas coletivamente no âmbito da sociedade civil, tendo se servido de restrita audiência social e política, de modo a assegurar a essência de uma política educacional alinhada às orientações de organismos internacionais, como o Banco Mundial, cuja ação no país conferia o tom das reformas então em curso.

<sup>73</sup> O Fórum Nacional de Educação surgiu como um espaço de diálogo entre a sociedade civil e o Estado. É fruto de reivindicações históricas da sociedade educacional, que ganhou força a partir da Conae 2010. Criado em 14 de dezembro de 2010, por meio da Portaria n. 1.407 do Ministério da Educação, dentre seus objetivos está o de participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de educação, o que garante à sociedade civil condições para controlar as ações do Estado. Vale ressaltar que este espaço foi enfraquecido a partir da Portaria nº 577, de 27, de abril de 2017 e do Decreto n. 10.810, de 27 de setembro de 2021, que revogou o Decreto de 26 de abril de 2017 (Convocando a 3ª conferência Nacional de Educação), do governo Temer. Tratou-se de medida que associações do campo educacional consideraram restritiva e antidemocrática, levando a um desarranjo do FNE e da própria Conae. No intuito de manter a mobilização em torno dos compromissos com a educação democrática e para todos, as entidades reuniram-se em um espaço de resistência e defesa à participação popular na construção das políticas públicas, que foi denominado Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE). Em 2023, no governo de Lula, o FNE foi recomposto por meio da Portaria n. 478, de 17 de março.

<sup>74</sup> A Conae 2010 foi realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília, tendo sido precedida por conferências municipais e estaduais. O tema central da Conferência foi “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação - Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. A Conae 2014 ocorreu no mês de novembro e contou com expressiva participação da militância da educação. Nessa edição, o tema central foi “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”. A Conae 2022, com o tema “Inclusão, equidade e qualidade: compromisso com o futuro da educação brasileira”, ocorreu nos dias 29, 30 de novembro e 1º de dezembro e foi marcada, por um lado, com um esvaziamento decorrente do formato de realização (remoto), e, por outro, pela tensão gerada diante das práticas antidemocráticas do governo Bolsonaro, bem como pela realização, em paralelo, da Conae Popular.

A ideia de institucionalizar a participação em canais de diálogo entre Estado e sociedade foi uma alternativa que encontrou condições históricas de realização, num cenário altamente complexo no qual a associação entre participação e projetos mais amplos de transformação social perdeu força logo após a toda a movimentação e vigor prévios à Constituição de 1988 (Teixeira, 2020, p. 6).<sup>75</sup>

Atentos a essa realidade, Silva e Braga (2010) também alertam que no processo histórico das políticas educacionais brasileiras houve um fracionamento do controle social, centrando-se em uma perspectiva fiscalizatória e burocrática. Evidência disso é exemplificada pelos autores na menção de que “[...] os fóruns de acompanhamento da gestão, materializados nos Conselhos de Acompanhamento, pouco se comunicam com as instâncias de participação na formulação da política” (Silva; Braga, 2010, p. 96), fazendo com que haja um distanciamento entre a política educacional e o controle por parte da população.

A análise de Souza e Menezes (2015, p. 926), a propósito da elaboração de planos de educação a partir do PNE 2010-2021, imprime igualmente um tom problematizador sobre a participação da sociedade. Segundo os autores, “[...] em termos da participação sociopolítica nas discussões e elaborações [...] essa participação [pode ser classificada] como frágil, o que implica considerar a necessidade de um maior aprofundamento acerca desses processos [...] para além do discurso oficial [...]” (Souza; Menezes, 2015, p. 926). Soma-se a isso, conforme assinala Rocha (2013), o fato de os mecanismos de participação, com perspectiva de controle social, como é o caso dos conselhos, frequentemente carecem de regras claras, do que decorre certo esvaziamento de possibilidades de atuação política nesses espaços, afora a obscuridade ou “jogos de interesses”, que não raramente atravessam a configuração dos conselhos, além de contradições entre competências e funções, que repercutem na capacidade desses órgãos em fazer valer suas decisões (Duarte; Oliveira, 2012).

Tendo em conta entraves apontados pelos autores, limites são impostos aos processos de participação da sociedade civil e os espaços destinados a assegurá-la se revelam frágeis, sem contar o desequilíbrio entre esforços empregados pela comunidade para a legitimação desses espaços e o alcance de mudanças que efetivamente repercutam na sua qualidade política. Se, por um lado, o caráter fiscalizatório tem sido mais claramente evidenciado na prática do controle social, tal como tem sido concebida na contemporaneidade, vale o alerta de Silva e Braga (2010, p. 97) para a necessidade “[...] de uma conceituação e de uma prática que considere o aspecto classista da sociedade e as contradições presentes na história do país”,

---

<sup>75</sup>O PNE 2014-2024 (Lei n. 13.005/2014), por exemplo, embora sendo documento de planejamento da política educacional brasileira, não estabeleceu pontualmente mecanismos asseguradores de participação direta e de controle social na gestão da educação. Antes disso, deixou remetida a tarefa desse estabelecimento aos entes federados e respectivos sistemas de ensino, em consonância com a Constituição Federal e a LDB.

para assim, como lembra Paulo Netto (2011), romper com a aparência e tocar a essência das contradições herdadas de nosso processo histórico de negação de direitos.

Portanto, pensar na construção de transformações que repercutam na qualidade política da participação da sociedade, implica considerar que, por um lado, embora a existência de um quadro ampliado de espaços institucionalizados não represente garantia para essas transformações, dado serem palco de atuação direta e do controle exercido pelo Estado à luz de interesses de classe; por outro, esse quadro tem sido historicamente considerado via potente para a construção de mudanças nas relações de poder e de autoridade, na defesa de interesses da classe trabalhadora. Essa dupla circunstância no seio da sociedade burguesa, como uma contradição – socialização da participação política e apropriação privada do poder –, adquire contornos ao longo do tempo, no contexto da modernização capitalista e das disputas em torno de diferentes projetos de sociedade e, portanto, de educação.

### 3.3 DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL E A REDEMOCRATIZAÇÃO NO PAÍS: A BANDEIRA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

As concepções de sociedade civil e democracia são fundamentais para entender os desdobramentos do processo de redemocratização do país, bem como do ideário da gestão democrática da educação, nele contidos a participação e o controle social.

Em Marx, compreende-se a sociedade civil como um espaço de luta de classes, onde as relações de poder são definidas pela emergência de duas classes antagônicas – proletariado e burguesia. Portanto, Marx associa a sociedade civil ao momento das relações econômicas, que antecede o momento político, ou seja, identifica a sociedade civil à base material.

Gramsci, por sua vez, não inclui a sociedade civil no momento da estrutura, entendendo-a como parte da superestrutura, pois juntamente com a sociedade política, ela constitui base instituinte do conceito de Estado ampliado. Em Gramsci, a sociedade civil é uma esfera do ser social em que se dá uma intensa luta pela hegemonia, precisamente, não em relação ao Estado, mas junto, em um movimento dialético perene. A sociedade civil é, assim, o espaço em que as classes organizam e defendem seus interesses – através de associações e organizações, sindicatos, partidos –, é local de elaboração e difusão dos valores, cultura e ideologias que tornam, ou não, conscientes os conflitos e contradições sociais. É nela em que se confrontam projetos de sociedade, em que se desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe.

Referindo que a cisão entre Estado e sociedade civil gerou novos contornos à liberdade e à igualdade, mas que, da mesma forma, deu novos modos de dominação e coerção, Wood (2011, p. 217) escreve:

Uma das maneiras de se caracterizar a especificidade da “sociedade civil” como uma forma social particular única no mundo moderno – as condições históricas particulares que tornaram possível a distinção moderna entre Estado e sociedade civil – é dizer que ela constitui uma nova forma de poder social, em que muitas funções coercitivas que pertenceram antes ao Estado foram deslocadas para a esfera “privada”, a propriedade privada, a exploração de classe e os imperativos de mercado, Em certo sentido trata-se da privatização do poder público que criou o mundo historicamente novo da “sociedade civil”

Conforme assinala a autora, a sociedade civil criou uma nova relação entre a esfera pública e a privada, de modo que esta última assumiu grande espaço nas relações sociais de trabalho, principalmente quanto às funções coercitivas e administrativas do Estado. Esta configuração desencadeia no plano material uma nova divisão do trabalho entre o público e o privado, impulsionando ainda mais a participação da propriedade capitalista e do mercado, “[...] em que apropriação, exploração e dominação se desligam da autoridade pública e da responsabilidade social – enquanto esses novos poderes privados dependem da sustentação do Estado por meio de um poder de imposição [...]” (Wood, 2011, p. 218). A sociedade civil permitiu que a propriedade privada e seus donos controlassem a vida sem prestação de contas.

No contexto da crise do Estado do bem-estar social, por exemplo, a sociedade civil foi aos poucos se descaracterizando das lutas, conflitos e contradições, com a democracia e a política incluídas na lógica do mercado. Com essa lógica presidindo a organização de todas as esferas da vida social, às instituições políticas recai a tarefa de proteger o exercício da liberdade, da autonomia e dos direitos individuais. Estes são elementos da vida particular que constituem frações do ideário neoliberal.

No Brasil, em grande medida, o debate sobre sociedade remete ao final dos anos de 1970 e a década de 1980, momento de ações importantes dos movimentos sociais envolvidos no processo de redemocratização do país. Nos anos de 1990, porém, a sociedade civil passou a buscar diferentes conteúdos, descolando-se dos movimentos sociais, o que tem ensejado uma rediscussão sobre tal categoria.

De acordo com Neves (2011), o conceito de sociedade civil gramsciano está relacionado diretamente com o conceito de Estado ampliado. Para muitos, o Estado era visto como instância de repressão, enquanto a sociedade civil um espaço de transformação, de alento. Mas, para ele, a sociedade civil se caracteriza:

[...] Como um espaço de luta de classes, ou seja, um espaço de conservação e também de transformação, segundo o estágio das correlações das forças sociais, e o Estado capitalista entendido, com Poulantzas, como uma condensação de relações de forças entre classes e frações de classe, fizeram-nos superar a visão dicotômica entre democracia representativa e democracia direta e perceber que a sociedade civil não seria, necessariamente, “o reino do bem”, mas sim uma dimensão do ser social que pode também contribuir decididamente para consolidar a hegemonia dos grupos dominantes. Fomos descobrindo, pouco a pouco, que a relação entre o Estado em sentido estrito e a sociedade civil vinha se modificando rapidamente desde a segunda metade dos anos de 1990. Enquanto a burguesia brasileira até meados dos anos de 1990 delegava, em boa parte, à aparelhagem estatal as tarefas de organização do consenso, a partir de então, passa a assumir diretamente, de modo mais sistemático, as iniciativas de busca do consentimento, instaurando, a partir daí uma nova pedagogia da hegemonia (Neves, 2011, p.231).

Neves (2011) também reforça que esta mudança é basicamente caracterizada por movimentos de conformação de novos cidadãos a partir do fortalecimento dos valores do individualismo, do empreendedorismo e colaboracionismo e de assimilação, pelos movimentos sociais classistas, frente ao projeto neoliberal. Eis que, em conformidade com Gramsci, a sociedade civil é resultado da dinâmica econômica, um campo aberto, em que a disputa da hegemonia se manifesta através de tendências, interesses e visões de mundo.

É possível dizer, então, que a categoria sociedade civil foi fortemente realçada no Brasil, no final dos anos de 1970, pois expressava o processo de retomada dos movimentos sindicais e sociais na luta pela conquista e ampliação de direitos civis, sociais, políticos e trabalhistas. Foi neste contexto de luta de classes, que a discussão sobre a democracia tendeu ser deslocada dos setores burgueses e liberais que, por sua vez, pensavam por meio de um projeto lento de liberalização política, reforma do regime ditatorial, e que viam na consolidação das liberdades econômicas e políticas a materialização da democracia. Em posição distinta a essa, a democracia é problematizada e projetada a partir do entendimento da sociedade civil como espaço estimulante e renovador de iniciativas e manifestações sociais que se posicionavam contra o regime autoritário. A sociedade civil foi pensada, assim, perspectivando a consolidação e ampliação do processo da transição e renovação democrática, por meio das organizações populares. Então, ter clareza sobre o que se defende por sociedade civil, para não perder de vista o projeto de democracia que deve ser construído (Wood, 2011), é elemento determinante para um projeto como o mencionado.

A importância de se refletir acerca dos processos que possibilitem potencializar a ação das classes subalternas, objetivando a formação de sua hegemonia, também é apontada por Coutinho (2002), que estabelece relação entre democracia e socialismo. Ou seja, democracia entendida enquanto processo que se constrói, desenvolve-se e consolida-se nos espaços de

luta, por uma vontade coletiva, desejando a construção de um novo projeto de sociedade que contraponha ao capitalismo. Um processo de socialização crescente da política em direção da socialização do poder, como uma conquista efetiva, não apenas como regra do jogo (Coutinho, 2002).

Outros posicionamentos sobre a existência concreta da democracia põem em destaque argumentos específicos. Frigotto (2002, p. 53), por exemplo, assinala que a democracia só pode ser pensada a partir do momento em que na sociedade haja “igualdade de condições socioeconômicas, culturais, educativas dos seres humanos na produção da sua vida individual e social”. De uma ótica mais republicana, Benevides (2002, p. 69) diz que a democracia precisa de um terreno público, que seja comum a todos, razão pela qual esse terreno

[...] não pode ser apropriado nem por pessoas individualmente nem por grupos, partidos, facções, alianças, grupos econômicos e familiares, [pois], quando o que é público passa a ser apropriado para fins particulares, seja de pessoas ou de grupos, temos a ausência do que caracteriza uma democracia, ou seja, a união das virtudes republicanas e das virtudes democráticas.

Desta forma, a autora define a democracia como sendo um regime político de soberania popular, em respeito aos direitos humanos. A democracia que visa à garantia dos direitos humanos é a união da democracia política e da democracia social. O alerta de Ciavatta (2002), entretanto, é de que a democracia não é um conceito de igualdade universal, mas de desigualdade real que é gerenciada a partir de parâmetros que podem ser mais ou menos igualitários. Conforme explica Wood (2011, p. 2011):

A essência da democracia moderna não é tanto o fato de ter ela abolido o privilégio ou estendido os privilégios tradicionais à multidão, mas, sim, o fato de ter tomado emprestada uma concepção de liberdade criada para um mundo em que o privilégio era uma categoria relevante, para aplicar a um mundo em que o privilégio não é o problema. Num mundo em que a condição política ou jurídica não é o determinante principal das nossas oportunidades de vida e em que nossas atividades e experiências estão em grande parte fora do alcance de nossas identidades políticas e legais, liberdade definida nesses termos deixa muita coisa sem explicação.

Noutros termos, o modo de produção capitalista vai moldando a democracia. De um lado, passa a existir a esfera política e jurídica pensadas de forma independentes e, do outro, uma esfera econômica com suas próprias relações de poder, que não dependem de privilégios políticos e jurídicos. Assim, as condições reais que permitem a democracia liberal também limitam a responsabilidade democrática, pois esta nova democracia deixa intocável toda a esfera de dominação e coação criada pelo capitalismo, sua cessão de poderes do Estado para a sociedade civil, para a propriedade privada e as pressões do mercado (Wood, 2011).

Sobre a democracia que se resume ao processo eleitoral e restringe a participação popular, configurando a dinâmica da democracia liberal capitaneada pelo capitalismo, Wood (2011, p.184) assevera que ela revela como foi “[...] possível conceber uma ‘democracia formal’, uma forma de igualdade civil coexistente com a desigualdade social e capaz de deixar intocadas as relações econômicas entre a ‘elite’ e a ‘multidão trabalhadora’ ”. Daí o lugar e o papel das instituições representativas e, portanto, da representação nessa democracia formal. Nela, a eleição constitui o principal instrumento de transferência formal de poder, sob o pressuposto de que “a democracia se apoia na premissa de igualdade fundamental entre os cidadãos, a eleição contempla uma seleção; implicitamente, postula a existência de indivíduos mais bem preparados para ocupar os cargos públicos e é, portanto, um mecanismo aristocrático” (Miguel, 2014, p. 116).

Diante dessa realidade, como e o que pensar a institucionalidade da participação em nossa sociedade, tendo em vista o avanço da democracia das massas? A articulação dos organismos populares com as formas de representação indireta é frequentemente referida. Isso porque, esse processo pode fortalecer as bases das massas, modificando as dinâmicas sociais, convertendo-as na unificação de interesses (Coutinho, 2002; Miguel, 2014). Esse movimento entre a democracia representativa e democracia de base direta possibilitaria, assim, pensar a ascensão das classes subalternas ao Estado e, ao mesmo tempo, a construção de uma democracia de massas<sup>76</sup>.

De acordo com Gramsci (1978), um governo que incrementa a participação das massas na política, estabelece uma nova forma, um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Essa nova relação passa pela ampliação da representatividade das massas no interior das relações de poder do Estado<sup>77</sup>. Contudo, é devido lembrar que, desde o pensamento liberal, sempre que as classes dominantes sentem sua legitimidade instável, elas provocam movimentos de “transformação”, numa revolução passiva, para que o grupo dirigente preserve sua legitimidade na sociedade civil (Gramsci, 1978).

Assim, também no capitalismo contemporâneo, a democracia – participação do povo – tem um poder limitado, pois se trata de governo de classe pelo capital. Conforme Wood

---

<sup>76</sup>A expressão democracia de massas se refere a uma efetiva socialização da política, a um governo de cidadãos e não súditos, de uma sociedade composta por indivíduos que sejam reconhecidos politicamente e autônomos conscientemente (Gentili, 2005).

<sup>77</sup> Na sociedade civil organismos privados marcam suas posições, lutam e buscam as conquistas de seus direitos através de uma concepção de mundo e de um projeto político que regem suas ações. Entretanto, nesse movimento de luta de posições, gera-se uma crise de hegemonia que representa alto grau de participação política, em que as classes passam a assumir a condição de sujeitos políticos. As crises geradas pelo Estado capitalista levam ao advento de uma nova cultura, o que para Gramsci é necessário, uma vez que a classe operária almeja conquistar posições na luta pela hegemonia (Neves, 2017).

(2011, p. 8), “não existe um capitalismo governado pelo poder popular, não há capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação”, pois a maximização dos lucros, por natureza, não define condições básicas de vida. Então, o capitalismo é antiético à democracia, pois as condições mais básicas de vida, que atenderiam às camadas mais populares, são submetidas aos ditames da acumulação de capital e às leis do mercado.

Portanto, em posição diametralmente oposta à democracia liberal no capitalismo, a democracia de perspectiva marxiana “[...] só é possível em outra ordem societária, sem dominação, exploração e opressão” (Silva, 2021, p. 168). Afinal, em Marx, a “verdadeira democracia é considerada um princípio político e não um Estado existente [sendo sua] realização [...] a plena efetivação do Estado como universal concreto, ou seja, a eliminação da oposição entre Estado político e sociedade civil” (Silva, 2021, p. 169). Isso levaria o homem a sua emancipação humana, jamais possível em um Estado marcado pelas relações capital-trabalho.

Na esteira desse pensamento, Wood (2011, p. 7) define democracia como “[...] a reversão do governo de classe, em que *demos*, o homem comum, desafia a dominação dos ricos”. Nesse sentido, a democracia se constitui em estratégia anticapitalista, dado que, em sendo compatível econômica, política e socialmente com o sistema capitalista, ela produz um governo do capital, que cria mecanismos para limitar o poder do povo, restringindo-o ao seu estrito significado político (Silva, 2021). Mas, é também Wood (2006) quem assinala que, embora o governo do capital crie mecanismos limitadores da participação popular, sobretudo em se tratando dos países de capitalismo dependente, as verdadeiras forças democráticas, por dentro ou fora do Estado, podem fazer a diferença.

É claro que essa aposta não constitui, necessariamente, antídoto ao fato de a democracia ter sido assumida por grande parte da sociedade capitalista no seu valor universal e a-histórico (Leher, 2002), fazendo por prevalecer as frações da classe dominantes, sem que os setores das massas trabalhadoras sejam considerados. Também por isso é que “a institucionalização da luta política – sob as formas jurídicas da democracia no Estado capitalista – em especial através do parlamento e, mais recentemente, por meio da conquista [...] foi assumida por boa parte da esquerda como a única maneira de fazer política” (Leher, 2002, p.189).

Ademais, em se tratando de uma democracia representativa, também há necessidade de se indagar sobre o que Miguel (2014) considera serem os quatro problemas fundamentais

da representação: a separação entre governantes e governados, com decisões tomadas por um pequeno grupo em detrimento da massa de pessoas; formação de uma elite política; ruptura de vínculo entre a vontade dos representados e vontade dos representantes; e distância entre o momento em que se firmam os compromissos com os constituintes e o momento do exercício do poder. Atento também a essas questões, passa-se agora à especificidade do tema gestão democrática da educação pública, no contexto do pós-anos-1980.

### 3.3.1 **Gestão democrática da educação pública:** do movimento pela redemocratização ao influxo neoliberal

Para melhor contextualizar o tema gestão democrática da educação pública, inicia-se referindo que a transição para o regime democrático no país teve seus primeiros sinais no governo de Ernesto Geisel, penúltimo presidente militar e representante de uma ala considerada moderada. Este movimento aconteceu por iniciativa do próprio governo Geisel, que presenciou uma esmagadora derrota nas eleições legislativas e municipais, em 1974, de seu partido, a Aliança Renovadora Nacional (Arena). Conforme explicam Saad Filho e Morais (2018, p. 73):

O crescimento da oposição baseou-se em duas forças-chaves. Primeiro, uma esquerda ressurgente, que incluía os trabalhadores organizados do setor formal, sindicatos, dissidentes da classe média urbana, partidos revolucionários ilegais e a ala da Igreja Católica vinculada à Teologia da Libertação [...]. Em segundo lugar, e separadamente, uma coalizão de grandes capitais nacionais e estrangeiros, tanto da indústria como das finanças, também pressionou o regime a abrir o sistema político a partir do que, mais tarde, se reconheceria como uma perspectiva neoliberal embrionária.

Os autores destacam que o regime permaneceu dividido internamente, com um grupo liderado pelas forças armadas e tecnocratas, que escolheu o processo de liberalização, e outro liderado pelos militares, policiais e inteligência, que manteve forte repressão política. Foi este grupo que passou a prender ativistas de esquerda, torturar e matar presos.

Em paralelo com isso, houve uma reorganização dos movimentos sociais e partidos políticos de esquerda, não oficiais. Em meio à transição, o governo, com o controle, encontrou formas de negociar algumas questões junto à oposição em troca da abertura do regime. O objetivo do governo militar não era restaurar a democracia, mas sim construir uma base estável que apoiasse a transferência do poder para líderes civis conservadores confiáveis, como parte de um acordo constitucional que garantisse às Forças Armadas o papel de

guardiãs da segurança nacional, seguida da proteção dos militares de acusações contra os direitos humanos, por suas ações durante a ditadura civil militar (Saad Filho; Morais, 2018). Ou seja, a redemocratização brasileira, batizada por uma “transição pactada”, aconteceu através de um acordo entre governo e oposição, e essa abertura política se processou em troca de interesses e privilégios militares não feridos (Chauí; Nogueira, 2007). Com essa transição negociada, também ocorreu a retomada do pluripartidarismo<sup>78</sup>.

Nos anos de 1980, o movimento das Diretas Já ganhou notoriedade depois de ser lançada como proposta de emenda constitucional, revelando-se uma das maiores manifestações que o Brasil já presenciou. Porém, a proposta não obteve êxito na Câmara Federal, deixando uma mensagem de desesperança para a população. Não havendo eleições diretas, Tancredo Neves foi eleito de forma indireta, tendo José Sarney como seu vice, este tornado o primeiro presidente civil pós-ditadura civil militar, no ano de 1985, em face do falecimento de Tancredo.

No período que antecedeu a construção da Constituição de 1988, os movimentos da sociedade civil foram marcados pela grande valorização da participação popular em canais institucionalizados, tidos como espaços estratégicos para o envio de demandas e reivindicações represadas pelo regime militar. A ênfase democrática situava-se, sobremaneira, na reivindicação pela abertura de canais político-institucionais, com os quais os cidadãos pudessem participar das discussões e negociações acerca das políticas públicas. Tornados esses canais uma conquista, com a promulgação da Constituição de 1988, sobressaiu a figura dos conselhos de direitos, endereçados à democracia social<sup>79</sup>.

Com a entrada em cena do ideário neoliberal, nos anos de 1990, os direitos sociais passaram a ser fortemente atacados diante de um Estado neoliberal que passa a investir mais na participação da sociedade civil, também no controle social e gestão das políticas, mas no sentido de transferir a ela mesma a responsabilidade pelo seu próprio bem-estar-social. A sociedade civil é assim, tida como prestadora de serviços a ela mesma, sob o apelo da

---

<sup>78</sup>A Arena deu lugar ao Partido Democrático Social (PDS), enquanto o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) passou a ser chamado de Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Nasceram, também, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Popular (PP) e o Partido dos Trabalhadores (PT), este último fortalecendo a esquerda e mobilizando a categoria dos trabalhadores em torno da redemocratização, sendo um dos precursores do movimento pelas Diretas Já. Protagonismo que, durante o século XXI, permitiu que seu maior líder alcançasse a presidência da República por dois mandatos (Saad Filho; Morais, 2018), seguido de outro em 2022.

<sup>79</sup>Na crítica tecida por Benevides (2002, p. 73), a denúncia: “além de não sermos uma democracia social [...] também não somos uma democracia como soberania popular. E sequer somos uma democracia com separação de poderes, na medida em que o Executivo usurpa poderes legislativos, quer controlar ou cooptar o judiciário [...] e ameaça o Ministério Público que, por definição, deve ser independente. Não há separação dos poderes e muito menos a garantia [...] dos direitos elementares da cidadania democrática.”

solidariedade, da filantropia e do voluntariado, no curso do que Montaño (2014) denominou de ilusão da autorrepresentação da sociedade civil, diante do papel social e político das ONGs no quadro da hegemonia neoliberal. Foi fomentado assim, um agudo processo de despolitização em que predomina o comportamento apolítico e aclassista, com um deslocamento de suas lutas para o campo religioso e ético-moralizante (Benevides, 2002). Daí serem contraditórias as democracias neoliberais:

Por um lado, elas têm legitimidade política porque, supostamente, democracias são inclusivas, respondem às pressões populares e abrem caminhos políticos para que os pobres lutem por melhorias cotidianas. Por outro lado, o neoliberalismo requer um Estado forte e hostil à maioria. Uma democracia neoliberal é capaz de lidar com essa contradição, na medida em que as instituições do Estado são sequestradas e transformadas a fim de isolar da responsabilidade política os interesses dos privilegiados. Nesse meio-tempo, a legitimidade e a inclusividade da democracia ocultam a imposição de políticas econômicas e sociais excludentes (Saad Filho; Morais, 2018, p. 245).

A síntese dessa contradição é que as “virtudes” da democracia neoliberal são compatíveis com o aprofundamento da desigualdade econômica. Considerando que esse modelo se espalha na sociedade, replicando-se nas diferentes esferas da vida social, não se pode ignorar a correlação com o setor educacional, assim como a tensão que se arma diante de outras bandeiras de democratização, como a gestão da educação pública.

Dito isso, há que se partir do fato de a democratização da gestão da educação pública ser tema não repercutido pela dinâmica capitalista e suas reconfigurações no decorrer do processo histórico. Assim, adjetivações que a ela podem estar relacionadas, na maioria das vezes não revelam aspectos de sua essência. Então, considerar a democratização da educação a partir dos imperativos capitalistas nos anos de 1990, no Brasil, implica considerar que termos caros ao movimento progressista, como participação, descentralização, autonomia, identificados com uma perspectiva contra-hegemônica têm sido reconfigurados para pouco ou nada desafiarem a ordem social.

Sob os princípios neoliberais, a lógica individualizante é reforçada também em matéria de gestão pública, pela busca de eficiência, eficácia, concorrência e produção de resultados. Com a noção de pertencimento a um coletivo sendo deteriorada, também a de democratização da escola é repercutida, seja enquanto projeto, seja nas práticas. A síntese é que distintos interesses de classe, em vista de diferentes projetos societários, coexistem e concorrem nas políticas educacionais, reverberando em diferentes domínios da educação pública, sobretudo em sua gestão.

Para o exame do sentido de democratização da gestão educacional localizado no projeto neoliberal, considera-se oportunas às contribuições Kosik (1986) que, com base na dialética do concreto, assinala que se deve atentar ao movimento da aparência para a essência do objeto, possibilitado pela realização de um *détour*. Nessa acepção, compreender a democratização da educação implica um desvio daquilo que se manifesta imediatamente (aparência), em vista de uma estrutura mais íntima (essência) que está no objeto, mas que se revela apenas parcialmente. Para tanto, a abordagem da temática requer que não se percam de vista suas reconfigurações a partir do movimento do capital ao longo da história.

Pois bem, na década de 1980, no contexto da mobilização da sociedade pela redemocratização do país, a gestão democrática, conforme anotam Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) figurava entre as bandeiras de luta, juntamente com a defesa pela qualidade da educação, a valorização e qualificação dos seus profissionais, a ampliação da escolaridade obrigatória, a transparência do financiamento da educação pública. Embora considerada por economistas uma década perdida, devido ao quadro econômico envolvendo inflação em alta, além de uma aguda dívida externa, a década de 1980 foi um dos períodos mais fecundos da história brasileira, do ponto de vista da organização do campo educacional (Saviani, 2013).

A essa fecundidade articula-se o sentido de democracia de massas, tendo por base Coutinho (1979), por dizer respeito a um alargamento da participação das massas, em oposição aos interesses burgueses. Apesar de um lugar de destaque ocupado pela gestão democrática, inclusive com aporte da Constituição Federal de 1988 (inciso VI do art. 206), a concepção de gestão democrática que se viu ampliar na década de 1990 é divergente. Conforme mencionado, tendo sido identificada com a reforma do Estado e com a reforma do aparelho de Estado então encetada, nessa década foram redefinidos o papel do Estado e sua extensão alcançou, também, o setor educacional e gestão da educação pública.

Então, veja-se: a fim de assegurar taxas de lucro, a dinâmica capitalista e a racionalidade neoliberal asseguraram que em países de capitalismo avançado, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, reformas fossem realizadas no final dos anos de 1970 e na década de 1980. No caso do Brasil, a agenda neoliberal, adentrada por meio de um processo de indução externa (Krawczyk; Vieira, 2007) por organismos internacionais, deixou evidente a sintonia com princípios da NGP. Daí que, na esteira da ênfase na inovação, modernização, desburocratização da gestão pública, desdobram-se outros atributos do modelo, devidos à gestão da educação pública: eficiência, eficácia, desempenho, responsabilização, dentre outros

também demarcam o modelo de gestão gerencial que então passou ser enaltecido no país, em enfrentamento ao de gestão democrática das massas, à medida que concepções de gestão escolar refletem posições políticas e concepções de homem e de sociedade, para a conservação ou a transformação social (Libâneo, 2001).

Sob a lógica empresarial e com demandas de produção de resultados em curto prazo e com menos recursos possíveis, a gestão escolar democrática na perspectiva de transformação social é certamente obstaculizada. Isso não significa afirmar que a gestão democrática seja redentora dos problemas sociais, tampouco um modelo ideal, haja vista ser atravessada por circunstâncias históricas do país, de ordem social, política e econômica. Significa, antes, compreender a democratização como parte dessa realidade em suas contradições, assumindo-a como uma construção coletiva com potencial de contribuir para a transformação social, para o que é devida a conscientização dos sujeitos sociais. Não estranha, portanto, que determinadas medidas venham sendo consideradas relevantes para uma estrutura político-administrativa em educação favorável à promoção da participação em processos decisórios, sobretudo por parte de seus usuários. Dentre essas medidas são lembrados: os “[...] processos eletivos para escolha dos dirigentes escolares; conselhos de escola formados pelos vários segmentos da unidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários) [...] grêmios estudantis, associação de pais, professores e funcionários, como fóruns [...]”, dentre outros (Paro, 2000, p. 79).

Em nível de sistemas de ensino, a atuação dos conselhos de educação, dentre eles os municipais, constitui, conforme argumentou-se, um espaço relacional entre sociedade civil e Estado, relação esta que se processa em campo de disputa por hegemonia. Então, esse espaço público é também espaço estratégico, de ações contra-hegemônicas, arena de embates decorrentes do antagonismo de classes que caracteriza a sociedade capitalista.

No Brasil, a leitura da construção, na sociedade civil, de propostas de organização social e de educação escolar, com vistas ao atendimento de diferentes interesses de grupos e de classes, nos remete aos anos de 1970 e aos que se seguiram, em um contexto marcado por “um processo de modernização capitalista, de socialização da participação política e, ainda, de uma complexificação das relações sociais gerais” (Neves, 2007, p. 210). Se a maior visibilidade dessas propostas ocorreu no período de abertura política do país, é notório que sob o neoliberalismo dos anos seguintes, elas venham adquirindo outros contornos.

Tendo por base estudos acerca de determinantes da política educacional recente no Brasil, Neves (2007) destaca serem duas, dentre outras, as propostas educacionais de maior expressão política: a democrática de massas; e a neoliberal. Enquanto a primeira, nascida de

amplos segmentos da classe trabalhadora e de seus aliados, defendia uma nova qualidade educacional, com base no trabalho como princípio educativo; a segunda, originada da burguesia brasileira e de seus aliados, com apoio de organismos internacionais, centra-se na destinação da educação ao preparo para o trabalho simples e para o trabalho complexo, segundo os requerimentos do “atual estágio de organização do trabalho, da produção e da vida” (Neves, 2007, p. 212).

Diante dessa realidade, é claro o alerta de Frigotto e Ciavata (2003) de que o sistema educacional apropriado à humanidade emancipada não é o mesmo que o sistema educacional que busca impulsionar a humanidade em sua luta pela emancipação. É necessário, prosseguem os autores, iniciar por este último, que tem potencial para organizar uma autoeducação da classe trabalhadora para a transformação das circunstâncias sociais. Nessa direção, a compreensão é de que

[..] os processos educativos da classe trabalhadora não começam na escola nem acabam nela. Começam e acabam na sociedade, mas a escola pública, universal, laica, gratuita, democrática e, portanto, unitária (síntese do diverso) é um direito e uma mediação imprescindível nas suas lutas e na produção de sua humanização e emancipação (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 123).

Consoante a isso, na referência de Neves (2007), quanto à construção da proposta democrática das massas depender dos embates políticos e, no plano mais específico do campo da educação, depender da produção do conhecimento e dos embates ali travados, vê-se também assinalado que o desafio da gestão educacional que se quer democrática reside na sua estreita convergência com princípios educacionais comprometidos com a qualidade social e na defesa da democracia em seus aspectos econômico, político e social.

#### 3.4 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: A QUESTÃO INSTITUCIONAL

Conforme abordado em passagens anteriores, pensar a participação social em espaços institucionalizados requer ter em vista o domínio estatal que se manifesta nestes espaços. A esse respeito, importa destacar a lúcida advertência de Wood (2014, p. 25) de que o capitalismo, dada sua natureza, “é um sistema anárquico, e que ‘leis’ de mercado ameaçam constantemente romper a ordem social [...] e mais que qualquer ordem social, o capitalismo precisa de estabilidade e de previsibilidade nas suas organizações sociais”. Eis que o Estado,

com sua estrutura legal-institucional, com apoio da força coerciva, oferece isso, sustentando as relações de propriedade do capitalismo, embora caindo em constante contradição.

Marx era consciente de que, no capitalismo, o Estado cai constantemente em contradição diante da incompatibilidade do princípio da isonomia, contido na norma legal, com a realidade conflituosa e desigual de uma sociedade dividida em classes. Apesar de reconhecer no prefácio de *O capital* que o governo britânico, diferentemente do alemão, impunha algum controle sobre os proprietários industriais, ele nunca teve ilusões quanto ao fato de o Estado expressar, prioritariamente, os interesses das classes dominantes (Pereira, 2013, p. 44).

Portanto, é constatar que o Estado capitalista é, ao mesmo tempo, instrumento para a expansão do poder da classe dominante e funcional para manter grupos subordinados e desorganizados. É síntese de consentimento e repressão, no qual a hegemonia<sup>80</sup> se expressa tanto na sociedade civil quanto no Estado, permitindo autonomia dos aparelhos hegemônicos privados em relação ao Estado (Wood, 2011; Mascaro, 2013). “Por isso, o Estado não é um poder neutro e a princípio indiferente que foi acoplado por acaso à exploração empreendida pelos burgueses. O Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação” (Mascaro, 2013, p.19).

Em Gramsci, o “Estado ampliado” é o local onde se encontram a sociedade política – dimensão representativa da repressão e da violência – e a sociedade civil – espaço das ideologias, do consenso e da hegemonia. Ou seja, “[...] Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção [...]” (Gramsci, 2002, p. 244). É também Gramsci que apostará na constituição do “Estado ético” como via com potencial de solução dos conflitos da sociedade civil, “para dar início a uma civilização com o ingresso das massas na história, de maneira livre, democraticamente organizada” (Oliveira, 2004, p. 55). A percepção de Gramsci era, pois, que o destino tanto da história quanto da política, mais e mais estaria nas mãos das massas, por meio da participação ativa dos grupos organizados na sociedade civil<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup>A hegemonia pode significar, por um lado, quando uma fração da classe dirigente/dominante que exerce poder, liderança sobre a outra; e, por outro, a imposição de visão de mundo da classe dominante sobre a classe dominada (Carnoy, 2008). É nesse jogo ideológico que o Estado vai se constituindo, nessa arena de contradições ofuscadas pela democracia que o Estado burguês vai legitimando. Ou seja, hegemonia combina domínio, coerção e força, assim como direção, persuasão e consenso.

<sup>81</sup> Em Gramsci constata-se que a esfera da sociedade civil significa a "imagem" do Estado sem Estado: “partindo do pressuposto segundo o qual todos os homens (e mulheres) são realmente iguais, no sentido da possibilidade do livre desenvolvimento de valores que correspondam a uma autorregularão da vida em sociedade, o Estado teria tendencialmente reduzidas suas intervenções autoritárias e coercitivas e se tornaria sociedade regulada” (Oliveira, 2014, p. 57).

A "sociedade civil" tornar-se-ia o extenso e complexo espaço público de grande importância política, onde as classes subalternas poderiam desenvolver suas convicções e lutar por um novo projeto hegemônico que levaria à gestão democrática e popular do poder (Oliveira, 2004, p. 55).

Para Gramsci, a superação dos interesses particulares e corporativos como condição de consciência universal, que viabilize a emancipação política da classe trabalhadora, pressupõe a construção de um novo bloco histórico, pois é na historicidade do tecido social, na habilidade de construir consenso e visão de mundo que a transformação da sociedade se legitima (Coutinho, 2007). Não basta, então, ocupar o poder, é preciso também pensar em uma nova ordem, uma nova hegemonia. Tratar-se-ia da superação do momento de coerção pelo momento de consenso, concebido à sociedade civil o papel de luta, sua capacidade de desenvolver consciência de classe e viabilizar a ampliação do Estado, através do bloco histórico (Coutinho, 2007; Mascaro, 2013).

Em vista do desafio que encerra a construção de uma nova ordem, como pensar a participação e o controle social institucionalizado na contemporaneidade, como em educação, diante do metabolismo social do capital que promove crescentemente a desigualdade e a violência, além de apatia política favorecida pelo culto ao individualismo da sociedade de neoliberal?

Na esteira desta indagação, é importante assinalar que a estrutura social, na sociedade capitalista, altera a noção de cidadania, universalizando-a no atributo dos direitos políticos, em especial o sufrágio adulto universal, restando intacta as relações de propriedade e de poder econômico. Com a democracia submetida a essa circunstância – igualdade formal de direitos políticos –, ela se revela diminuta diante das desigualdades sociais, das relações de dominação e exploração (Wood, 2013). Ocorre, pois, que a participação:

[...] encontra-se eivada das consequências desses processos sobre o indivíduo e a sociedade. O indivíduo alienado tem uma participação reificada na construção da sociedade. Sua fragmentação interna reflete a fragmentação da sociedade, que o isola em partes fracionadas, retira-lhe o sentido da totalidade social e o personifica como capitalista, ou o fixa como trabalhador assalariado, e a ambos como cidadãos políticos que atuam numa esfera pública artificialmente criada para libertá-los das amarras da sociedade feudal, dar-lhes condições de direitos iguais, além de controlar a vida social e manter a ordem dos conflitos gerados pela oposição entre essas duas modernas classes de homens. A esfera política e a do direito, contudo, por si só não constituem solução ao problema e revelam-se eivadas de contradições (Freire, 2011, p. 102).

Atentando-se a essas consequências sobre a participação, é devido considerar que desde o plano institucional, o Estado Democrático de Direito entre nós, garantido pela Constituição Federal de 1988, tem seu poder limitado pelos direitos dos cidadãos e que, diante

dessa posituação, foram criadas instâncias de participação social visando à interação entre demandas da sociedade civil e políticas de cada área. Assim posto, o sentido de participação e controle social expresso na Constituição remete ao princípio da participação na gestão pública, em um contexto federativo que implica esferas administrativas e a relação entre elas nos diferentes setores, de modo que o controle social, do ponto de vista formal, significa exercício de controle do Estado pela sociedade.

Se, por um lado, conforme referido, foi no contexto da luta dos movimentos sociais pela redemocratização do país que a participação social na perspectiva do controle social tomou forma e conteúdo jurídico na Constituição de 1988, por outro, não se pode perder de vista que essa categoria foi marcada historicamente pelo entendimento de controle social emanado do aparato estatal e do empresariado, muitas vezes submetida pela força política, militar, ou ainda por políticas compensatórias associadas a um grau de paternalismo (Saad Filho; Moraes, 2018). Eis que, conforme sublinham Coutinho e Sanfelice (2016), o cerne de um projeto educacional contra-hegemônico no âmbito da sociedade civil é de uma democracia que considera atender as necessidades e os interesses da população como um todo, projeto este que remete a uma escola efetivamente pública, universalizada e gratuita, mantida pelo Estado.

Por isso, entende-se que uma prática concreta de participação e controle social visando à transformação da realidade, tendo a educação e a escola pública como instrumentos de transformação, não pode estar descolada da tarefa de superação da alienação que prevalece nas relações em sociedade. Concorde-se que um desafio à realização desta tarefa no tempo presente, conforme afirmam Coutinho e Sanfelice (2016, p.35), está relacionado ao fato de a educação, à luz do projeto neoliberal, ser considerada como:

[...] um produto a ser consumido pelos alunos que passam a ser considerados “clientes”, “consumidores”. A referência de qualidade<sup>82</sup> do produto-educação é dada, nessa perspectiva, pelo mercado consumidor medido pela capacidade de consumo do serviço pelos clientes. No caso da educação escolar, o produto refere-se aos conteúdos objeto de ensino-aprendizagem.

Importa salientar que, com essa ideia de qualidade difundida pelo projeto neoliberal – sob a ótica do mercado – três fatores podem determinar os resultados desejados: primeiro, a qualidade em si do serviço prestado; segundo, o custo proveniente do serviço; e terceiro, o

---

<sup>82</sup>De acordo com Libâneo (2018), a qualidade da educação está atrelada ao uso, incluindo as características que levam à satisfação com o serviço e a ausência de falhas. Nesse sentido, a qualidade seria a aptidão de um serviço para satisfazer as necessidades daqueles que o utilizam.

atendimento – quantidade, local e prazo (Coutinho; Sanfelice, 2016). Para tanto, os resultados ressoam “[...] na formulação de currículos, objetivos da formação escolar, formas de organização e gestão das escolas, ações de ensino-aprendizagem incluindo práticas de avaliação, políticas de formação de professores etc.” (Libâneo, 2018, p. 45) que, obviamente, estão sintonizados com pressupostos gerenciais.

Essa perspectiva de educação/escola patrocinada pelas elites políticas e do capital, identificada com um modelo de formação fragmentado e resultadista, tem sido alavancada de forma institucionalizada, em processo de franco rompimento com o ideário educacional da década de 1980, de base crítica à educação elitizada e excludente, segundo o qual:

O conceito-chave estruturante [...] [era] a democratização a fim de se reforçar o dever do Estado na garantia de condições para a educação do povo submetendo-se, contudo, à definição dos fins da escola estabelecidos por ampla e substantiva participação popular. Ressalta-se, aqui, a educação enquanto prática social e instrumento de luta por uma sociedade efetivamente justa e igualitária (Coutinho; Sanfelice, 2016, p. 43).

O que se presencia em matéria de políticas educacionais, desde a última década do século XX, é antes a pavimentação de condições políticas e objetivas para fortalecer o projeto de educação comprometido com interesses de mercado, nele se consagrando um “conceito de qualidade restrito e operativo, instaurando um amplo processo de individualização e responsabilização das escolas e seus agentes pela ‘boa’ ou ‘má’ qualidade da educação escolar” (Coutinho; Sanfelice, 2016, p.43). Consoante a este projeto, passa a ser devido à gestão escolar pública orientar-se por programas crescentemente fomentados por parcerias público-privadas, centrando-se em metas quantitativas de qualidade do serviço educacional prestado, cujo referencial são os resultados da avaliação de desempenho dos estudantes-clientes.

Com esse sentido, é possível dizer que as políticas de cunho neoliberal para o setor assumem um caráter de controle social, de cima para baixo. Esse caráter, conforme mencionado, mostra-se, por exemplo, na responsabilização dos agentes educacionais pelo fracasso ou sucesso escolar dos estudantes e em medidas de sanção ou bonificação dos agentes escolares pelos resultados traduzidos em indicadores oficiais (Santos *et al.* 2022). Enquanto consequências do caráter dessa atuação, uma das mais agudas é a redução do direito social à educação ao direito de aprendizagem, com flagrante exclusão do papel do ensino, que também desencadeia a precarização e desvalorização docente (Coutinho; Sanfelice, 2016).

Não é por acaso, portanto, que a educação pública, a gestão escolar e, principalmente, o trabalho docente têm sido alvos frequentes de mecanismos de regulação e controle de lógica

mercantil, cujos efeitos incluem a geração de descolamentos, das consciências dos próprios docentes, de prioridades e ações políticas que tenham no horizonte a transformação da realidade, com a introjeção de princípios que concebem a educação, a gestão e o trabalho docente como atividades meramente técnicas.

Diante dessa realidade, resta ainda mais urgente a necessidade de se romper com essa lógica, que possui base em uma cultura política caracterizada pelo corporativismo e particularismo de interesses. Urgente, também, é a necessidade de se constituir uma cultura política que represente os interesses coletivos (Neves, 2002), o que passa por políticas que fortaleçam a participação comprometida com os interesses da maioria.

Todavia, conforme alerta Fontes (2022) em reflexão sobre a experiência do movimento sanitário no país, a drenagem das energias da participação social para dentro do Estado ocorrida no momento da institucionalização vem acompanhada no país do abandono da luta por fora, com consequências de peso para o movimento.

É um problema usar a expressão ‘sociedade civil’ de maneira ingênua, sem reconhecê-la como um espaço de lutas de classes. Eu não sei se era uma questão de meios, de disposição, de crença, acreditando que a própria institucionalidade iria resolver a questão da participação popular. Nunca é assim na democracia. Em nenhuma democracia é possível não enfrentar o capital e ter resultados universais, porque é a questão da igualdade que está em jogo. E a questão da igualdade vai carrear a questão da liberdade, pois quem não tem igualdade não vai ter meios para se manifestar (Fontes, 2022, p.19).

Conforme a reflexão da autora, a luta por fora do Estado possuía um horizonte ético-político, que servia de sustentação para o enfrentamento das consequências provenientes das desigualdades produzidas pelo capitalismo no Brasil. Se, por um lado, esse horizonte ético-político tenha sido derrotado, restando apenas os espaços estatais; por outro, “[...] é inaceitável, é a perda do horizonte ético-político. A perda da clareza de que somente a luta para fora e por dentro poderia levar a sair desse momento estatal para uma disputa no conjunto da vida social” (Fontes, 2022, p. 19).

Sobressai, assim, a indagação sobre quando essa organização ocorrerá, a fim de impor ao Estado a vontade da maioria, e quem o fará. Essa indagação, que toca diretamente a ideia de participação social, é desdobrada por Sanfelice (2018), ao concluir que é na correlação de forças antagônicas que uma definição ocorrerá:

O maior desafio de hoje é exatamente o de como organizar a sociedade civil. Quem pode fazer isso? Os partidos políticos? A mídia? As redes sociais? A própria escola estatal? Os intelectuais progressistas? Os movimentos sociais organizados? Os sindicatos? Enfim, quem seria o Sujeito dessa organização? Acho que a resposta não

está em nossas cabeças, mas na própria realidade histórica. É na correlação das forças antagônicas – em especial capital x trabalho – que se dará uma definição. Mas, até lá é preciso caminhar (Sanfelice, 2018, p.45).

Pensando que as respostas não estão dadas, mas se encontram na realidade concreta e histórica, como assinala Kosik (1995), a se considerar que “a escola não é em si tampouco por si, sua existência real está articulada a outras dimensões, problemas” (Lima, 2018, p. 22), o caminhar a que se refere Sanfelice (2018), também se faz nos conselhos escolares, nos conselhos de educação, nos fóruns e outros espaços por dentro do Estado, com atuações que tenham no horizonte, para além das pautas educacionais em defesa da educação escolar pública, gratuita e de qualidade social para todos, também a transformação da realidade da vida social.

Nessa perspectiva do caminhar, portanto, é fundamental que se remova o véu da democratização reduzida à forma institucionalizada, de modo que se trate de participação social caracterizada pelo envolvimento coletivo, político, crítico e consciente das pessoas. Afinal, como uma construção coletiva que requer a participação livre e ampla, o exercício dessa liberdade depende de igualdade.

Diante do exposto nesta seção, destaca-se ser a participação e o controle social, elementos fundamentais de um projeto comprometido com os interesses da maioria. Todavia, envolvidos na luta de classes, esse caráter fundamental não está dado, à medida que é parte da disputa, da correlação de forças que se processa, razão pela qual, no seio de outro projeto de sociedade e de educação, ao qual se encontram conectadas as políticas de regulação educacional por resultados e a gama de efeitos que ela produz, o papel desses elementos é distinto.

Para contrastar os sentidos que a participação e o controle social possuem no interior destes distintos projetos, buscou-se problematizar a dimensão institucionalizada desses elementos na contemporaneidade, considerando, por um lado, sua formatação funcional aos interesses hegemônicos e com implicações à luta por fora do Estado e seu horizonte ético-político; e, por outro, como espaços cuja ocupação por representantes da classe trabalhadora serve ao exercício da defesa dos interesses da maioria, portanto, como um espaço de resistência e luta. Para tal contraste, foi fundamental revisitar o conceito de sociedade civil.

Esse contraste no seio da relação Estado e sociedade e da correlação de forças antagônicas se mostra concretamente no interior dos sistemas de ensino e das escolas quando, diante de mecanismos de regulação e de gestão por resultados, com foco na eficiência e efetividade de uma gestão produtivista, a participação e o controle social ao nível institucional

vêm se tornando (ou tornados) cada vez mais funcionais a pautas conectadas com a política de resultados. Enfeixando-se nelas, tornam-se menos possíveis os espaços para alavancar temas que convergem para uma educação escolar que contribua, efetivamente, para a transformação da realidade da vida social. O quanto esses lugares institucionalizados de participação e controle social têm sido reformatados por força da agenda produtivista e sobre condições concretas dessa participação institucionalizada visando ao controle social na gestão da educação básica pública, são aspectos que são analisados na próxima seção, com base nos resultados empíricos da pesquisa. A tônica da nova seção são as tensões sobre o governo democrático da educação, como conhecido desde o movimento pela redemocratização do país, ante as políticas de regulação educacional por resultados na atualidade.

#### 4 ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS EM TEMPOS DE POLÍTICAS DE REGULAÇÃO POR RESULTADOS

Esta seção está centrada na apresentação e discussão de componentes indicativos de tensões sobre o governo democrático da educação, a fim estabelecer possíveis relações entre estas tensões e políticas de regulação educacional por resultados em voga no País. Para tanto, são explorados os arranjos institucionais existentes nos municípios pesquisados – Florianópolis e Goiânia – formalmente destinados à democratização da gestão da educação básica pública, com destaque às alterações incidentes em um conjunto de espaços e mecanismos que compõem esses arranjos, ocorridas a partir de 1990, de modo a submeter as condições de participação para o controle social à análise crítica.

Assim, para a exploração da realidade pesquisada, são analisadas, por um lado, alterações realizadas em espaços institucionalizados de participação e controle social em cada uma das capitais estudadas e, por outro, condições concretas para essa participação e controle social – sem deixar de considerar as questões que envolvem a forma institucionalizada no modelo democrático da sociedade capitalista. Essas duas frentes – a primeira de base documental e a segunda apoiada no conteúdo de entrevistas com conselheiros municipais de educação – entrelaçam-se, compondo o *corpus* empírico da pesquisa e, portanto, a base para a análise pretendida.

##### 4.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA EM DOIS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Esta subseção se propõe a analisar os arranjos institucionais da gestão democrática da educação básica pública relativamente aos dois municípios brasileiros pesquisados, bem como as alterações formalmente produzidas em cada arranjo a partir dos anos de 1990, conforme os procedimentos descritos nas subseções 1.4.2 e 1.4.3.

A análise, de base documental<sup>83</sup>, centrou-se em duas dimensões correlacionadas: as diretrizes e normas para a gestão democrática da educação pública, estabelecidas no âmbito do governo municipal; e os mecanismos e espaços de participação e controle social que

---

<sup>83</sup>Para esta análise, também foram acessadas algumas notícias e/ou matérias relacionadas às mencionadas alterações.

resultam dessas diretrizes e normas ao passo que a elas estão submetidos. Significa dizer, portanto, que as atenções recaíram sobre a participação e controle social em sua forma institucionalizada. Neste particular, conforme referido, em ambos os municípios pesquisados a leitura focalizou um conjunto representativo de quatro espaços ou mecanismos de participação: o Conselho Municipal de Educação; a escolha de diretores de escola com a participação das comunidades; o conselho escolar ou equivalente; e o Fórum Municipal de Educação.

Conforme alertam Evangelista e Shiroma (2019), em razão de os documentos governamentais serem comumente idealizados por grupos alinhados aos interesses da classe dominante, portanto, em detrimento da classe trabalhadora, a análise deles nos auxilia a descobrir sobre a lógica que impera nos processos sociais, pois os documentos são resultados de práticas sociais e expressões da consciência humana, em um momento histórico. Serviu-se, por isso, das contribuições de Fairclough (2016) sobre discurso e mudança social, pois os discursos apresentam o significado do mundo, à medida que a realidade social, materializada pelas práticas sociais, manifesta-se por meio das práticas discursivas.

A análise em torno das mencionadas dimensões do arranjo institucional de cada município pesquisado é precedida por uma breve apresentação da capital (aspectos históricos, geográficos, demográficos, sociais, políticos e econômicos), assim como da composição da rede e da estrutura de gestão da educação municipal, incluída a perspectiva de qualidade regulada.

#### 4.1.1 Florianópolis

Predominantemente constituída pela ilha de Santa Catarina, famosa pelas suas praias e estâncias turísticas, a capital Florianópolis foi fundada em 23 de março de 1673, à época chamada de Nossa Senhora do Desterro. Foi nomeada Florianópolis somente no ano de 1894, pelas forças comandadas pelo Marechal Floriano Peixoto.

No século XX, a capital catarinense passou por significativas transformações – implantação das redes básicas de energia elétrica e do sistema de fornecimento de água e captação de esgoto, somando-se à construção da Ponte Governador Hercílio Luz –, tendo como principal suporte econômico a construção civil<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Informações extraídas do site oficial da prefeitura de Florianópolis – SC. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/turismo/index.php?cms=historia>. Acesso 07 mar. 2023.

Atualmente, de acordo com dados do IBGE, a capital possui uma população de 537.213 habitantes (Brasil, 2023b), uma área de 674,844 km<sup>2</sup> (Brasil, 2023c), IDHM de 0,847 (Brasil, 2010) e um PIB *per capita* em 2020, de R\$ 41.885,53 (Brasil, [2023a]). Florianópolis se destaca por atrativos turísticos, dentre eles praias paradisíacas, “comunidades de imigrantes açorianos como o Ribeirão da Ilha, a Lagoa da Conceição, Santo Antônio de Lisboa e o próprio centro histórico”<sup>85</sup>.

A vegetação da capital Florianópolis é predominantemente de mata subtropical, característica da região sul do Brasil. Poucas são as regiões de vegetação nativa, devido às pequenas lavouras de subsistência e culturas permanentes, associadas pela população rural. O clima na capital catarinense é subtropical úmido e principal característica é a alternância de invernos e verões, com muitas chuvas. Somando 42 praias, é considerada a capital turística do Mercosul<sup>86</sup>.

Quanto a aspectos demográficos, Florianópolis é uma das menores capitais brasileiras, enquanto possui a segunda maior população no estado. A região metropolitana, formada por nove municípios, é considerada uma das maiores aglomerações urbanas do estado. Com IDH elevado, o município apresenta bons indicadores sociais e demográficos e, ao mesmo tempo, oferece boas condições de emprego e renda. Isso favorece o crescimento populacional (Jordão, 2022), elevando o fluxo de migrantes que reconhecem na capital sua elevada qualidade de vida<sup>87</sup>.

A economia do município de Florianópolis é diversificada e tem como principais setores a prestação de serviços, turismo, comércio, indústria e tecnologia. A cidade é considerada um importante centro econômico do estado e conta com diversas empresas nacionais e internacionais instaladas em seu território, com destaque ao setor terciário (Economia SC, 2021). Com variadas frentes, o setor secundário se destaca em atividades relacionadas às novas tecnologias de informação, de modo que as empresas de informática são as principais da cidade que abriga diversas *startups* e empresas de tecnologia.

No que diz respeito aos serviços de saúde, a capital conta com uma rede pública bem estruturada e diversificada. A partir da última década, o município vem implementando o Programa de Saúde da Família, que tem como objetivo principal promover a saúde e prevenir

---

<sup>85</sup>Informações extraídas do site da prefeitura de Florianópolis. Disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/turismo/index.php?cms=historia>. Acesso 7 set. 2021.

<sup>86</sup> Informações extraídas do site da prefeitura de Florianópolis. Disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/turismo/index.php?cms=a+cidade&menu=4&submenuid=571>. Acesso em: 14 mar. 2023

<sup>87</sup>Mesmo com essas condições, comuns nos grandes centros brasileiros, a população da capital catarinense também registra altos índices de desigualdade de renda.

doenças por meio do acompanhamento das famílias e indivíduos. O programa atua por meio de equipes multidisciplinares, composta por médicos, enfermeiros, agentes comunitários de saúde e outros profissionais (Florianópolis, 2007). Nos últimos anos, a capital tem investido em tecnologia e inovação na área da saúde, com a criação de aplicativos e programas que auxiliam no atendimento e acompanhamento dos pacientes, como o "Sistema de Agendamento On-line", que permite ao paciente marcar consultas e exames pela internet, e o "Prontuário Eletrônico do Paciente", que centraliza as informações dos pacientes em um único sistema digital (Horácio, 2021).

O saneamento básico no município de Florianópolis tem melhorado ao longo dos anos, mas ainda há muitos os desafios nesse setor. A cidade possui uma estação de tratamento de esgoto localizada no bairro Itacorubi, que é responsável por tratar cerca de 70% do esgoto gerado na cidade (Florianópolis, 2021). Atualmente, o programa "Floripa Se Liga na Rede" tem como objetivo regularizar a ligação de esgoto de imóveis e condomínios à rede coletora, garantindo, assim, o tratamento adequado do esgoto (Florianópolis, 2021). Ainda assim, persistem problemas relacionados ao saneamento básico, como a falta de infraestrutura em algumas regiões da cidade e a necessidade de investimentos em tratamento de resíduos sólidos.

Sobre habitação, dados do Censo Demográfico de 2010, cerca de 60% dos domicílios de Florianópolis são próprios, enquanto os demais são alugados ou cedidos (Brasil, 2010). Isso mostra que a cidade possui um déficit habitacional. Conforme noticiou a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR), “mais de 100 mil aguardam por moradia em Florianópolis” (Anoreg/BR, 2018), dado que atesta a necessidade de novas unidades habitacionais para atender a essa demanda.

Com vistas resolver este déficit habitacional, o município de Florianópolis incentiva políticas e programas habitacionais, incluindo o Programa Minha Casa, Minha Vida, que fornece financiamento para a construção de novas moradias<sup>88</sup>. Além disso, há programas de regularização fundiária para casos de moradias informais e para garantir que os moradores tenham acesso a serviços básicos, como água e esgoto. Logo, embora o município de Florianópolis tenha políticas e programas habitacionais para tratar a questão, ainda há muitos desafios para assegurar o acesso a moradias de qualidade a preços acessíveis.

---

<sup>88</sup> Informações extraídas do site da Prefeitura de Florianópolis, seção da Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/infraestrutura/index.php?cms=informacoes&menu=5&submenuid=1267>. Acesso em: 27 mar. 2023.

A síntese é que mesmo diante de bons índices de qualidade de vida, a capital catarinense reúne vários problemas sociais, parte deles consequência do déficit de moradia, o que estampa uma realidade multifacetada que inclui o aumento de pessoas em situação de rua. Em resposta a esse problema, a prefeitura municipal tem mantido programas de atendimento, como o projeto *Floripa Social*, que busca:

- i) atendimento adequado às pessoas em situação de rua;
- ii) oferta de oportunidades para que estas pessoas possam resgatar sua dignidade;
- iii) que a população em geral possa acessar todos os espaços públicos da cidade; e
- iv) a preservação dos espaços públicos, especialmente para que estes sejam mantidos em condições de higiene e limpeza necessárias à vida em sociedade (Florianópolis, 2018, p. 5).

Acerca deste projeto, a NSC Total noticiou que “Florianópolis oferece acolhimento e suporte para que pessoas em situação de rua possam construir uma nova história de vida” (NSC Total, 2022). Parte desse suporte pode ser dimensionado pelos atendimentos do Centro Pop, por onde passam cerca de 525 pessoas por mês, e mais de mil acompanhamentos mensais (NSC Total, 2022).

Então, de maneira geral, um balanço da realidade da capital catarinense é que, desde a década de 1990, intensificaram-se as contradições de ser um lugar que desperta interesse pelos investimentos públicos e privados de parcela da classe média e alta e, ao mesmo tempo, que aumenta o processo de segregação (Sugai, 2015). O resultado concreto é que os espaços públicos passam a ser administrados segundo a lógica privada, com preços elevados, ao passo que a população em vulnerabilidade social vai sendo retirada das áreas mais acessíveis.

Em termos políticos, Florianópolis tem sido marcada por uma constante mudança na composição político-partidária dos prefeitos eleitos. Desde a redemocratização do país, em 1985, a cidade teve sete prefeitos de diferentes partidos, como o Partido Popular Socialista (PPS), Partido Frente Liberal (PFL), MDB, PP, PSDB, PSD e DEM. Exceção ao prefeito Sérgio Grando, no ano de 1992, com a coligação PPS-PT-PDT-PSB-PCdoB-PSDB-PV-PC, os projetos políticos dos demais prefeitos seguiram mais à direita ou extrema-direita do espectro político. Vale destacar que entre as eleições de 1988 e 2000, partidos de esquerda (PC do B, PPS e PT) sempre estiveram na disputa pelo executivo da capital catarinense, porém nas eleições de 2004 a 2016 as disputas prevaleceram entre partidos mais à direita do espectro político. No último pleito, de 2020, essa configuração é alterada, haja vista a candidatura do professor Elson, pelo PSOL, que ficou em segundo lugar.

Do ponto de vista temporal, ficou evidente que os partidos situados mais à direita tiveram bom desempenho eleitoral em quase todo o período, os de centro foram mais bem-sucedidos nas últimas eleições e os de esquerda tiveram seu melhor momento nos anos 1990, com a eleição de Sérgio Grandó (PPS).

Nas últimas eleições municipais, em 2020, houve uma grande renovação na Câmara de Vereadores, com a eleição de 12 novos nomes, de um total de 23 vagas para o legislativo, constituindo possível mostra de que o eleitorado tem buscado por mudanças e novas lideranças políticas para representá-los, embora isso não constitua, necessariamente, uma garantia de efetividade.

Fato é que a composição política do município de Florianópolis é bastante diversa, refletindo os diferentes interesses e ideologias presentes na cidade. Alguns partidos defendem políticas públicas mais inclusivas e igualitárias, enquanto outros priorizam a atração de investimentos e o estímulo ao empreendedorismo. Além disso, há grupos que representam mais diretamente interesses de setores específicos da sociedade, como os trabalhadores, os empresários e as minorias. Ainda assim, conforme apontado, o que tem predominado no governo da capital catarinense são prefeitos mais alinhados à direita do espectro político, com defesa a projetos político-econômicos liberais. O envolvimento mais direto de alguns partidos políticos com segmentos organizados da sociedade civil favorece a articulação deles com pautas e bandeiras que estes segmentos defendem. Exemplifica essa realidade, a atuação do PT em associações de setores da periferia (Lüchmann, 1991).

A propósito desta característica, refere-se que uma visão considerando a sociedade uma mera fonte de informações revela limitações contidas no espaço público em reconhecer a própria essência do público. Ademais, concepções como esta, que enquadram a democratização em uma hierarquização das relações, constituem barreiras para mudanças significativas, porque também geram expectativas irreais, criam uma falsa imagem de que os processos de tomada de decisão em assuntos públicos são participativos. Ao certo, configura-se em uma visão que subestima a importância do envolvimento ativo das pessoas e, portanto, a diversidade de vozes e interesses presentes na sociedade.

#### 4.1.1.1 *Rede municipal de ensino: composição e perspectiva de qualidade regulada*

De acordo com o plano legal-institucional, o município declara pautar suas ações de modo a “ser uma rede de ensino público municipal inovadora com qualidade social da

educação, gestão e práticas pedagógicas humanistas”<sup>89</sup>. Notadamente, uma combinação de termos – inovação, qualidade social e práticas humanistas – que possibilita conectar a ação da rede com atributos que são caros a diferentes perspectivas de ação pública. Afora a combinação, a abertura com o termo *inovação* parece sugestiva de uma hierarquização destes atributos, também porque este termo tem sido elevado no meio estatal, tal como ocorre em segmentos sociedade que postulam e atuam competitivamente, o que leva a evidenciar traços de interdiscursividade.

De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), relativos ao ano de 2022 (Brasil, 2023), Florianópolis possui 36.082 mil estudantes matriculados na rede municipal, dos quais 15.827 mil na Educação Infantil (52,4% em creche e 47,6% em pré-escola); 19,150 mil no Ensino Fundamental (57,7% nos anos iniciais e 42,3% nos anos finais) e cerca de 1.105 mil na modalidade Educação de Jovens e Adultos. Ao todo, a rede conta com 138 estabelecimentos de ensino, nos quais atuam 2.246 mil docentes.

A gestão da rede é exercida pela Secretaria Municipal de Educação, cuja estrutura administrativa possui a seguinte composição: secretário municipal; secretário adjunto; e um conjunto de diretorias. Fazem parte da estrutura administrativa, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho do Fundeb. Originalmente, essa estrutura, embora alterada ao longo do tempo, é datada de dezembro de 1985, tendo sido implantada em janeiro de 1986 (Florianópolis, 2023).

É possível identificar em alguns documentos – Lei Orgânica do Município de Florianópolis, Plano Municipal de Educação, Diretrizes Educacionais Pedagógicas para a Educação Infantil, Diretrizes Curriculares para a Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis – uma atenção à garantia, a partir de seu sistema de ensino, da qualidade da educação. Consoante essa marca, a defesa do sistema de ensino, em uma perspectiva de regulação da qualidade, é pela garantia da melhoria contínua desta qualidade por meio do estabelecimento de metas claras e mensuráveis de desempenho. Posta como referencial, a demarcação dessa configuração de qualidade também configura uma ordem discursiva, ou seja, o que o discurso visa a inspirar (Fairclough, 2016).

Sabidamente, essa abordagem de qualidade e a “fórmula” para seu alcance tem por objetivo incentivar as instituições educativas a se concentrarem em resultados objetivos, em

---

<sup>89</sup> Informações extraídas do site da prefeitura de Florianópolis. Disponível em <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/educa/index.php?cms=sobre+a+sme&menu=1&submenuid=sobre>. Acesso 7 set. 2021.

detrimento de outros que implicam considerar uma gama de condições intra e extraescolares, diferenças regionais e diferentes projetos político-pedagógicos, para citar alguns aspectos. Na prática, ao serem estabelecidas metas de desempenho, as instituições são incentivadas e, também, direcionadas a se concentrar em áreas específicas, a fim de assegurar melhores condições de atingir as metas.

A busca pelos resultados, tal como se tem conhecido a partir das políticas educacionais em voga – implicando em uma gestão com maior eficiência e eficácia – passa pelo objetivo de melhorar o desempenho dos alunos, além de promover uma cultura de resultados. No caso da educação de Florianópolis, esse objetivo se afigura, por exemplo, em algumas estratégias das Metas 3 e 5 do Plano Municipal de Educação (2015-2025).

Meta 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos de idade e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 90% (noventa por cento).

4. Contribuir com a universalização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do Ensino Médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) [...]

15. Implantar o sistema de avaliação institucional em todas as escolas.

[...]

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

4. Aprimorar os instrumentos de avaliação periódicos adotados no município, os quais devem orientar-se pelas políticas nacionais, bem como os indicadores disponibilizados pelas avaliações internas e externas, para verificar a alfabetização das crianças até o final do 3º ano do Ensino Fundamental (Florianópolis, 2015, p. 24).

Nessa amostra de definições político-institucionais para educação no município – rede municipal de ensino –, há requisição para uma gestão que seja eficiente na geração dos resultados e que, na atualidade, têm servido para graduar a qualidade da educação da escola pública. A avaliação por resultados permitiria, assim, que a rede possuísse maior controle sobre seus processos, tendo elementos para tomada de decisões mais alinhadas ao alcance dos resultados e, ainda, proporcione transparência à população acerca desses resultados.

Em sintonia com a ascensão de políticas de regulação educacional por resultados no país, a capital Florianópolis criou, em 2007, na gestão de Dário Elias Berger (PSDB), um sistema próprio de avaliação: a Prova Floripa. De acordo com Santos, Silva e Ernest (2019), a prova passou por vários formatos desde sua implantação. No início, com questões discursivas sendo corrigidas por comissões de professores e, com o tempo, passando a assumir

características de avaliação externa e em larga escala. No princípio, envolvia apenas conteúdos de Matemática e Língua Portuguesa e, com tempo, passou a envolver os demais componentes do currículo escolar.

Em 2009, a prefeitura de Florianópolis contratou a empresa Meritt Informação Educacional para composição de relatórios sobre o desempenho dos estudantes, das turmas e das escolas, o que permitiu a disponibilização de dados e, também, o fomento ao ranqueamento sob uma narrativa pró-meritocracia (Santos; Silva; Ernest, 2019). Além de orientações sobre o acesso a fim de possibilitar identificar tal situação, “o professor deve notar como está sua escola e compará-la com outras a partir dos dados disponibilizados no site e organizados por essa empresa” (Anjos, 2013, p. 128).

A ideia de revolução na educação anunciada pela empresa em seus materiais de divulgação representa ter como estratégia principal a vigilância sobre os resultados das provas<sup>90</sup>. Tal preocupação alerta para o entendimento de que os resultados dos exames constituem a expressão máxima da qualidade ou, diferente disso, do fracasso da educação. Assim, discursivamente, entrelaçando ao termo qualidade a termos menos comuns ao meio educacional, porém fundamentais ao imperativo da produção de resultados, eles se tornam parte constituinte da noção de qualidade, de modo que seu acionamento acaba revestido de pertinência e relevância em relação a tal noção. Trata-se, portanto, da produção de uma significância também política e ideológica (Fairclough, 2016), haja vista estarem esses termos inscritos em disputas mais amplas, em torno de diferentes projetos de educação e de qualidade.

Mais tarde, em 2014, houve a contratação do Centro de Avaliação e Políticas Públicas e Avaliação da Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), para a formulação das avaliações e análise dos resultados para o período de 2014 a 2018 (Nardi *et al.*, 2022). O Centro ainda realizou a formação aos professores da rede, a fim de promover a compreensão dos resultados. Do trabalho realizado pelo CAEd, são apontadas evidências do que tem sido chamado de estreitamento curricular, haja vista a concentração de atenções às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Do que se depreende da focalização em conhecimentos desses componentes curriculares, não há como deixar de mencionar sua funcionalidade para que os filhos da classe trabalhadora se insiram nas novas formas de organização da produção capitalista, principalmente pela posição que o Brasil ocupa na

---

<sup>90</sup>Nos anúncios encontrados no site da empresa Meritt foi possível observar chamadas relacionadas à capacitação de gestores, equipe pedagógica e professores, todos com foco na análise dos resultados das avaliações em larga escala.

divisão internacional do trabalho, na condição de produtor e exportador de *commodities* (Lima; D'Agostini, 2019).

Ainda sobre o trabalho pedagógico do CAEd, desenvolvido com os professores, Lima e D'Agostini (2019, p. 12) pontuam práticas funcionalmente direcionadas para a obtenção de resultados na Prova Floripa:

[...] ao analisar o Power Point da Oficina Avaliação do Desempenho Escolar – Prova Floripa 2015, ministrada em formação continuada organizada pelo CAEd, verificamos um verdadeiro “receituário” sobre o funcionamento da Prova Floripa. Desde questões mais introdutórias e generalistas sobre o que é avaliar, numa concepção positivista, até o histórico da política de avaliação em larga escala, justificou-se a necessidade do município possuir o seu próprio sistema de avaliação articulado à política em âmbito nacional.

Rapidez no acesso às informações e atendimento às necessidades específicas da rede municipal de ensino de Florianópolis são ideias-força que, por um lado, servem para justificar a contratação dos serviços de Centro, pelo governo municipal e, por outro, põem em evidência a guarda à qualidade e equidade educacional da rede. Posto que práticas discursivas “são investidas ideologicamente à medida que incorporam significações que contribuem para manter ou reestruturar as relações de poder” (Fairclough, 2016), é possível afirmar que essa prática discursiva de defesa intransigente à qualidade por resultados constitui uma forma material de ideologia.

As construções argumentativas acerca da qualidade da educação, tal como ocorre em outros lugares, vêm servindo para justificar ações que, isoladamente, tornariam mais evidentes determinadas intencionalidades que, concretamente, vão de encontro aos interesses dos usuários da escola pública, ou seja, da classe trabalhadora. Afinal, o acionamento de meios ideológicos para obter consentimento é parte sustentadora da hegemonia, de uma classe sobre outra. Exemplifica essa realidade, o apontamento reiterado à bandeira da qualidade, pelo governo municipal, para justificar a promoção de avaliações externas, como é o caso da Prova Floripa, associada à Prova Brasil, da qual resulta o Ideb (Nardi *et al.*, 2022).

Em matéria veiculada no site da Secretaria Municipal de Educação, em abril de 2015 – *Município investe na melhoria do ensino básico* – o município deixou clara sua posição de avançar na qualidade de ensino e, para tal, ampliou a avaliação da educação infantil e aprofundou as análises da Prova. Considerando o conteúdo da matéria, fica claro o investimento da prefeitura da capital catarinense na tentativa de melhorar a qualidade do ensino, e para isso lançou duas ações nessa direção, a Prova Floripa e a ampliação da avaliação na educação infantil (Florianópolis, 2015).

A Prova Floripa<sup>91</sup> além de diagnosticar os problemas relativos ao processo de ensino e aprendizagem, busca “[...] capacitar e qualificar ainda mais os profissionais da educação para implementação de novos procedimentos e novas ações que tragam soluções para melhor preparar os alunos para serem transformadores da sociedade” (Florianópolis, 2015, s/n). Enquanto a avaliação da qualidade da educação infantil, a proposta é implantar um sistema de acompanhamento de políticas e ações com vistas à formação continuada dos professores, bem como do acompanhamento das crianças (Florianópolis, 2015). A reiteração do campo da formação de professores põe em evidência que a melhoria da qualidade, tal como informada (pela via dos resultados) impõe que a ação docente seja alterada, para “novos procedimentos”, sempre sob a vigilância desempenhada pela avaliação, que é externa, sobre a escola, seus estudantes e agentes. Esse é um traço sustentado em documentos de grande influência, como é o caso de *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, do Banco Mundial (2017), em que a responsabilização pela baixa qualidade de ensino é antes atribuída ao professor. Ademais, isso corrobora o discurso de valorização de medidas de privatização na educação, as quais na prática, configuram, “formas de controle sobre a educação por parte das empresas” (Peroni, 2020, p. 9). Sendo o lucro o custo extra proporcionado por tais medidas, a realidade tem estampado uma contradição: ao invés de fortalecer o professor e seu trabalho, julgados carentes de qualidade profissional, a privatização na educação alavanca a precarização do trabalho docente, pois a redução de custos, tornada prioridade, impõe aperto de orçamentos e ampliação da carga horária de trabalho dos professores (Rikoski, 2017). Então, o efeito da prática discursiva de que o setor privado tem a chave para melhorar a qualidade da educação, tornando-a mais eficiente e produtiva, é uma grande repercussão sobre a prática social, à medida que atua na forma de agir socialmente, assegurando a reprodução das relações sociais da sociedade capitalista.

Em seu conjunto, essas são evidências que se configuram em indícios fortes da lógica de regulação e gestão por resultados na rede municipal de educação de Florianópolis. A transversalidade dessa lógica nos diferentes domínios da educação pública – currículo, avaliação, gestão, formação de professores, financiamento, dentre outros – reforça a centralidade dela na definição e materialização da política educacional local.

---

<sup>91</sup>De acordo com Nardi *et al.* (2022), a Prova Floripa deixou de ser aplicada no ano de 2017, quando da mudança do secretário municipal da educação, enquanto foi prosseguida a participação da rede na Prova Brasil.

#### 4.1.1.2 *Gestão da educação: diretrizes e arranjo institucional para participação e controle social*

As diretrizes institucionais que regulam a educação na capital catarinense ancoram-se na Lei Orgânica Municipal e na Lei nº 7.508 de 27 de dezembro de 2007, que rege a organização, funcionamento e manutenção do sistema municipal de ensino. Em se tratando do ensino, um dos princípios é a “gestão democrática [...] na forma de lei” e a “garantia de padrão de qualidade” (Florianópolis, 1990). Nesse sentido, a “educação [florianopolitana] será promovida e inspirada nos ideais de igualdade, liberdade, solidariedade humana, bem-estar social, paz e democracia, tendo por finalidade o desenvolvimento da criança, do adolescente e do adulto, no exercício da cidadania” (Florianópolis, 2007).

A Lei nº 7.508/2007 estabelece, em seção específica, que a gestão democrática do ensino público será promovida “[...] pela participação da comunidade educativa nas decisões e encaminhamentos, fortalecendo a vivência da cidadania” (Florianópolis, 2007). Segundo a norma, há que serem assegurados:

- I - Processo de legitimação da direção da Unidade Educativa;
- II - Autonomia para elaborar, executar, avaliar e reelaborar seu projeto político pedagógico;
- III - Autonomia na organização dos pais ou responsáveis, profissionais da educação e corpo discente, na forma da legislação vigente; e
- IV - Realização do Fórum Municipal de Educação (Florianópolis, 2007).

Embora as diretrizes indiquem a participação da comunidade no trato dos assuntos escolares, a suposição é que a materialidade dessa participação resida na existência de espaços e mecanismos institucionalizados, ainda que não exclusivamente. Mas, é também a noção de coletivização das decisões que se põe como aspecto dessa materialidade. No que diz respeito ao arranjo institucional local destinado à participação e ao controle social, as características e alterações formais, ocorridas a partir de 1990 – alvos principais neste estudo –, nos quatro espaços ou mecanismos enfocados nesta tese, estão descritas nos Quadros 1 a 4.

Quadro 1 - Conselho Municipal de Educação, criado pela Lei n. 3.651, 11 de novembro de 1991 – Florianópolis

(Continua)

Quanto à composição e mandato	
Origem	Alterações introduzidas
<p>Composição:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• um representante da Secretaria de Educação do Município;</li> <li>• um representante do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis (Sintrasem);</li> <li>• dois representantes das Entidades comunitárias organizadas, um de entidade da Ilha, outro de entidade do Continente, de regiões onde haja escolas municipais;</li> <li>• um representante das APPs municipais;</li> <li>• um representante da Câmara de Vereadores, indicado pelo Plenário;</li> <li>• um representante do Senac;</li> <li>• um representante do Senai;</li> <li>• um representante da Secretaria da Educação, Cultura e Desporto;</li> <li>• Os representantes comunitários e seus suplentes deverão ser escolhidos em votação secreta.</li> <li>• O representante das APPs será escolhido em votação secreta, da qual participe um representante de cada APP das escolas municipais.</li> <li>• O CME será presidido por pessoa de livre escolha dos membros do Conselho, empossada pelo Prefeito Municipal, desde que seja membro do Conselho.</li> </ul> <p>Mandato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandato de um ano, podendo ser reconduzidos a critério das entidades que representam.</li> <li>• O desempenho das funções de membro do Conselho não será remunerado, sendo considerados relevantes os serviços prestados.</li> <li>• Faltas injustificadas a uma reunião priva do direito de voto na reunião subsequente.</li> </ul>	<p><b>Lei n. 3.951/1992</b></p>
	<p><b>Inserido:</b> (De 9 para 11 membros, com mandato de um ano)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Santa Catarina (Sinte).</li> <li>• Representante das entidades estudantis legalmente constituídas no município.</li> </ul>
	<p><b>Lei n. 7.503/2007</b></p>
	<p><b>Inserido / alterado:</b> (De 11 para 15 membros, com mandato de dois anos).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De um para três representantes da Secretaria Municipal de Educação.</li> <li>• Um representante dos profissionais da educação da rede municipal de ensino.</li> <li>• Um representante das Organizações Não Governamentais conveniadas com a Secretaria.</li> <li>• Um representante de pais vinculados ao Conselho Deliberativo do Sistema Municipal de Ensino.</li> <li>• Um representante de instituições vinculadas aos portadores de necessidades educativas especiais.</li> <li>• Um representante de escolas particulares vinculadas ao sistema municipal de ensino (entidade representativa).</li> <li>• Um representante dos profissionais das escolas particulares vinculadas ao sistema municipal de ensino.</li> <li>• Um representante das universidades públicas com sede no município.</li> <li>• Um representante dos diretores das unidades educativas da rede municipal de ensino.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representante do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis (Sintrasem).</li> <li>• Representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Santa Catarina (Sinte).</li> <li>• Representante da Câmara de Vereadores.</li> <li>• Representante do Senac.</li> <li>• Representante do Senai.</li> </ul>
	<p><b>Lei n. 9.452/2014</b></p>
	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representante da Universidade Federal de Santa Catarina.</li> <li>• Representante da Universidade do Estado de Santa Catarina.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Um representante das universidades públicas com sede no município.</li> </ul>

(Continua)

Quanto à composição e mandato	
Origem	Alterações introduzidas
	<b>Lei n. 10.010/2016</b>
	<p><b>Inserido / alterado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Um representante dos profissionais da educação básica da rede municipal [amplia para dois]</li> <li>• Dois representantes das entidades comunitárias no município.</li> <li>• Um representante dos diretores das unidades educativas, sendo um do ensino fundamental e outro da educação infantil [amplia para dois].</li> <li>• Mandato de três anos.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Um representante das entidades comunitárias com sede na área continental do município.</li> <li>• Um representante das entidades comunitárias com sede na área insular do município.</li> <li>• Mandatado de dois anos.</li> </ul>
	<b>Lei n 10.773/2021</b>
	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Um representante do Comitê Metropolitano para o Desenvolvimento da Grande Florianópolis.</li> <li>• Um representante da Junior Achievement</li> </ul>
	<b>Decreto nº 22.685, de 19 de março de 2021.</b>
	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Academia Catarinense de Letras:</li> <li>• Câmara de Dirigentes Lojistas de Florianópolis - CDL:</li> <li>• Observatório Social do Brasil:</li> <li>• Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis, Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas no Estado de Santa Catarina - SESCON/SC:</li> <li>• Floripa Sustentável:</li> <li>• Ordem dos Advogados do Brasil - OAB:</li> <li>• Associação Comercial e Industrial de Florianópolis - ACIF:</li> <li>• Associação Metropolitana de Micro e Pequenas Empresas - AMPE:</li> <li>• Associação Catarinense de Tecnologia - Acate:</li> <li>• Associação de Mantenedores Particulares de Educação Superior de Santa Catarina - Ampesc</li> <li>• Associação FloripAmanhã</li> </ul>
	<b>Decreto nº 25.006, de 14 de março de 2023.</b>
	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes da Coordenadoria Municipal de Políticas de Promoção de Igualdade Racial</li> </ul>

(Continua)

<b>Quanto à função</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzida</b>
(vetado)	<p align="center"><b>Lei n. 3.951/1992</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivo de propor a formulação da política de educação municipal.</li> </ul>
	<p align="center"><b>Lei n. 7.503/2007</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estímulo à formulação da política de educação municipal.</li> </ul>
<b>Quanto ao caráter</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
(vetado)	<p align="center"><b>Lei n. 3.951/1992</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberativo, normativo, fiscalizador e controlador da destinação e aplicação dos recursos da educação.</li> </ul>
	<p align="center"><b>Lei n. 7.503/2007</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propositivo, mobilizador, consultivo. A fiscalização e controle passa a ser sobre a implementação das políticas de educação municipal.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalizador e controlador da destinação e aplicação dos recursos da educação.</li> </ul>
	<p><b>Lei n 10.773/2021</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nova redação para o Art. 3º por meio da qual o secretário municipal de educação, após apreciação das decisões do Conselho Municipal de Educação, poderá devolver ao conselho, caso julgue necessário, com indicação de alterações, seguida de justificativa. Não sendo acatadas as indicações pelo conselho, e sendo elas consideradas contrárias ao interesse público, poderá o secretário municipal de educação vetá-las.</li> </ul>
<b>Quanto às atribuições</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<p>É competência do Conselho Municipal de Educação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elaborar o seu regimento interno;</li> <li>• determinar normas e medidas para a organização e funcionamento do sistema municipal de ensino;</li> <li>• determinar as medidas e julgar necessárias à melhor solução dos problemas educacionais do município;</li> <li>• apreciar o Plano de Educação da Rede Municipal de Ensino de duração plurianual;</li> <li>• exercer as atribuições que lhe foram delegadas pelo Conselho Estadual de Educação;</li> </ul>	<p align="center"><b>Lei n. 7.503/2007</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhar, avaliar e emitir parecer sobre planos de aplicação de recursos destinados à educação.</li> <li>• Analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apreciar o plano de Educação da rede municipal de ensino, de duração plurianual.</li> <li>• Estabelecer plano de aplicação dos recursos a que se refere à Lei Orgânica do município.</li> </ul>

(Conclusão)

Quanto às atribuições	
Origem	Alterações introduzidas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• estabelecer planos para a aplicação dos recursos referidos na Lei Orgânica do Município de Florianópolis;</li> <li>• envidar esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) promover a publicação anual de estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de cursos para o ano subsequente.</li> <li>b) estudar a composição de custos de ensino público, propondo medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade.</li> <li>c) propor medidas e modificações que objetivem a expansão e ao aperfeiçoamento do ensino.</li> </ol> </li> <li>• emitir pareceres sobre assuntos de naturezas pedagógica e educativa que lhe sejam submetidos pelo Prefeito Municipal ou pelo Secretário de Educação;</li> <li>• promover sindicâncias através de comissões especiais em qualquer dos estabelecimentos de ensino sujeitos a sua jurisdição sempre que julgar conveniente, adotando as medidas correcionais que entender necessárias;</li> <li>• manter intercâmbio com os Conselhos Federal e Estadual de Educação.</li> <li>• publicar, anualmente, relatório de suas atividades.</li> </ul>	<p><b>Lei n. 7.503/2007</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhar, avaliar e emitir parecer sobre planos de aplicação de recursos destinados à educação.</li> <li>• Analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apreciar o plano de Educação da rede municipal de ensino, de duração plurianual.</li> <li>• Estabelecer plano de aplicação dos recursos a que se refere à Lei Orgânica do município.</li> </ul>

Fonte: adaptado de Nardi *et al.* (2022).

O Conselho Municipal de Educação (CME), como órgão deliberativo, consultivo e normativo, tem a função principal de estabelecer diretrizes e normas para a educação municipal, bem como fiscalizar e avaliar sua execução. É, nas palavras de Teixeira (2004), instrumento de participação popular na gestão da educação e pode contribuir para a construção de políticas educacionais mais democráticas e efetivas. O pressuposto é que os conselhos, na “[...] função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzam ideais e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta” (Teixeira, 2004, p. 692).

No caso de Florianópolis, conforme se pode verificar no Quadro 1, o Conselho Municipal de Educação é composto por representantes de diversos setores da sociedade, como

professores, pais de alunos, gestores escolares, sindicatos e entidades civis. Essa diversidade pressupõe, em geral, a representatividade de diferentes segmentos da sociedade, além de composição do conselho ter um peso importante na deliberação de medidas afetas às políticas educacionais e à fiscalização da execução destas medidas.

Contudo, em contradição a um dos princípios do CME, a Lei n. 7.503/2007, sancionada por Dario Berger (2005-2009), então do PSDB, formalizou a retirada dos assentos destinados aos Sindicatos – Sintrassem e Sinte – mesmo que a participação dos sindicatos em espaços de gestão seja parte fundamental para uma garantia dos direitos dos trabalhadores da educação e, também, na defesa de uma educação pública, gratuita e de qualidade (Souza; Bruel, 2015). Em paralelo, houve aumento do número de vagas reservadas ao poder público municipal e a introdução de representante de organizações não governamentais conveniadas com a secretaria.

Ademais, há que se destacar que as alterações na composição do CME foram acompanhadas de outras que parecem conferir ao Conselho um papel menos deliberativo sobre a política municipal de educação, de que é evidência a demarcação das expressões *propositivo*, *mobilizador* e *consultivo*, com o papel *fiscalizador* concentrado na implementação das políticas. Diante dessas alterações, é inevitável a indagação quanto aos efeitos de tais medidas na prática social. Ou seja, se servem à reprodução ou à transformação da realidade social.

A se considerar o conjunto das alterações nesse espaço institucionalizado de participação, ocorridas ao longo das últimas décadas, se por um lado, é possível assegurar que formalmente tem havido algum movimento de ampliação da representação dos setores da sociedade, de que é mostra o aumento de 11 para 15 cadeiras, por outro, a promulgação, pelo prefeito Gean Loureiro (2020-2022), da Lei n. 10.773, de 27 de janeiro de 2021, promoveu modificações que implicaram o alcance do poder decisório do Conselho Municipal de Educação. A consequência foi a ampliação do poder governamental nas decisões, como é possível verificar nas seguintes passagens da Lei:

Art. 3º O Secretário Municipal de Educação apreciará as decisões do Conselho Municipal de Educação e devolverá, caso necessário, em um prazo máximo de sessenta dias, acompanhadas das indicações das alterações com as devidas justificativas.

Parágrafo único. Após a análise do Conselho Municipal de Educação, não acatadas as indicações das alterações, o Secretário Municipal de Educação, caso considere as decisões do Conselho Municipal de Educação contrárias ao interesse público, vetá-las-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará os motivos do veto, no prazo de quarenta e oito horas, ao Presidente do Conselho Municipal de Educação.

Também na perspectiva de concentração e poder pelo governo municipal, ao aumentar o número de conselheiros, a mesma lei assegurou que a maior parte deles estaria ligada ao governo municipal e/ou ao setor empresarial. Conforme argumenta Freitas (2021) à época, movimento como este abre caminho para que a “visão empresarial seja predominante nas decisões e, com isso, pretendem isolar o gestor das pressões sociais do setor educacional, entregando a educação à pressão das corporações do setor empresarial”. Segue Freitas (2021) argumentando que “tais pressões, sabemos, são destinadas a cuidar dos interesses lucrativos e individuais do mercado e pouco têm a ver com qualidade social da educação demandada pelas entidades da área da educação”. Em síntese, quando as instituições educacionais pensam a educação como um bem público, acabam obstaculizando as intenções mercantis do empresariado.

O segundo mecanismo institucionalizado de participação e controle social enfocado no estudo é a escolha de diretor escolar. Esta, conforme detalha o Quadro 2, foi introduzida no ano de 1986, tendo havido diversas alterações desde então.

Quadro 2 – Escolha de diretor escolar, estabelecida pela Lei n. 2.415, 8 de julho de 1986 – Florianópolis

(Continua)

<b>Quanto ao provimento e à candidatura</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<p>O candidato deve preencher os seguintes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ser membro efetivo do Quadro do Magistério Público Municipal;</li> <li>• ser portador de diploma do Curso de Magistério e ou Curso Superior;</li> <li>• possuir no mínimo 2 anos ininterruptos de experiência no Magistério;</li> <li>• ter efetivo exercício na unidade de experiência no Município.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Decreto n. 4.342/2006</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Membro substituto do magistério da rede pública municipal [além dos membros efetivos]</li> <li>• Possuir curso superior na área da Educação.</li> <li>• Ter atuado, no mínimo, um ano da unidade educativa em que se candidatar.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser portador de diploma de curso de Magistério.</li> <li>• Ter efetivo exercício na unidade em que se candidata.</li> </ul>

(Continua)

<b>Quanto ao provimento e à candidatura</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
	<b>Decreto n. 6.205/2008</b>
	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Candidatura de membro efetivo do quadro civil, cargo de auxiliar de sala, bibliotecário e admitido em caráter temporário [além de membro efetivo].</li> <li>• [Apresentação de projeto de gestão, aprovado em Assembleia], em consonância com a lei do sistema municipal de ensino de Florianópolis.</li> </ul>
	<b>Decreto n. 6.304/2008</b>
	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuais ocupantes de cargo em comissão de diretor de unidade educativa poderão candidatar-se na eleição direta.</li> </ul>
	<b>Decreto n. 8.287/ 2010</b>
	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O provimento ao cargo em comissão ocorrerá para mandato de três anos.</li> <li>• [Eleição direta] com a participação da comunidade escolar.</li> <li>• Candidatura de membro efetivo do quadro civil, cargo de auxiliar de sala, bibliotecário, ocupante de cargo em comissão de diretor de escola ou secretário de escola [além de membro efetivo ou substituto da rede municipal].</li> </ul>
	<b>Decreto n. 11.951/2013</b>
	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter participado e concluído curso de gestão escolar, com 40 horas, oferecido pela Secretaria Municipal de Educação.</li> </ul>
	<b>Decreto n. 16.182/2016</b>
	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Provimento a função de confiança.</li> <li>• Candidatura de servidores no quadro do magistério, servidor efetivo do quadro civil, nos cargos de auxiliar de sala ou bibliotecário.</li> <li>• Possuir curso de Pedagogia ou licenciatura.</li> <li>• Ter concluído curso de gestão escolar, com 40 horas, no ano da candidatura, até a data da posse.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Provimento a cargo em comissão.</li> </ul>
	<b>Decreto n. 20.370/2019</b>
	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter concluído curso de gestão escolar, com 20 horas, oferecido pela Secretaria Municipal de Educação, com avaliação descritiva dos módulos da formação e submetido à banca avaliadora de Plano de Ação.</li> <li>• Ter formação em nível superior na sua área de atuação.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Possuir curso de Pedagogia ou licenciatura.</li> </ul>

(Continua)

<b>Quanto ao provimento e à candidatura</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
	<p><b>Decreto n. 20.665/2019</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Frequência de 100% no curso de formação em gestão escolar.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliação descritiva dos módulos da formação.</li> </ul>
	<p><b>Decreto n. 24.012/2022</b> (Supressão da eleição e introdução da escolha de planos de gestão)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ser servidor efetivo do Quadro do Magistério ou servidor efetivo no Quadro Civil, nos cargos de Auxiliar de Sala e Bibliotecário.</li> <li>Ter atuado durante 3 (três) anos letivos completos na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, até a data da inscrição.</li> <li>Estar atuando por, no mínimo, 6 (seis) meses consecutivos na Unidade Educativa em que pretende se candidatar.</li> </ul>
<b>Quanto ao colégio eleitoral</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<p>Possui(em) direito ao voto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>professores, especialistas e demais servidores em exercício na Unidade Escolar;</li> <li>alunos regularmente matriculados a partir de 5ª série;</li> <li>o pai ou a mãe do aluno ou seu responsável;</li> <li>os pais ou responsáveis votarão uma única vez, na hipótese de terem mais de um dependente matriculado na mesma escola.</li> </ul>	<p><b>Decreto n. 16.182/2016</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>[Além de pais, funcionários e alunos de 5º ano a 8ª série], o colégio eleitoral é composto por servidores efetivos e substitutos, professores efetivos e substitutos, terceirizados e alunos do 9º ano.</li> </ul>
	<p><b>Decreto n. 20.370/2019</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão, no colégio eleitoral, de estudantes da Educação de Jovens e Adultos.</li> </ul>
	<p><b>Portaria n. 473/2022, decorrente do Decreto n. 24.012/2022</b> (Regulamenta o processo de escolha do Plano de Gestão Escola - PGE, nas Unidades Educativas da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estudantes de 6º ao 9º ano, matriculados e com frequência mínima de 75%.</li> </ul>

(Continua)

<b>Quanto ao processo eleitoral</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Secretário Municipal de Educação definirá comissão eleitoral para coordenar, executar escriturar e promulgar os resultantes da eleição em cada Escola.</li> <li>• A Comissão será escolhida em Assembleia Geral da Escola, com representação igualitária de pais ou responsáveis, alunos e professores, especialistas e demais servidores em exercício na Escola, comunicando sua constituição à Secretaria Municipal de Educação.</li> </ul>	<b>Decreto n. 4.342/ 2006</b>
	<b>Inserido:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissão eleitoral geral: sete membros da secretaria municipal de Educação; um membro da Procuradoria Geral do Município; e um membro da secretaria municipal de Administração.</li> <li>• Comissão eleitoral local: dois representantes de pais; três representantes de servidores; dois representantes dos alunos.</li> </ul>
	<b>Decreto n. 6.205/2008</b>
	<b>Inserido:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissão eleitoral geral [de nove membros do governo municipal] tem incluídos outros dois membros da Secretaria Municipal de Educação.</li> </ul>
	<b>Decreto n. 8.287/2010</b>
<b>Inserido:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissão eleitoral geral [de nove membros do governo municipal] tem incluídos dois membros do SITRASEM, com atribuição de coordenar o processo eleitoral e subsidiar as comissões locais.</li> <li>• Comissão local acrescida de um representante de pais [constituída, inicialmente, de dois representantes de pais, três de servidores e dois de alunos].</li> </ul> <b>Suprimido:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusão de um representante de funcionários na Comissão eleitoral local.</li> </ul>	
<b>Decreto n. 11.951/2013</b>	
<b>Inserido:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A Comissão eleitoral geral tem incluídos outros dois membros da Secretaria Municipal de Educação.</li> </ul> <b>Suprimido:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Excluídos da Comissão eleitoral geral os dois representantes do SITRASEM.</li> </ul>	
<b>Decreto n. 16.182/2016</b>	
<b>Inserido:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os três representantes de servidores, na Comissão eleitoral local passam a ser de servidores efetivos ou substitutos, professores efetivos ou substitutos ou terceirizados.</li> </ul> <b>Suprimido:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Excluídos dois membros da Comissão eleitoral geral [todos são representantes da Secretaria Municipal de Educação].</li> </ul>	
<b>Decreto n. 20.370/2019</b>	
<b>Inserido:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Designação da Comissão eleitoral geral por Portaria.</li> </ul> <b>Suprimido:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Excluída a composição da Comissão eleitoral geral.</li> </ul>	

(Conclusão)

<b>Quanto ao processo eleitoral</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
	<p align="center"><b>Decreto nº 24.012/2022</b></p> <p><b>Inserido</b> (com mudanças no modelo de escolha)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação de Plano de Gestão com período futuro de 3 anos.</li> <li>• Plano de Gestão Escolar ser elaborado com base no PPP de cada Unidade Educativa, Diretrizes Curriculares Nacionais e Municipais, nas Resoluções do CME, bem como na legislação vigente.</li> <li>• Defesa pública da proposta de Plano de Gestão Escolar perante a comunidade educativa.</li> <li>• Escolha do Plano de Gestão Escolar pela comunidade educativa</li> </ul>
<b>Quanto às condições para a posse</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Será considerado eleito aquele que obtiver o maior percentual de sufrágios, respeitando o Colégio Eleitoral mínimo de 1/3 de votos.</li> <li>• A posse do eleito ocorrerá 15 dias após a divulgação dos resultados.</li> </ul>	<p align="center"><b>Decreto n. 4.342/2006</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação em curso de formação continuada.</li> </ul>
	<p align="center"><b>Decreto n. 6.205/2008</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A nomeação ao cargo de diretor requer participação em curso de formação, com carga horária de 20h e frequência de 100% [inicialmente, a previsão era por participação em curso de formação continuada].</li> </ul>
	<p align="center"><b>Decreto n. 8.287/2010</b></p> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclui o critério de que nomeação ao cargo de diretor requer participação em curso de formação, com carga horária de 20h e frequência de 100% [inicialmente, a previsão era por participação em curso de formação continuada].</li> </ul>
	<p align="center"><b>Decreto n. 24.012/2022</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concluir curso de Gestão Escolar oferecido no ano do processo de escolha.</li> </ul>

Fonte: adaptado de Nardi *et al.* (2022), com complementação (2023).

No que concerne à escolha de diretores, do Quadro 2 destacam-se, inicialmente, a alteração feita no quadro de normas que possibilitou a candidatura de trabalhadores em educação que não integram o quadro docente da educação básica, bem como o fato de não ser mais necessária formação em licenciatura para o exercício do cargo. A esse respeito, Nardi *et al.* (2022, p. 52) chamam atenção para “a exigência de curso preparatório a candidatos (inicialmente dirigida aos eleitos), executado pela Secretaria Municipal de Educação, [o que] também abre a possibilidade de indagações quanto às perspectivas de gestão adotada pelos futuros gestores”.

Nas últimas edições de escolha de diretores escolares, em 2019 e 2022, a Secretaria Municipal de Educação ofertou um curso preparatório. As temáticas foram: aspectos básicos

sobre planejamento e gestão; planejamento e gestão estratégica; gestão de pessoal, sistemas e de materiais; delineamentos normativos: políticas para gestão escolar e gestão educacional. Foi tomado por base o Projeto Político Pedagógico (PPP) da unidade educativa, as diretrizes curriculares da rede municipal de ensino, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), os planos nacional e municipal e a legislação vigente (Florianópolis, 2022).

Em paralelo, o Sintrase realizou um ciclo de estudos e debates sobre a atuação política do diretor nas unidades educativas, composto por oito encontros que totalizaram 40 horas. O evento, intitulado *Na minha escola eu escolho*, visou a propiciar formação para profissionais da rede municipal de educação de Florianópolis, tomando como referência os princípios que orientam a gestão democrática nos sistemas de ensino e nas unidades escolares, a função social da escola pública e da educação como prática social e política (Sintrase, 2019), tendo sido desdobrado nas seguintes temáticas: formação inicial e continuada de profissionais da educação, a gestão da escola e o desenvolvimento humano; o histórico e a luta pela consolidação da gestão democrática na RME de Florianópolis; privatização da educação pública – diferentes estratégias; a prática da gestão democrática e os desafios da atualidade; financiamento da educação pública; assédio e relações de trabalho na educação; assédio e relações de trabalho na educação; e trabalhadores da educação em luta: história, desafios, perspectiva e compromissos com a gestão democrática (Sintrase, 2019).

As diferenças nas pautas de formação para gestores são de diversas ordens. O tom funcional da pauta do governo, que faz sobressair as noções de competitividade e eficiência, contrasta com o caráter político da pauta do sindicato, que além dessa marca fundamental, quando se trata de gestão da educação, denota atenção com as condições de trabalho, sobretudo os desafios ali presentes, e com o tema da gestão democrática como uma construção histórica, porém não simplesmente assegurada, haja vista situar-se como parte de um projeto de educação, sempre em disputa em nossa sociedade. Outros contrastes são evidentes, como a perspectiva de gestão em cada pauta: de um lado, a gestão eficiente, estratégica e normatizada; do outro, a gestão democrática como referencial de política e de prática, inclusive para enfrentamento às formas de dissolução do público, representada pelo avanço da privatização. Não sendo meramente textuais, essas são mostras da natureza da prática social da qual cada prática discursiva é parte, além do agir social que cada qual busca inspirar (Fairclough, 2016). Neste caso, agires caracterizados pela contradição entre reprodução e transformação da realidade, entre sujeitos competitivos e prontos para serem adaptados rapidamente às mudanças que se processam no mundo competitivo, de que o

mercado é o espelho, e sujeitos coletivos, imbuídos do propósito de elevar a educação ao patamar de bem coletivo, para o que é necessário esclarecer e transformar. Isto passa pela recuperação da função do controle social, função esta que, conforme contribui Mészáros (2011), encontra-se alienada do corpo social, haja vista ter sido deixada para o capital.

Algumas notícias veiculadas por órgãos do poder público municipal e da sociedade civil têm assinalado a presença de mecanismos de participação e de suas repercussões na gestão da educação municipal. Tema que tem ganhado as manchetes de diferentes canais de comunicação, a eleição para diretores escolares foi destacada, por exemplo, pelos números significativos de eleitores nos processos eleitorais da rede municipal de Florianópolis, como foi o caso de matéria publicada em 2013, que refere o comparecimento aos locais de votação de mais de 30 mil votantes (Portal da Ilha, 2013)<sup>92</sup>. Outra, publicada em 2016, destaca terem sido 40 mil votantes nesse mesmo ano (Florianópolis, 2016). De acordo com esta segunda matéria, na capital catarinense as eleições diretas para diretores ocorrem desde o ano de 1986, sendo que “em um primeiro momento, só havia eleição em escolas básicas (1ª série a 8ª série), [e em] 1994, o processo foi ampliado para todas as unidades, contemplando também as escolas desdobradas (atualmente 1º ano ao 5º ano), bem como para as creches e os núcleos de educação infantil”.

A sinalizar certa instabilidade do mecanismo da eleição na capital, o Sintrasem publicou matéria, em setembro de 2013, mencionando o refreamento à questão, gerado pelo então governo de Ângela Amim, quanto ao cancelamento das eleições daquele ano, alegando inconstitucionalidade da lei, o que, em certa medida, vai de encontro a pressupostos da gestão democrática da educação na capital catarinense (Sintrasem, 2013). Por entender que a eleição é condição importante e para a democratização da gestão educacional, mesmo com a medida imposta pela gestora municipal, o sindicato promoveu condições de resistência durante o processo eleitoral, com destaque para a tarefa: “Garantir que no Plano de Gestão constem as instâncias deliberativas da Unidade Educativa: APP, Conselho Escolar e Assembleia Geral (com trabalhadores e comunidade juntos)” (Sintrasem, 2013).

---

<sup>92</sup>Ao candidato para participar e assumir o cargo era obrigatório o cumprimento da formação ofertada pela Gerência de Formação Permanente e desenvolvido na modalidade a distância, com carga horária de 40 horas. Os candidatos precisavam atingir 1/3 de cada segmento para poder assumir ao cargo. Se o eleito não alcançasse quórum mínimo, a Secretaria Municipal de Educação indicaria o nome para dirigir a unidade.

Cabe um registro ao fato de, em 2022, pelo Decreto n. 24.012, de 4 de julho<sup>93</sup>, a eleição direta para diretores ter sido suprimida e, em seu lugar, ter sido introduzido processo de escolha de planos de gestão escolar, pela comunidade escolar (profissionais, estudantes e pais), mediante votação. Não restam dúvidas de que tal medida, tomada com base em decisões e orientações de órgãos superiores, repercutiu para processo de democratização da gestão escolar que tem, na eleição direta, um dos mais importantes instrumentos. A maior normatização sobre a composição da proposta de gestão, agora configurada no Plano de Gestão – um dos princípios da gestão escolar é o comprometimento com resultados (art. 1º, X) –, e a nomeação que, ao fim e ao cabo, passa a ser decisão última do Chefe do Poder Executivo, são alguns pontos desta repercussão.

Quadro 3 – Conselho escolar, estabelecido pela Lei n. 2.622, 7 de julho de 1987 – Florianópolis

(Continua)

<b>Quanto à composição e ao mandato</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes da direção, dos professores, dos especialistas em assuntos educacionais, dos alunos, dos pais, dos funcionários eleitos, efetivos e suplentes pelos seus pares respectivamente.</li> <li>• Um membro do Conselho não pode representar mais que um segmento.</li> <li>• O mandato será um ano, permitida a reeleição.</li> <li>• O Presidente será escolhido por eleição pelos seus pares dentre os membros efetivos.</li> <li>• Nas escolas de 1ª a 4ª Série, e Educação Infantil não haverá representante dos alunos.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Lei n. 9.345/2013</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes da direção, professores, especialistas em assuntos educacionais, alunos pais, funcionários eleitos, efetivos e suplentes.</li> <li>• Incluída a possibilidade de representantes da sociedade civil, quando solicitarem assento.</li> <li>• Mandato de dois anos.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandato de um ano.</li> </ul>
<b>Quanto às atribuições</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenar e promover a elaboração do regimento da unidade escolar;</li> <li>• Deliberar, no âmbito de sua competência, sobre:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) diretrizes e metas de atuação da escola;</li> <li>b) propostas de alternativas para solução dos problemas de natureza</li> </ol> </li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Lei n. 9.345/2013</b></p> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusão no currículo das disciplinas optativas.</li> </ul>

<sup>93</sup>O conteúdo do decreto traz como justificativa maior “a Recomendação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina por meio do Processo TCE/SC @RLI21/0047911 para que a Prefeitura de Florianópolis publicasse novo ato normativo para regulamentar a escolha dos gestores de Unidades Educativas; e, Considerando a Nota Técnica do MPSC nº 001/2021/CIJ que ‘oferece subsídio teórico normativo para hipótese de provimento do cargo de Diretor de Unidade Educativa, de forma a compatibilizar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino com a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de nomear e exonerar livremente cargos em comissão’ ” (Florianópolis, 2022).

<p>administrativa, pedagógica e financeira, e orçamento definindo prioridades de recursos;</p> <p>c) questões de ordens disciplinares, na unidade escolar;</p> <p>d) estimular a regulamentação de entidade e de órgãos de decisão coletiva a nível da unidade escolar;</p> <p>e) inclusão no currículo das disciplinas optativas;</p> <p>f) programas elaborados com a participação da comunidade escolar e sua integração;</p> <p>g) programas de apoio ao aluno e de contenção à evasão escolar;</p> <p>h) aproveitamento do espaço físico da unidade escolar;</p> <p>i) critérios de avaliação e calendário escolar adotadas pela unidade escolar observada a legislação pertinente;</p> <p>j) garantia dos meios de acesso e permanência do aluno na escola.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar os relatórios anuais da escola, avaliando o seu desempenho face às diretrizes e as metas estabelecidas, publicando o resultado na unidade escolar;</li> <li>• Analisar e propor melhorias no processo ensino-aprendizagem.</li> <li>• Elaborar seu próprio regimento, submetendo-o à Assembleia Geral unidade escolar, para a devida aprovação.</li> </ul>	
--	--

Fonte: adaptado de Nardi *et al.* (2022).

A performance de um Conselho Escolar está relacionada a sua função deliberativa. Ele em espaço de diálogo, de troca de ideias, busca alternativas diante de desafios escolares. Frequentemente, eles são lembrados por reafirmarem, tanto em termos de aparatos legais quanto de práticas, a gestão democrática na escola pública, haja vista serem lugares de participação, que é condição à democratização (Riscal, 2010). Por assim sê-lo, também se constituem em lugares de disputas e palco de contradições, como também é a escola ante os determinantes de uma sociedade marcada pela luta de classes.

Como tal, no caso da capital em análise, a constatação que sobressai no Quadro 3, quanto a alterações introduzidas a partir de 1990, é a que advém da Lei n. 9.345/2013, que exclui do Conselho Escolar a participação em decisões sobre disciplinas optativas do currículo escolar, cujo alcance poderia reforçar o respeito à diversidade cultural e à pluralidade de ideias e valores pulsantes na escola.

Essa é uma medida contraditória ao discurso que advoga um currículo flexível e diversificado, frequentemente associado ao argumento da necessidade de atender demandas de uma sociedade cada vez mais complexa e “globalizada”. Mas, essa contradição se dissipa quando a questão reside no campo decisório, pois as políticas educacionais têm sido cada vez mais centralizadoras, sobretudo em assuntos que vêm se revelando estratégicos ao projeto de educação afeito aos interesses hegemônicos na sociedade, como é o currículo escolar. Também neste caso, a compreensão é de se estar diante de uma prática social que, conforme assinalam Behring e Boschetti (2016), é afeita a seu múltiplo e contraditório processo de produção e reprodução social.

Quadro 4 – Fórum Municipal de Educação<sup>94</sup>, estabelecido pelo art. 10 da Lei n. 7.508, de 27 de dezembro de 2007 – Florianópolis

(Continua)

Quanto à composição	
Origem	Alterações introduzidas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes do Poder Público Municipal:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Secretaria Municipal de Educação</li> <li>b) Conselho Municipal de Educação - CME;</li> <li>c) Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis - IGEOF;</li> <li>d) Secretaria Municipal de Assistência Social;</li> <li>e) Secretaria Municipal de Saúde; e</li> <li>f) Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Municipal de Florianópolis – CECDMF.</li> </ol> </li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Decreto n. 20.800/2019</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluído, no quadro de representantes do Poder Público Municipal, representante da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial.</li> <li>• Incluído, no quadro de representantes de organizações não governamentais, representante: do Instituto de Diversidade Sexual da Grande Florianópolis; da Associação dos Surdos da Grande Florianópolis; e do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial.</li> </ul>
Quanto à composição	
Origem	Alterações introduzidas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes de entidades governamentais:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - IFSC;</li> <li>b) Colégio de Aplicação - UFSC;</li> <li>c) Gerência Regional da Educação da Grande Florianópolis - Gerede;</li> <li>d) Ministério Público - MP - 15<sup>a</sup> Promotoria da Infância e da Juventude da Capital;</li> </ol> </li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Decreto n. 20.800 /2019</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluído, no quadro de representantes do Poder Público Municipal, representante da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial.</li> <li>• Incluído, no quadro de representantes de organizações não governamentais, representante: do Instituto de Diversidade Sexual da Grande Florianópolis; da Associação dos Surdos da Grande Florianópolis; e do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial.</li> </ul>

<sup>94</sup>A instituição do Fórum se deu em 2013, pelo Decreto n. 11.412, de 22 de março de 2013. Porém, conforme sugere o conteúdo, tratou-se de uma medida endereçada à realização da Conferência Municipal de Educação, como parte do processo de construção do Plano Municipal de Educação. A revogação por meio do Decreto n. 20.800/2019 ocorreu após a publicação do Decreto n. 13.800/2014, que também instituiu o Fórum, ficando evidente tratar-se da atual versão do órgão. É com base nessa última versão que apontamos as alterações processadas no período.

<p>e) Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc e Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representantes de entidades não governamentais: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - Apae;</li> <li>b) Associação dos Administradores Escolares de Santa Catarina - AAESC;</li> <li>c) Associação dos Municípios da Grande Florianópolis - GRANFPOLIS;</li> <li>d) Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos - AFLODEF;</li> <li>e) Associação Catarinense para Integração do Cego - ACIC;</li> <li>f) Centro de Integração Empresa Escola - CIEE/SC;</li> <li>g) Núcleo de Estudos Negros - NEM;</li> <li>h) Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac;</li> <li>i) Sindicato das Escolas Particulares - Sinepe;</li> <li>j) União Catarinense de Estudante - UCE;</li> <li>k) União Catarinense de Estudos Secundaristas - UCES;</li> <li>l) Universidade do Sul de Santa Catarina - Unisul;</li> <li>m) Demais órgão ou entidades interessadas em participar, poderão inscrever-se, de acordo com as normas constantes no Regimento Interno.</li> </ul> </li> </ul>	
<b>Quanto às funções</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão consultivo das políticas educacionais</li> </ul>	Sem alteração
<b>Quanto às atribuições</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidiar as autoridades educacionais na elaboração e acompanhamento das políticas.</li> <li>• Elaborar, acompanhar, avaliar e readequar o plano, a partir do documento base.</li> <li>• Elaborar o regimento interno</li> <li>• Acompanhar e avaliar o processo e encaminhamentos das deliberações do fórum.</li> <li>• Organizar, em conjunto com a secretaria municipal de educação, espaços de discussões.</li> <li>• Caberá à secretaria, criar comissão técnica, para a elaboração do documento base a ser encaminhado ao fórum para discussões e sugestões que se fizerem necessárias com vistas à readequação do plano municipal de</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Decreto n. 20.800/2019</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoramento do Plano Municipal de Educação.</li> </ul>

educação, Lei n. 379, de 2010, ao Plano Nacional de Educação.	
---	--

\* Não foram acessados os Decretos n. 1540/2002 e n. 2.342/2004, ambos revogados pelo Decreto n. 4.342/2006. Fonte: adaptado de Nardi *et al.* (2022).

O Fórum Municipal de Educação, tal como tem sido conhecido, sobretudo no contexto da Conae de 2010, é considerado um importante mecanismo de participação social em matéria de construção, implementação e avaliação de políticas educacionais, destacando-se o Plano Municipal de Educação. Nele, temas importantes da educação pública podem ser submetidos à discussão, como é o caso da inclusão, da formação de professores, entre outros. Vale dizer que em espaços institucionalizados de participação, embora marcados por contradições, as classes subalternas têm oportunidades de lutar por seus interesses, a fim de influenciar os rumos das políticas públicas (Correia, 2003).

As alterações ocorridas em torno desse espaço institucionalizado de participação e controle social são de reforço à representação de grupos sociais. Conforme indica o Quadro 4, trata-se da inclusão de representantes de entidades de defesa à igualdade racial, diversidade sexual e inclusão de pessoas com deficiência. Como se sabe, essa conquista também é expressão do conflito histórico entre classes, pois o respeito às diferenças vem conflitando com interesses hegemônicos. Afinal, discursos pela defesa intransigente à liberdade têm feito par com os de valorização do individualismo, a padrões e ao conservadorismo (Pereira, 2020). Ademais, em contextos marcados pelo autoritarismo, tem ficado evidente não haver interesse na manutenção de instâncias colegiadas que façam fiscalização, controle, debate diverso e deliberação afetos aos direitos, razão pela qual as possibilidades de organização coletiva para o exercício democrático são frequentemente atacadas. Afinal, ante a prioridade de objetivos voltados à obtenção de lucros e ao reforço do poder, as decisões políticas são concentradas nas mãos de grupos específicos, asseguradores dos interesses da classe no poder.

Fugindo à mistificação que costuma encobrir o mencionado conflito histórico entre classes, compreende-se que a maior representatividade de grupos sociais, como os incluídos pela alteração verificada no Quadro 4, qualifica o debate sobre políticas públicas e a defesa à igualdade, favorecendo condições de resistência e de luta com vistas a transformações sociais.

#### 4.1.2 Goiânia

Goiânia, a capital do estado de Goiás, está localizada na região Centro-Oeste do país, no Planalto Central brasileiro. Foi em 24 de outubro de 1933 que Pedro Ludovico, interventor

nomeado pelo então presidente Getúlio Vargas, lançou a pedra fundamental de Goiânia. Mas, foi somente a partir dos anos de 1960 que a cidade expandiu sua ocupação, tendo constituído mais de 125 novos bairros, o que exigiu mais infraestrutura, energia, transporte e escolas<sup>95</sup>.

Atualmente, conforme dados do IBGE, com sua área de 729,296 km<sup>2</sup> (Brasil, 2023d), a capital possui uma população 1.437.237 habitantes (Brasil, 2023e), tendo registrado Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,799 (Brasil, 2010) e um PIB *per capita*, em 2020, de R\$ 33.826,84 (Brasil, [2023b]). Goiânia sobressai por estar entre as cidades que apresentam os melhores índices de qualidade de vida do país (Reis, 2021).

Goiânia tem se destacado por implementar um modelo de desenvolvimento urbano aliado ao que tem sido denominado de política de responsabilidade ambiental e por ser possuidora da melhor infraestrutura urbana do Brasil<sup>96</sup>. Além disso, também é o município brasileiro com maior área verde por habitante (94 m<sup>2</sup>) e, em nível mundial, fica atrás apenas da cidade de Edmonton, no Canadá, cuja área é de 100 m<sup>2</sup>.

A vegetação da capital Goiânia é predominantemente de cerrado<sup>97</sup>, característica da região do Centro-Oeste brasileiro. Poucas são as regiões de vegetação nativa, porém há inúmeros parques ambientais urbanos com muitas áreas arborizadas, razão pela qual é uma das capitais com maior taxa de arborização do país (Goiânia, 2022a). A região é marcada por duas estações climáticas bem definidas: uma delas quente e úmida, com registros de grandes volumes de chuva – de outubro a abril; e outra mais amena e seca, quando a cidade registra baixos índices de umidade – de abril a setembro (Daher; Hora, 2020).

Em termos demográficos, Goiânia é a cidade do estado com maior população e a 10<sup>a</sup> maior cidade do Brasil, sendo a região metropolitana a de maior concentração populacional<sup>98</sup>. De acordo com Mendes (2021), o principal motivo para o rápido crescimento é o baixo custo de vida na cidade, e o valor do metro quadrado. Contribuem para o crescimento da cidade, as grandes exportações do setor agropecuário, responsável por significativa fatia da economia local.

No estado, a capital possui o maior polo econômico, principalmente no setor de serviços – concentrando, além das principais atividades da esfera pública de Goiás, o principal

---

<sup>95</sup> Informações extraídas do site da Prefeitura de Goiânia. Disponível em <<https://www.goiania.go.gov.br/sobre-goiania/historia-de-goiania>>. Acesso 9 mar. 2023.

<sup>96</sup> Dados extraídos do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/goiania/panorama>. Acesso 7 mar. 2023.

<sup>97</sup> Este tipo de vegetação é tipicamente de zona tropical, região do globo em que está localizada Goiânia.

<sup>98</sup> O nível de desenvolvimento humano de Goiânia é considerado muito bom. Porém, a cidade conta com um grande índice de desigualdade social, motivado por um crescimento urbano que resultou em problemas relacionados à construção de bairros irregulares, crescimento da violência e aumento do trânsito e da poluição.

polo comercial do estado (IBM, 2022), com variadas frentes, embora sobressaindo o beneficiamento de produtos agrícolas. No setor primário, caracteriza-se por pequenos cultivos agrícolas e pecuários, voltados ao mercado local.

Mesmo com índices econômicos destacados, a capital possui inúmeros problemas sociais, dentre eles a falta de moradia. Goiânia possui o maior déficit habitacional do Estado, cerca de 13,41% (Vianna; Lima, 2017). De acordo com dados da própria prefeitura (Goiânia, 2022c), o programa Moradia Goianiense – parceria do Estado com a União – conta com mais de 21 mil famílias cadastradas, sobretudo aquelas em situação de vulnerabilidade social. Às pessoas em situação de rua, a prefeitura oferece o “Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua”.<sup>99</sup>

Relativamente ao saneamento básico, Goiânia conta com uma ampla cobertura de água potável, tratamento de esgoto e recolhimento de resíduos sólidos por meio de aterro sanitário. A capital ocupa a quarta posição com melhor sistema de saneamento básico do país, com de 99,07% no fornecimento de água e 92,71% na coleta de esgoto (Goiânia, 2022b).

A estrutura administrativa da saúde tem uma rede organizada em atendimento móvel de urgência, hospitais, maternidades, centros especializados, unidades de pronto atendimento, unidades de atendimento, saúde mental, diretorias, superintendências, conselho municipal de saúde e escola municipal de saúde pública<sup>100</sup>. Mesmo com uma ampla rede para o atendimento em saúde, vários são os problemas nos serviços diários oferecidos à população. Menção feita pela diretora da Associação dos Usuários de Serviço Mental do Estado de Goiás (AUSSM-GO), Isaura Maria de Melo, durante Audiência Pública realizada na Câmara de Vereadores dá conta de que “[...] faltam remédios, insumos e até papel higiênico [...] estamos aqui porque queremos respostas. Não queremos mais entregar relatórios, fotos e vídeos” (Machado, 2022). Ela também aponta existir um distanciamento entre o discurso e a prática. Na mesma Audiência, vozes ecoam de que o descuido do poder público é uma estratégia para privatizar e entregar os serviços para Organizações Sociais (OS).

Administrativamente, a cidade de Goiânia é organizada em nove regiões – Central, Sul, Sudoeste, Oeste, Mendanha, Noroeste, Vale Meia Ponte, Norte e Leste – que juntas

---

<sup>99</sup>O serviço tem por objetivo assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, com o intuito de fortalecimento de vínculos interpessoais a fim de construir novos projetos de vida. Nesse serviço é realizada orientação individual e grupal, encaminhamentos a serviços socioassistenciais que possam contribuir na construção da autonomia, inserção social e proteção às situações de violência. Conta, também, com espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil.

<sup>100</sup> Informações extraídas do site da Prefeitura de Goiânia, página da Secretaria Municipal de Saúde. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/secretaria/secretaria-municipal-de-saude/>. Acesso em 26 mar. 2023.

possuem 641 bairros. Este grande número de bairros é decorrente do crescimento do município nas últimas décadas, situação que gerou problemas de infraestrutura, principalmente nas zonas periféricas da cidade (Goiânia, 2019a).

O cenário político da capital, após a redemocratização do país, tem sido marcado por uma polarização partidária: de um lado o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com quatro mandatos (1989-1992, 2005-2008, 2009-2010 e 2017-2020); e de outro, o Partido dos Trabalhadores (PT), com três mandatos (1993-1996, 2001-2004 e 2013-2016). Em 2008, pela primeira vez em 16 anos, não houve a realização de um segundo turno. A aliança entre o PMDB e o PT, depois de em vários pleitos terem sido adversários, foi considerada por muitos uma surpresa. Esse pleito também foi marcado pelo menor número de candidatos desde a redemocratização.

Figurou, nesse mesmo período, um mandato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ocorrido entre 1997 e 2000. Contudo, tratou-se da gestão de Nion Albernaz, que já havia sido prefeito por duas oportunidades, pelo MDB.<sup>101</sup>

Como ilustração da polarização político-partidária, nos últimos anos o quadro político-administrativo de Goiânia passou por uma série de alterações, destacando-se alguns acontecimentos. Em 2016, por exemplo, o então prefeito da cidade, Paulo Garcia (PT), foi derrotado nas eleições municipais por Íris Rezende (PMDB), que já havia sido prefeito da cidade em outras ocasiões. Em 2018, Iris Rezende renunciou ao cargo de prefeito, alegando problemas de saúde. O vice-prefeito, Rogério Cruz, do Partido Republicano Brasileiro (PRB), assumiu o cargo em seu lugar. Em 2020, ocorreram novas eleições municipais e o candidato do MDB, Maguito Vilela, foi eleito prefeito da cidade, mas faleceu em janeiro de 2021, em decorrência de complicações decorrentes da Covid-19, razão pela qual assumiu em seu lugar o vice-prefeito eleito, Rogério Cruz, agora pelo Republicanos (Ximenes, 2021).

Desde então, a gestão de Rogério Cruz tem enfrentado críticas em relação à falta de transparência e diálogo com a população, além de divergências com vereadores da cidade, como se pode verificar, por exemplo, em matéria publicada no jornal O Popular, intitulada *Auxiliares de Rogério passam mais tempo fazendo fofoca do que trabalhando*, diz Policarpo (Araújo, 2023). Além desses acontecimentos, a cidade de Goiânia foi marcada por uma série de escândalos envolvendo diversos políticos e autoridades da cidade, principalmente em casos de corrupção, o que tem gerado indignação e insatisfação da população com a classe política em geral (Araújo, 2022).

---

<sup>101</sup> Informações extraídas do site da Prefeitura de Goiânia, seção Galeria de ex-Prefeitos. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/sobre-goiania/galeria-de-ex-prefeitos/>. Acesso em: 26 mar. 2023.

A composição política do município de Goiânia, no período pós-redemocratização tem sido marcada por constante disputa entre partidos mais à esquerda do espectro político e ao centro-direita como o MDB. Não deixa de ser, também, uma composição controversa, porque o sistema eleitoral brasileiro, com dois turnos, concorre com um tipo de pragmatismo das elites tradicionais que as mantêm fortes, impedindo aberturas e renovação. Conforme anota o professor Pedro Célio (*As Profundas Raízes*, 2012) “[...] temos então esquemas difíceis de serem superados, pois dependem de cooptação, negociata por cargos, emperramento os debates públicos, corrupção, autoritarismo, patrimonialismo”.

#### 4.1.2.1 *Rede municipal de ensino: composição e perspectiva de qualidade regulada*

De acordo com informações constantes da página oficial da secretaria municipal de educação, na internet, as ações educacionais do município são pautadas por “uma gestão democrática e participativa, com o objetivo de proporcionar a inclusão social, observando as normas gerais e princípios da administração pública”.<sup>102</sup> Considera-se oportuno comentar que a participação pode referir-se tanto à prática política das pessoas, quanto a uma teoria democrática. Neste caso, não se pode perder de vista a variedade de sentidos que essas teorias assumem, tornando o valor da participação igualmente variável.

Relativamente ao campo educacional, com base em dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), relativos ao ano de 2022 (Brasil, 2023), a rede municipal de ensino conta com 100,1 mil estudantes matriculados, dos quais 28 mil são da Educação Infantil (45,2% em creche e 54,8% em pré-escola), 68,192 mil encontram-se no Ensino Fundamental (70,7% nos anos iniciais e 29,3% nos anos finais) e, aproximadamente, 3,890 mil em classes da modalidade Educação de Jovens e Adultos. A rede possui 540 estabelecimentos de ensino, nos quais atuam 5.465 docentes.

A administração da Rede Municipal de Ensino é exercida pela Secretaria Municipal de Educação, cuja estrutura compreende: um secretário municipal; um secretário executivo; uma chefia de gabinete; uma chefia de advocacia setorial; quatro diretorias; duas superintendências e um conjunto de coordenadorias e unidades educacionais. O Conselho Municipal de Educação<sup>103</sup> constitui órgão normativo do sistema municipal de ensino. A capital não possui

---

<sup>102</sup> Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/sme/sobre-a-secretaria/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

<sup>103</sup> Informações extraídas do site da Prefeitura de Goiânia, na página da Secretaria de Educação. Disponível em <https://www.goiania.go.gov.br/secretaria/secretaria-municipal-de-educacao/>. Acesso 13 mar. 2023.

uma lei específica sobre a organização do sistema municipal de ensino, à medida que dispositivos sobre essa matéria se encontram na Lei Orgânica.

Em várias passagens da Lei Orgânica do Município de Goiânia (Goiânia, 1990), constam apontamentos à necessidade de se assegurar, a partir do sistema de ensino, uma educação de qualidade. Concretamente, não diferente do que ocorre na maior parte dos municípios brasileiros, conforme pontua-se adiante, a qualidade da educação da capital é aferida formalmente com base em resultados de avaliação externa.

Essa perspectiva de qualidade fica evidenciada, no caso da educação municipal goianiense, por exemplo, no conteúdo da Meta 7 e em parte das estratégias respectivas, constantes do Plano Municipal de Educação (2015-2025):

Meta 7 – Garantir a qualidade da educação básica em todas as formas de atendimento, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB.

[...]

7.7) aprimorar, continuamente, os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental, assim como incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino visando a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas;

[...]

7.9) organizar os sistemas de ensino e respectivas instituições educacionais de forma a buscar a qualidade social da educação básica, implementando políticas que assegurem as condições para oferta de um ensino (formação, valorização e carreira docente, gestão democrática do sistema e da escola, número máximo de educandos por sala, infraestrutura, material didático-pedagógico, relação família, escola e educando) que garanta o direito à aprendizagem e que reduza pela metade, até o último ano de vigência deste PME, as diferenças entre as médias dos índices do município de Goiânia;

7.10) acompanhar e divulgar bianualmente, os resultados pedagógicos dos indicadores dos sistemas de avaliação da educação básica e do IDEB, relativos às escolas, às redes públicas e privadas de educação básica e do município de Goiânia, assegurando a contextualização desses resultados com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos(as) educandos(as) e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação dos sistemas de avaliação (Goiânia, 2015, p. 13-14).

Da redação da passagem acima, destaca-se, por um lado, a ordem como os elementos do texto são combinados. A relação entre avaliação e qualidade, a ponto de comporem uma única expressão – avaliação da qualidade –, sela o que seria o atributo maior da avaliação. É afirmado assim, no texto de abertura da própria meta – garantir a qualidade –, tendo como modo de garantia, o atingimento das metas nacionais do Ideb. Essa articulação construída entre o necessário (a qualidade como o ideal), a construção do necessário (a avaliação como

via garantidora) e a manifestação do necessário (o índice como expressão da qualidade) formata uma representação da realidade que, com ambição de produzir significância política e ideológica, também pretende o controle da realidade. Por outro lado, destaca-se a entrada de outros termos que se sucedem àqueles, compondo significações que favorecem certa depuração do impacto desses outros, diferente de quando tomados em outro contexto, de lutas mais amplas, como é o caso dos termos *resultados e média*. O mesmo ocorre em relação a orações, quando nelas é combinada a lógica da produção de resultados com ideias força identificadas com outras bandeiras políticas, como, por exemplo, “buscar a qualidade social da educação básica” e “a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas”.

Ademais, conforme consta nesses excertos, não distando de metas e estratégias estabelecidas pela massiva maioria dos municípios brasileiros e, embora havendo menção à construção da qualidade social da educação básica, fica evidente a elevação das avaliações externas à posição de destaque, de referencial da qualidade. Como se sabe, os indicadores que resultam desse modelo de avaliação, além de serem considerados pelos governos como parâmetros para a definição de qualidade da educação local, também servem de referência para decisões no campo do financiamento público, em seus diferentes âmbitos. Além de essa lógica ser adotada na relação entre esferas de governos, ela também se estende na relação de governo com as próprias escolas.

A secretaria municipal de educação realiza avaliações, em nível de rede, de forma sistemática, por meio da prova diagnóstica *Avalia Goiânia*. A avaliação visa a verificar as condições de aprendizagem dos estudantes para, posteriormente, fazer intervenções pedagógicas (Rezende, 2021). Para a organização desta prova diagnóstica, a Secretaria Municipal de Educação contratou o Centro de Avaliação e Políticas Públicas da Avaliação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), que formula as avaliações e analisa os resultados. O pacote contratado conta, ainda, com a formação de professores para a rede, a fim de promover a compreensão dos resultados.

Embora a medida formalmente sirva ao diagnóstico de condições de aprendizagem, é sabido que mesmo objetivos como estes, a exemplo de tantos outros que implicam o processo educativo escolar, acabam por serem submetidos à lógica dos resultados, que é superior e potencialmente reguladora das ações e prioridades educativas. Conforme argumentam os defensores da regulação educacional por resultados, essa abordagem constituiria uma ferramenta importante para promover a equidade na educação, uma vez que permite que as

escolas e os educadores sejam responsabilizados por garantir que todos os alunos tenham um nível de desempenho acadêmico (Oliveira, 2009).

Vale assinalar que críticos da regulação da qualidade por resultados metrificados argumentam que essa abordagem pode levar a uma ênfase desmedida em testes confiantes e em habilidades acadêmicas, em detrimento de outros aspectos. Além disso, a regulação implícita e explicitamente operada é potencialmente promotora de competição entre as escolas, a qual frequentemente conduz a uma negligência das diferenças, seja dos estudantes, seja das comunidades em que suas escolas estão inseridas.

Em um contexto onde coexistem essas vozes e outras que buscam denunciar os modelos de avaliação externa e da responsabilização pelos resultados como ferramentas de controle e regulação, é possível verificar que em Goiânia o curso assumido pelas políticas educacionais para promoção da qualidade vem reforçando posicionamentos de perfil gerencialista e a prioridade da produção de resultados.

#### 4.1.2.2 *Gestão da educação: diretrizes e arranjo institucional para participação e controle social*

De acordo com as normas legais, a educação no município deve ser pautada por princípios de democracia, de liberdade de expressão, de solidariedade e de respeito aos direitos humanos, que devem servir de base para o desenvolvimento da capacidade de reflexão crítica da realidade (Goiânia, 2012). Está submetida ao princípio de “[...] gestão democrática do ensino, garantida a participação de representantes da comunidade [...] de padrão de qualidade [...] educação igualitária, eliminando estereótipos sexíferos, racistas e sociais dos cursos, salas de aula, livros e manuais destinados à população infanto-juvenil” (Goiânia, 2012, p. 75). Soma-se o mandamento de que “[...] a participação do cidadão na definição das diretrizes, na implantação e no controle do ensino municipal será garantida” (Goiânia, 2012, p. 75), o que reporta à promoção da participação e ao controle social.

É possível observar com mais distinção essas dimensões no artigo 253 da Lei Orgânica do município, que trata da gestão democrática das escolas públicas. Consta que elas deverão manter o espírito democrático e participativo. A fim de assegurar concretamente a participação da comunidade, a Lei estabelece:

§ 1º - São livres a organização sindical, a associação de professores e especialistas, os grêmios estudantis e associações de pais e mestres.

§ 2º - É assegurada a participação de professores, funcionários, pais e estudantes na gestão democrática das escolas públicas.

§ 3º - A escolha dos diretores nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal será feita através de eleição direta e secreta com a participação de toda a comunidade escolar, assim entendida: o universo de professores e especialistas, funcionários não docentes, alunos e seus responsáveis.

§ 4º - Nas escolas públicas serão constituídos os Conselhos Escolares compostos pela direção do estabelecimento, por representante de professores, especialistas, funcionários, alunos e pais eleitos pelos seus pares e de forma paritária.

§ 5º - Os Conselhos de Escolas formados pela direção do estabelecimento, por representantes de professores, especialistas, funcionários, alunos e pais eleitos por seus pares e de forma paritária (Goiânia, 2012, p. 79).

Da Lei Orgânica do município se extraem dispositivos que dispõem sobre os espaços e mecanismos de participação enfocados neste estudo – o Conselho Municipal de Educação; a escolha de diretores de escola com a participação das comunidades; o conselho escolar ou equivalente; e o Fórum Municipal de Educação –, conforme consta do Quadro 5.

Quadro 5 – Espaços e mecanismos firmados na Lei Orgânica do município de Goiânia

<b>Mecanismos de participação e controle social</b>	<b>Menções na Lei Orgânica do município</b>
<b>Conselho Municipal de Educação</b>	Art. 251 - A Prefeitura encaminhará para apreciação legislativa a proposta do Plano Municipal de Educação, com o parecer do Conselho Municipal de Educação e após consulta ao Fórum Municipal de Educação.  Art. 275 § 2º - Caberá ao Conselho Municipal de Educação e à Câmara Municipal, no âmbito de suas competências, exercer fiscalização sobre o cumprimento das determinações constantes neste artigo.
<b>Eleição de Diretores</b>	Art. 253 § 3º - A escolha dos diretores nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal será feita através de eleição direta e secreta com a participação de toda a comunidade escolar, assim entendida: o universo de professores e especialistas, funcionários não docentes, alunos e seus responsáveis.
<b>Conselho Escolar</b>	Art. 253 § 4º - Nas escolas públicas serão constituídos os Conselhos Escolares compostos pela direção do estabelecimento, por representante de professores, especialistas, funcionários, alunos e pais eleitos pelos seus pares e de forma paritária.
<b>Fórum Municipal de Educação</b>	Art. 251 - A Prefeitura encaminhará para apreciação legislativa a proposta do Plano Municipal de Educação, com o parecer do Conselho Municipal de Educação e após consulta ao Fórum Municipal de Educação.

Fonte: elaborado pelo autor, com base na Lei Orgânica do município de Goiânia – GO (Goiânia, 1990).

Em suma, consoante o conteúdo de dispositivos da Lei Orgânica, encontra-se formalizada a garantia da participação da comunidade e sugerido o controle social por meio de espaços e mecanismos institucionais. Acerca destes, tendo em conta a focalização no subconjunto anunciado, os quadros a seguir sistematizam os atos oficiais acerca de cada um,

possibilitando identificar a criação e as alterações ocorridas. A verificação considerou documentos oficiais datados dos anos de 1990 em diante, quando da vigência das leis orgânicas municipais, com base na Constituição Federal de 1988.

Quadro 6 - Conselho Municipal de Educação, criado pela Lei n. 7.771, 29 de dezembro de 1997 –  
Goiânia

(Continua)

<b>Quanto à composição e ao mandato</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<p>Composição:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• quatro membros escolhidos pelo Prefeito Municipal;</li> <li>• um representante do Poder Legislativo, escolhido entre servidores de seu quadro efetivo, indicado pela Mesa Diretora;</li> <li>• um membro escolhido pelo Sindicato dos Profissionais em Educação de Goiás (Sintego);</li> <li>• um membro escolhido pelo Sindicato das Escolas Particulares de Goiás (Sinepe);</li> <li>• um membro escolhido pelo colégio de diretores das escolas municipais;</li> <li>• um membro escolhido pelo movimento comunitário;</li> <li>• dois membros escolhidos entre os pais de alunos;</li> <li>• um membro, representando os funcionários das escolas municipais, escolhido pelo Sindicato dos Funcionários Públicos do Município de Goiânia (Sindigoiania).</li> </ul> <p>Vedado o exercício simultâneo da função de Conselheiro com: cargo de secretário municipal ou diretor de autarquia; cargo de provimento em comissão ou função gratificada; ou mandato legislativo municipal, estadual ou federal.</p> <p>Mandato: quatro anos.</p>	<p><b>Lei n. 7.856/1998</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de um membro – 12 para 13 membros.</li> <li>- Representantes do Sindicato dos professores do estado de Goiás (Sinpro).</li> </ul>
	<p><b>Lei n. 8.353/2005</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (Sepe).</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representante do Sindicato das Escolas Particulares de Goiás (Sinepe).</li> </ul>
	<p><b>Lei n. 8.369/2005</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representante do Poder Legislativo, escolhido entre os servidores de seu quadro efetivo ou entre os servidores efetivos da Secretaria Municipal de Educação à disposição desta Casa, com lotação na Comissão Permanente de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, indicado pela Mesa Diretora.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representante do Poder Legislativo, escolhido entre servidores de seu quadro efetivo indicado pela Mesa Diretora.</li> </ul>
	<p><b>Lei n. 8.543/2007</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualquer membro poderá ser substituído a qualquer tempo, desde que solicitado pelo órgão indicado, independentemente de qualquer situação.</li> </ul>
<b>Quanto à função</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<p>A função de Conselheiro é de relevante interesse público e o seu exercício tem prioridade sobre o de outra função pública, ou vinculação ao ensino, se entidade privada.</p>	<p>Sem alteração</p>
<b>Quanto ao caráter</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<p>Consultivo e deliberativo, acerca dos temas que forem de sua competência.</p>	<p>Sem alteração</p>

(Conclusão)

Quanto às atribuições	
Origem	Alterações introduzidas
<p>É de competência do Conselho:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elaborar Regimento Interno e reformulação, quando necessário;</li> <li>• subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação;</li> <li>• zelar e incentivar o aprimoramento da qualidade de ensino no Município;</li> <li>• assessorar o Secretário Municipal de Educação no diagnóstico e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar o sistema municipal de ensino;</li> <li>• emitir pareceres, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Secretário Municipal de Educação, sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>I - assuntos e questões de natureza educacional;</li> <li>II - questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre o ensino infantil, fundamental e especial;</li> </ul> </li> <li>• sugerir critérios para a concessão de bolsas de estudos custeadas pelo município;</li> <li>• estabelecer normas e condições para autorização de funcionamento, de estabelecimentos de ensino de educação básica, infantil e especial;</li> <li>• aprovar grades curriculares dos estabelecimentos de ensino de educação básica;</li> <li>• manter intercâmbio com o sistema de ensino e Conselho do Estado, e Conselho Nacional de Educação;</li> <li>• exercer as atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Lei n. 9.254/2013</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <p>- Em ação conjunta com a Secretaria Municipal de Fiscalização Urbana, as atribuições de fiscalizar e dar cumprimento às decisões colegiadas do Conselho, referentes à interdição, suspensão e demais posturas.</p>

Fonte: adaptado de Nardi *et al.* (2022).

Do Quadro 6 é possível constatar que as alterações são tanto de ordem organizativa quanto política; neste caso por implicar as condições de participação e controle social. No tocante à composição do Conselho, a inclusão de representante do sindicato dos professores da rede estadual faz avançar a representatividade da classe trabalhadora neste espaço de participação. Ocorrida na gestão do prefeito Nion Albernaz, eleito pelo PSDB (1997-2000), a alteração é indicativa de ampliação do potencial de diálogo e de articulação com outros

representantes do segmento de trabalhadores, neste caso, da rede estadual de ensino, sem que se perca de vista que a medida em si não deixa de ser expressão da correlação de forças presente na sociedade, muito possivelmente fruto da qual decorreu a mencionada inclusão.

Além de um reforço à representação da classe trabalhadora, a alteração também favorece as condições de circulação de ideias e de defesa aos interesses das massas, à medida que, de acordo com a Lei nº 7.771, de 29 de dezembro de 1997, a composição dos membros do conselho, estabelecida no art. 3º, assegura que quatro dos 12 conselheiros (agora 13) sejam indicados pelo poder público, o reforço representado pela inclusão não deixa de ser uma medida de alcance significativo quando se trata de primar pelo equilíbrio na representatividade da sociedade civil e do Poder Público. Afinal, uma das prerrogativas do órgão é o estabelecimento de normas para o sistema de ensino<sup>104</sup>, afora seu papel fiscalizador e consultivo, que sempre implica relações de poder e interesses, coletivos ou não. Em suma, trata-se de uma medida que pode ser repercussiva à qualidade política da participação e do controle social desempenhados nesse espaço institucionalizado, sobretudo, considerando que, muitas vezes, desdobram-se narrativas mistificadoras de integração social (Gohn, 2019). Com idêntica característica é que se percebe a alteração no campo das atribuições do Conselho, ocorrida em 2013, pois é indicativa de afirmação das decisões do órgão, no exercício de sua autonomia decisória.

Outro mecanismo institucionalizado verificado, que compõe o arranjo institucional de participação e controle social na gestão da educação pública municipal, é a escolha de diretor escolar. O Quadro 7 possibilita acessar as alterações legais relativas a este mecanismo, desde sua implantação, em 1992.

Quadro 7 – Escolha de diretor escolar, estabelecida pela Lei Orgânica (§ 3º do art. 253) e Lei Complementar n. 12, de 2 de junho de 1992 – Goiânia

<b>Quanto ao provimento e à candidatura</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ser portador de graduação na área do Magistério com, no mínimo, três anos de experiência, dos quais, pelo menos um, imediatamente anterior, na unidade escolar em que vier a exercer a função, ressalvado o caso de escola com menos de um ano de funcionamento.</li> </ul>	<p><b>Lei Complementar n. 91/2000</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <p>- O pleito realizar-se-á, preferencialmente, no último trimestre do ano, permitindo a finalização do ano letivo ao Diretor em exercício e a realização do curso obrigatório para o diretor eleito.</p>
	<p><b>Lei Complementar nº 355/2022</b></p>

<sup>104</sup>O conselho também estabelece normas de: organização administrativa, pedagógica e disciplinar das instituições educacionais; orientação técnica, inspeção e acompanhamento das instituições ensino; credenciamento e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de instituições educacionais; atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais e da educação de jovens e adultos, dentre outras.

<ul style="list-style-type: none"> <li>Em escolas de 1ª a 4ª séries, a função poderá ser exercida por portador de habilitação em Magistério, de nível médio.</li> </ul>	<p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Servidores detentores do cargo de Profissional de Educação II (nível superior), com 3 (três) anos de experiência no exercício de atividades docentes ou de suporte pedagógico, e que tenha sido aprovado no curso de formação para gestores da Rede Municipal de Educação.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Candidato com apenas ensino médio.</li> </ul>
<b>Quanto ao colégio eleitoral</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Eleição direta e secreta, realizada pela comunidade escolar, com a participação do corpo docente, dos especialistas em educação, do pessoal administrativo, do pai ou da mãe ou do responsável legal e dos alunos com doze anos de idade ou mais.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Lei Complementar nº 355/2022</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pessoal dos serviços auxiliares lotados na unidade escolar.</li> </ul>
<b>Quanto ao processo eleitoral</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>O processo eletivo será proporcional, atribuindo-se aos votos dos professores, dos especialistas em educação e do pessoal administrativo o peso de cinquenta por cento do total dos votos consignados.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Lei Complementar nº 355, de 2022.</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Participação do pessoal dos serviços auxiliares no peso dos 50% do total dos votos consignados.</li> </ul>
<b>Quanto às condições para posse</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Apenas as condições dispostas no provento e candidatura.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Lei Complementar n. 91/2000</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>O diretor eleito deverá, obrigatoriamente, participar de curso de formação em administração escolar promovido pela Secretaria Municipal da Educação, antes da posse.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Lei Complementar nº 355/2022</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tenha sido aprovado no curso de formação para gestores da Rede Municipal de Educação.</li> </ul>

Fonte: adaptado de Nardi *et al.* (2022), com complementação (2023).

Sabidamente, a escolha de diretor escolar é um mecanismo institucional historicamente associado à agenda da democratização da gestão da escola, escolha esta que, de modo geral, assenta-se no pressuposto de que, na definição dessa liderança, é fundamental que todos os segmentos que compõem a comunidade escolar tomem parte do processo decisório ali implicado. Afinal,

[...] defesa da eleição como critério para a escolha de diretores escolares está baseada em seu caráter democrático [...]. À medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade. Daí a relevância de se considerar a eleição direta, por parte do pessoal escolar, alunos e comunidade, como um dos critérios para a escolha do diretor de escola pública (Paro, 2003, p. 26).

Tendo em vista os aspectos legais apresentados no Quadro 7, inicia-se assinalando o fato de a escolha, por meio de eleição direta, realizada periodicamente, estar estabelecida na Lei Orgânica do Município<sup>105</sup>, de 1990, não tendo sido a modalidade alterada desde então.

Portanto, a importância do processo eleitoral para a gestão democrática parece ser afirmada diante do fato de possuir base na Lei Orgânica. De acordo com Nardi *et al.* (2022, p.74), esta é uma evidência que sugere o tema da eleição de diretores como central para a comunidade, uma vez que “[...] o acompanhamento das medidas de regulamento dos pleitos eleitorais, notadamente, [se dá pela] edição do regulamento da eleição”.<sup>106</sup> Acerca disso, também em um evidente posicionamento do Conselho Municipal de Educação, matéria publicada em 2017, pelo Jornal Opção, descreveu a resistência do Conselho Municipal de Educação frente à proposta apresentada pela Secretaria de Educação sobre o regulamento para o pleito daquele ano, com vistas ao mandato 2018-2020 (Sintego, 2017). A contraposição do Conselho Municipal foi decisiva para a alteração de dispositivos do regulamento que, posteriormente, foi aprovado (Carvalho, 2017).

Ainda a respeito desse mecanismo, as alterações nos documentos não identificam movimentos de supressão do papel desse mecanismo, sugerindo preservação dos princípios da participação, tal como determinado na Lei Orgânica do município. Em 2000, por meio da Lei complementar nº 91, de 26 de junho de 2000, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público Municipal, foi introduzida a norma segundo a qual a escolha do diretor das unidades escolares de educação infantil e de ensino fundamental, que se dá por meio de processo eletivo<sup>107</sup>, exige que o eleito frequente curso de formação para gestores. Pela Lei complementar nº 355, de 14 de outubro de 2022, foi incluída a exigência de “aprovação em curso de formação de gestores” para poder se candidatar a diretor escolar, sob a alegação da necessidade de, “além da eleição, [...] [instituir] critério técnico, conforme orientação do Tribunal de Contas dos Municípios e do Plano Nacional de Educação” (Pinheiro, 2022). Como se pode verificar, um encaminhamento que preserva a realização da eleição, diferente daquele dado pela capital catarinense.

---

<sup>105</sup>“Art. 253, “§ 3º - A escolha dos diretores nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal será feita através de eleição direta e secreta com a participação de toda a comunidade escolar, assim entendida: o universo de professores e especialistas, funcionários não docentes, alunos e seus responsáveis”.

<sup>106</sup>Trata-se da Resolução do CME nº 121, de 14 de novembro de 2017, que regulamenta as Eleições de Diretores dos Centros Municipais de Educação Infantil e Escolas Municipais de Goiânia.

<sup>107</sup>A despeito de haver um controle do poder central na definição de conteúdos para o curso de formação para gestores, conforme abordado a seguir, a eleição não deixa de ser um espaço importante para uma agenda de gestão democrática, também a entendendo como processo, que se constrói mediante espaços de luta e de vontade coletiva (Coutinho, 2002).

Normativas que tratam do curso de formação de gestores pela Rede Municipal de Educação de Goiânia não se referem às temáticas que seriam trabalhadas com os aspirantes ao cargo de gestor escolar. Contudo, de acordo com a Lei complementar nº 355/2022, os conteúdos serão definidos por ato do titular da Secretaria Municipal de Educação.

Atentando ao fato de que dispositivos legais não são a própria expressão da política pública, posto haver um campo de deliberação discricionária por parte do agente público, entende-se que a introdução do dispositivo sobre o curso de formação de gestores – alteração mais significativa do mecanismo – requer ser analisada em, ao menos, dois aspectos: o primeiro diz respeito ao conteúdo dessa formação<sup>108</sup>, pois se trata de considerar um conjunto de ideias cujo sentido principal é que produzir efeitos nos modos de agir, ou seja, efeitos na prática social. Neste caso, impõe considerar o projeto de educação em pauta, a existência concorrente de outros projetos e, portanto, disputas que se processam no seio da sociedade em matéria educacional e de gestão da educação. Trata-se, assim, também de disputa por conteúdos da educação e sobre ela; o segundo aspecto, embora pareça assumir um caráter técnico, diz respeito à condicionalidade da aprovação no curso de formação. Neste caso, ante a realidade da mencionada disputa e de outros fatores relacionados a relações de poder, tal condicionalidade pode ser instrumental a determinadas decisões, úteis à preservação de determinados interesses.

O próximo mecanismo integrante do arranjo institucional local de participação e controle social é o conselho escolar. O Quadro 8 traz elementos centrais da composição e das alterações realizadas.

Quadro 8 – Conselho escolar, estabelecido Lei Complementar n. 12, de 2 de junho de 1992, Decreto n. 646, de 4 de junho de 1992 e Portaria SME n. 323, de 27 de dezembro de 2002 - Goiânia

<b>Quanto à composição e mandato</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Diretor da escola e representantes dos professores, dos especialistas em educação, dos servidores administrativos, dos alunos e dos pais.</li> </ul>	<p><b>Lei Complementar n. 91/2000</b></p> <p><b>Inserido:</b> - Pessoal dos serviços auxiliares</p>
<b>Quanto às atribuições</b>	
<b>Origem</b>	<b>Alterações introduzidas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover o desenvolvimento das atividades educacionais, dentro do espírito democrático, assegurada a participação da comunidade escolar na discussão das questões educacionais.</li> </ul>	<p><b>Lei Complementar n. 91/2000</b></p> <p><b>Inserido:</b> - Tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades educacionais, dentro do espírito democrático, assegurada a participação da comunidade escolar na</p>

<sup>108</sup> No que concerne o conteúdo dessas formações, a se considerar as diretrizes de gestão da educação municipal, referidas na subseção 4.1.2.1, resta sugerida a valorização da produção de resultados, em conformidade com a política educacional em voga no município.

	<p>discussão das questões pedagógico-financeiras.</p> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tem por objetivo promover a promoção do desenvolvimento das atividades educacionais, dentro do espírito democrático, assegurada a participação da comunidade na discussão das questões educacionais.</li> </ul>
--	---

Fonte: adaptado de Nardi *et al.* (2022).

Como espaço institucional, o conselho escolar costuma ser considerado um órgão colegiado que representa a comunidade escolar e local, atuando em conjunto com os gestores escolares, em decisões afetas aos campos administrativos, financeiros e político-pedagógicos.

No referente às mudanças introduzidas, conforme consta do Quadro 8, entende-se que a alteração do dispositivo sobre atribuições, faz limitar, por um lado, o corpo dos credenciados institucionalmente a participar – da comunidade para a comunidade escolar – e, por outro, o objeto da participação, que passa de “questões educacionais” para “questões pedagógico-financeira”.

Soma-se a esse destaque, a inclusão do pessoal dos serviços auxiliares, seja por ampliar o quadro de representantes, neste caso, dos trabalhadores em educação, seja por contribuir para uma maior valorização desse segmento de trabalhadores. A possibilidade de uma visão mais ampla e prática das questões que afetam o cotidiano escolar (Fernandes; Ramos, 2010) é outro destaque a ser atribuído à medida.

Foram encontrados alguns registros de encontros formativos aos conselheiros escolares. Em 2019, por exemplo, a Gerência de Planejamento Educacional da Secretaria Municipal de Educação promoveu um curso com o objetivo de fortalecer os processos de gestão democrática nas instituições educacionais (Goiânia, 2019b) e ampliar a participação da comunidade. A se considerar que o conselho escolar também se constitui em espaço de disputas, a compreensão da função desse espaço institucionalizado, que é fundamentalmente político-pedagógica, é também parte do quadro de disputa. É política na medida em que estabelece as transformações desejáveis na prática educativa escolar, e pedagógica por indicar os mecanismos necessários para que essa transformação realmente ocorra (Ramos, 2014).

Fechando o conjunto representativo do arranjo institucional de participação e controle social de Goiânia, passa-se ao Fórum Municipal de Educação. A exemplo dos demais espaços e mecanismos examinados, as características do Fórum – aspectos originais e alterações – encontram-se sistematizadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Fórum Municipal de Educação, estabelecido pelo Decreto n. 1.481, de 14 de maio de 1997 – Goiânia

(Continua)

Quanto à composição	
Origem	Alterações introduzidas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissão de Educação da Assembleia legislativa do Estado de Goiás</li> <li>• Comissão de Educação da Câmara Municipal de Goiânia</li> <li>• Conselho Estadual de Educação (CEE)</li> <li>• Delegacia do Ministério de Educação (Demec)</li> <li>• Universidade Federal de Goiás - Faculdade de Educação</li> <li>• Universidade Católica de Goiás- Departamento de Educação</li> <li>• Escola Técnica Federal de Goiás</li> <li>• Sindicato dos Professores do Estado de Goiás (Sinpro)</li> <li>• Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de Goiás (Sinepe)</li> <li>• Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (Sintego)</li> <li>• Centro de Articulação em Defesa da Escola Pública (Ceadep)</li> <li>• União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)</li> <li>• União Municipal dos Estudantes Secundaristas - Umes</li> <li>• Sociedade Goiânia de Cultura</li> <li>• Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Goiás</li> <li>• Federação das Indústrias de Goiás</li> <li>• Associação Comercial e Industrial do Estado de Goiás (Acieg)</li> <li>• Ministério Público</li> <li>• Tribunal de Justiça do Estado de Goiás</li> <li>• Associação Nacional pela Formação dos Profissionais em Educação (Anfope)</li> <li>• Lojas Maçônicas: Grande Oriente do Brasil e Grande Loja do Estado</li> <li>• Fundação Educacional de Goiás</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Decreto n. 1.585/2002</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Municipal de Educação</li> <li>- Universidade Federal de Goiás (CEPAE)</li> <li>- Secretaria Estadual da Educação</li> <li>- Secretaria Municipal da Educação</li> <li>- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)</li> <li>- Central única dos Trabalhadores (CUT)</li> <li>- Agenda 21 – Representante do Fórum da Agenda 21 de Goiânia</li> <li>- Propor ações e/ou metas ao Poder Público Municipal com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para o sistema municipal de ensino.</li> <li>- O Fórum terá uma Diretoria Executiva composta pelo Presidente, pelo Vice-presidente e pelo Secretário-geral, eleitos pelos seus pares, para um mandato de dois anos, permitida a reeleição para mais um período.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comissão de Educação da Assembleia Legislativa</li> <li>- Delegacia do Ministério da Educação (Demec)</li> <li>- Centro de Articulação em Defesa da Escola Pública</li> <li>- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)</li> <li>- Sociedade Goiânia de Cultura</li> <li>- Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Goiás (Comissão de Ensino Jurídico)</li> <li>- Federação da Indústria de Goiás</li> <li>- Associação Comercial e Industrial do Estado de Goiás (Acieg)</li> <li>- Ministério Público</li> <li>- Tribunal de Justiça do Estado de Goiás</li> <li>- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais em Educação (Anfope)</li> <li>- Lojas Maçônicas: Grande Oriente do Brasil e Grande Loja do Estado</li> <li>- Fundação Educacional de Goiás.</li> </ul>

(Continua)

Quanto à composição	
Origem	Alterações introduzidas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colégio de Diretores das Escolas Municipais</li> <li>• Conselho Escolar das Escolas Municipais</li> <li>• Clubes de Serviços: Rotary Clube e Lions Clube</li> <li>• Assessoria de Assuntos Comunitários</li> <li>• Associação Goiana de Imprensa (AGI)</li> <li>• O Fórum será presidido pelo secretário municipal da educação e terá, respectivamente, como Vice-presidente e Secretário Executivo, o Chefe de Gabinete e a Coordenadora de Ensino da Secretaria Municipal de Educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Escolar das escolas municipais</li> <li>- Clubes de serviço: Rotary Clube e Lions Clube</li> <li>- Assessoria de Assuntos Comunitários</li> <li>- Associação Goiana de Imprensa (AGI)</li> <li>- O Fórum será presidido pelo secretário municipal da educação e terá, respectivamente, como vice-presidente e o chefe de gabinete e a coordenadora de ensino e secretário executivo, da Secretaria Municipal de Educação.</li> </ul>
Quanto à função	
Origem	Alterações introduzidas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órgão político, financeiro e administrativamente autônomo.</li> <li>• Órgão consultivo da Secretaria Municipal de Educação.</li> <li>• Articulação entre SME com a sociedade civil.</li> </ul>	<p><b>Decreto n. 1.585/2002</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgão de caráter consultivo da sociedade goianiense sobre temas relacionados à Educação e que funcionará como órgão articulador entre o Poder Público Municipal e a sociedade civil.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgão de caráter consultivo da Secretaria Municipal de Educação, no que se refere aos temas de sua competência, que funcionará como órgão articulador entre a Secretaria e a sociedade civil.</li> </ul>
Quanto às atribuições	
Origem	Alterações introduzidas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propor à Secretaria, opções e/ou metas para efetivação de um pacto entre o Município e os vários segmentos da sociedade civil, com o fim de se alcançar uma educação de qualidade para o Sistema Municipal de Ensino.</li> <li>• Examinar as demandas existentes na sociedade, propondo novos empreendimentos e atividades a serem desenvolvidas com os diversos setores do poder públicos e da sociedade civil.</li> <li>• Conhecer o Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação, suas políticas, estratégias gerenciais, projetos e programas;</li> <li>• Sugerir à Secretaria Municipal de Educação, propostas para elaboração de uma política educacional que realmente atenda às necessidades da sociedade.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Decreto n. 1.585/2002</b></p> <p><b>Inserido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propor ações e/ou metas ao Poder Público Municipal com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para o sistema municipal de ensino.</li> <li>- Conhecer o projeto político-pedagógico da Secretaria Municipal da Educação, a fim de discutir e sugerir propostas para elaboração do Plano Municipal de Educação nos termos do art. 251 da Lei Orgânica Municipal.</li> </ul> <p><b>Suprimido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propor à Secretaria, opções e/ou metas para efetivação de um pacto entre o município e os vários segmentos da sociedade civil, com o fim de se alcançar uma educação de qualidade para o sistema municipal de ensino.</li> <li>- Conhecer o Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação, suas políticas, estratégias gerenciais, projetos e programas.</li> </ul>

(Conclusão)

Quanto às atribuições	
Origem	Alterações introduzidas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisar, estudar e aprofundar uma proposta de política educacional que seja libertadora, transformadora e criadora, capaz de tornar o educando pessoa consciente, crítica e responsável pela sua própria pela sua própria história e construtor de uma sociedade mais solidária, justa e equitativa.</li> <li>• Acompanhar e discutir sistematicamente, a implantação do Plano Municipal de Educação</li> </ul>	<p>- Sugerir à Secretaria Municipal de Educação, propostas para elaboração de uma política educacional que realmente atenda às necessidades da sociedade.</p>

Fonte: adaptado de Nardi *et al.* (2022).

O Fórum Municipal de Educação, como se sabe, vem se consolidando como uma instância de participação com o objetivo de promover diálogo e discussão, entre os diversos segmentos da sociedade civil e o poder público, sobre a política educacional no âmbito municipal. Assim, esse espaço institucionalizado de participação e controle social pode ser um potencial meio para identificar demandas e necessidades da comunidade em relação à educação, submetendo-as ao debate público de modo que possam ser repercutidas como política pública.

No caso do Fórum Municipal de Educação de Goiânia, um primeiro aspecto a se destacar é quanto à criação do órgão, ocorrida ainda em 1997. Cabe destacar que a criação do Fórum Nacional de Educação data de 2010, por portaria do Ministro de Estado da Educação, tendo sido instituído por lei, com a criação do PNE 2014-2024 (Lei n. 13.005, de 24 de junho de 2015).

De acordo com os dados do Quadro 9, desde a criação o Fórum Municipal de Educação houve apenas um ato legal destinado a introduzir modificações, a partir de 2002. Acerca delas, no que concerne às representações na composição do órgão – aspecto com o maior número de alterações – chama a atenção a supressão de algumas entidades do campo educacional, com papel ativo no debate público sobre a educação no País, embora em paralelo a inclusão de outros, inclusive de situados no campo crítico e de resistência a políticas não engajadas no atendimento às necessidades da população. Já inclusão da Secretaria Municipal de Educação contrasta tanto com o fato de ser inimaginável a ausência desse órgão no Fórum quanto com o fato de, inicialmente, a própria presidência ter sido delegada ao titular da pasta, o que fora igualmente alterado pelo Decreto de 2002.

Sobre função e atribuições, as alterações apontam para uma “[...] identificação politicamente mais qualificada do Fórum, tendo sido valorizado seu papel articulador entre a

sociedade civil e o poder público, e excluído o enfoque em uma atuação de inclinação administrativa, de assessoramento ao órgão municipal de educação” (Nardi *et al.*, 2022, p. 74). A destinação do Fórum à organização e realização das Conferências Municipais, reconhecidas como espaços democráticos de participação e controle (Machado, 2015a), é característica importante preservada no caso de Goiânia.

#### 4.1.3 **Síntese analítica:** qual participação institucionalizada para o controle social?

Em consonância com os objetivos da pesquisa, para uma análise das alterações ocorridas nos espaços de participação e controle social enfocados, entendidos como parte do arranjo institucional endereçado à democratização da gestão educacional em cada capital, em um primeiro momento buscou-se apontar diretrizes e normas para a gestão democrática da educação pública, estabelecidas no âmbito do governo municipal, às quais estão formalmente submetidos os mencionados mecanismos e espaços de participação e controle social. Em seguida, as atenções recaíram, mais especificamente, sobre as alterações ocorridas neste conjunto, considerando-se como referencial temporal o ano de 1990. A partir desse movimento, qual é a síntese analítica possível, em relação à participação institucionalizada para o controle social, diante das alterações ocorridas?

Conforme evidenciado, dentre os princípios legalmente estabelecidos em cada capital, o da gestão democrática se destaca como pilar da gestão educacional, com estabelecimento de associação entre a educação e ideais como igualdade, liberdade, solidariedade, bem-estar social (Florianópolis, 2007); e liberdade de expressão, solidariedade e respeito aos direitos humanos (Goiânia, 1990). No primeiro caso, com a finalidade de desenvolvimento para exercício da cidadania, enquanto no segundo, para o desenvolvimento da capacidade de reflexão crítica da realidade, conforme sintetiza o Quadro 10.

Quadro 10 - Gestão da educação: diretrizes

Florianópolis	Goiânia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “gestão democrática [...] na forma de lei” e a “garantia de padrão de qualidade”.</li> <li>• gestão democrática do ensino público será promovida “[...] pela participação da comunidade educativa nas decisões e encaminhamentos, fortalecendo a vivência da cidadania”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “[...] gestão democrática do ensino, garantida a participação de representantes da comunidade [...] de padrão de qualidade[...].”</li> <li>• “[...] a participação do cidadão na definição das diretrizes, na implantação e no controle do ensino municipal será garantida”</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor, com base na legislação municipal de Florianópolis – SC e Goiânia – GO.

Afora as diferenças de finalidades, cujo alcance tem, em tese, a gestão democrática implicada, faz-se destaque à arquitetura textual dos dispositivos, ou seja, a forma como a educação (e sua gestão democrática) é combinada com os outros elementos (os mencionados ideais): em um caso, a educação *depende* de; no outro, *deve* ser baseada em. A se considerar que palavras assumem sentidos que podem ser percebidos no contexto de lutas mais amplas (Fairclough, 2016), é importante reconhecer que tais dispositivos (legais) contribuem para um controle das representações sociais da realidade, neste caso, da educação e da gestão dela.

Ainda sobre diretrizes, assinalo a legitimação da autonomia escolar e o reconhecimento da importância da participação ativa dos sujeitos sociais nos processos de gestão, uma dimensão que implica a autonomia das escolas, por exemplo, na elaboração, execução, avaliação e reelaboração de seus projetos político-pedagógicos. Também, a autonomia na organização dos pais ou responsáveis, profissionais da educação e corpo docente (Florianópolis, 2007) ou liberdade de organização sindical, de associação dos professores, de constituição de grêmios estudantis e de associações de pais e mestres (Goiânia, 1990) é outro princípio presente nas normas das capitais.

A participação do cidadão na definição de diretrizes, na implantação e no controle relativo à educação municipal também é referida no material analisado, como se lê mais pontualmente, por exemplo, em documentos de Goiânia (Goiânia, 1990), reportando a participação e o controle social. Em ambas as bases legais das capitais examinadas, mecanismos institucionais são correlacionados ao propósito da gestão democrática e à participação, além do controle social, dando a entender que são as formas institucionalizadas para o exercício da participação e controle social.

Considerando o exame do material, sobre os quatro mecanismos institucionais de participação e controle social, o resultado desse exercício possibilitou, em geral, identificar um conjunto de mudanças processadas ao longo do tempo em cada capital. Embora um aspecto a se destacar seja a manutenção do conjunto de mecanismos ao longo do período e que a maioria das mudanças parece ter tendido ao favorecimento das condições de participação e controle social, algumas das alterações são indicativas de fortalecimento de uma centralização do poder, pelo poder executivo, no sentido de uma participação social dinamizadora do desenho, execução e avaliação de políticas públicas (Stotz, 2008).

Assim, o entendimento é que a configuração de determinadas modificações no período enfocado possibilitam várias interpretações quanto aos seus efeitos nas condições concretas e políticas de participação e controle social, ainda que se esteja tratando da forma institucional

de participação e controle social, com suas limitações e as limitações que tal modelo acaba impondo em matéria de participação social, no contexto de luta de classes.

Um aspecto cuja análise corrobora tal entendimento, diz respeito às alterações ocorridas na composição dos espaços de participação social, ou seja, sobre quem participa e representa, assim como a questão da paridade –, sobretudo em se tratando do Conselho Municipal de Educação. Tendo sido identificados, no caso deste espaço em Florianópolis, a retirada de assentos para sindicatos (em Goiânia foi acrescida uma vaga), o aumento do número de vagas ao poder público municipal (no Conselho de Goiânia, originalmente, quase 1/3 dos conselheiros é representante do poder público) e o reforço à representação de organizações não-governamentais, vê-se destacado um avanço na centralização do poder decisório, representado pela maior presença de representantes do poder executivo e, portanto, um desequilíbrio na representação social em seu conjunto, ou seja, na paridade (Quadro 11). Embora no caso Goiânia a maior representação do poder executivo date da origem, portanto não seja uma alteração ocorrida no período focado neste estudo, a funcionalidade da composição do órgão em prol do poder central é idêntica a do outro caso.

Quadro 11 – Síntese das alterações no Conselho Municipal de Educação

<b>Florianópolis</b>	<b>Goiânia</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retirada dos assentos destinados aos Sindicatos – Sintrasseem e Sinte.</li> <li>• Aumento do número de vagas reservadas ao poder público municipal e introdução de representante de organizações não governamentais.</li> <li>• Ampliação da representação dos setores da sociedade – 11 para 15 cadeiras.</li> <li>• Poder decisório nas “mãos” do Secretário Municipal da Educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de 12 para 13 membros.</li> <li>• Inclusão de representante do sindicato dos professores da rede estadual.</li> <li>• Fiscalizar e dar cumprimento às decisões colegiadas do Conselho, referentes à interdição, suspensão e demais posturas.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor, com base na legislação municipal de Florianópolis – SC e Goiânia – GO (2023).

Fenômeno semelhante, ainda que menos incisivo, verifica-se em alterações na composição do Fórum Municipal de Educação (Quadro 12). Neste caso, com supressão de algumas entidades do campo educacional, com papel ativo no debate e na defesa da educação pública, ocorrida no órgão de Goiânia, enquanto no de Florianópolis a alteração identificada amplia a representação de entidades de defesa à igualdade racial, diversidade sexual e inclusão de pessoas com deficiência.

Quadro 12 – Síntese das alterações no Fórum Municipal de Educação

Florianópolis	Goiânia
<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão de representantes de entidades de defesa à igualdade racial, diversidade sexual e inclusão de pessoas com deficiência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Supressão de algumas entidades do campo educacional com papel ativo no debate público sobre a educação no País, embora em paralelo à inclusão de outras.</li> <li>Inclusão da Secretaria Municipal de Educação.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor, com base na legislação municipal de Florianópolis - SC e Goiânia – GO (2023).

Entendo que essa circunstância – encurtamento da representação social e concentração de poder – reforça a problemática da qualidade do controle social a partir dos espaços institucionalizados de participação, problemática esta que tem sido frequentemente relacionada a outras circunstâncias, como ao fato de os documentos governamentais que regulam estes espaços serem produzidos com inclinação à defesa dos interesses das classes dominantes, em detrimento das classes subalternas (Evangelista; Shiroma, 2019), de esses espaços poderem se tornar mecanismos de formação de “consentimento ativo” da classe trabalhadora em torno da conservação das relações vigentes de domínio da classe dominante (Bravo; Correia, 2012) e, também, serem eles palco aonde circulam interesses particularistas que fazem óbice à construção de um novo arcabouço de políticas públicas (Chauí, 2014).

Diante do pressuposto de que a gestão democrática da educação pública – princípio da gestão educacional em ambas as capitais – requer que seja assegurada e promovida a participação social e, diante do fato de que tal participação se processa de forma representativa, tal como pressupõe o modelo de democracia em nossa sociedade, a evidência mais imediata é que, ao serem engendradas medidas que implicam no alcance, abrangência e qualidade dessa representação, a própria democratização da gestão ordenada nos documentos legais resulta enfraquecida. O fato de as alterações em cada capital, incidentes no Conselho Municipal e no Fórum Municipal de Educação, não possuírem uma mesma característica, sugerem tratar-se da própria dialética da realidade, da correlação de forças em cada local, inclusive quanto ao poder de ação que possui cada espaço, seja por força legal, seja pela legitimidade do seu papel na sociedade.

Outro aspecto despertado da análise dos resultados diz respeito ao poder decisório e à autonomia em decidir. Partindo das reflexões anteriores, é possível dizer que o controle nas representações, ou seja, na composição dos espaços de participação e controle social, tem relação direta com o controle de poder; sendo que nos casos examinados, sugestivamente por

meio de uma maior centralização do poder. Contudo, há outras formas de esse controle ocorrer em espaços institucionalizados, como por meio de alteração nas atribuições, seja quanto à natureza ou o alcance delas, mantidos os princípios que, supostamente, presidem as decisões que seguem a eles.

Essa forma de controle pode ser associada a determinadas alterações identificadas na base legal de alguns espaços institucionalizados de participação e controle social. São exemplos: decisões do Conselho Municipal de Educação, quando não aceitas pelo titular da pasta da educação, serão devolvidas para alterações e, se não aceitas, poderão ser vetadas, parcial ou totalmente (Florianópolis); exclusão da participação do Conselho Escolar (Florianópolis) em decisões sobre disciplinas optativas do currículo escolar; condicionalidade de aprovação em curso de formação para gestores da rede municipal para tomar posse (Goiânia), semelhante ao caso de Florianópolis, embora neste, desde 2022, não se trate mais de eleição direta, mas sim de escolha de planos de gestão pela comunidade. O Quadro 13 sintetiza os principais pontos das alterações.

Quadro 13 – Síntese das alterações na escolha para diretor escolar

Florianópolis	Goiânia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Candidatura de trabalhadores em educação que não integram o quadro docente da educação básica.</li> <li>• Exigência de curso preparatório a candidato oferecido pela secretaria municipal de educação.</li> <li>• A eleição direta para diretores foi suprimida, dando lugar ao processo de escolha de planos de gestão escolar (Decreto n. 24.012, de 4 de julho de 2022).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eleição direta garantida pela Lei Orgânica de 1990.</li> <li>• Exigência de que o eleito frequente curso de formação para gestores (Lei complementar nº 91, de 26 de junho de 2000)</li> <li>• Exigência de “aprovação em curso de formação de gestores” para poder se candidatar a diretor escolar (Lei complementar nº 355, de 14 de outubro de 2022).</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor, com base na legislação municipal de Florianópolis - SC e Goiânia - GO, (2023).

Em seu conjunto, diferente de as alterações incidentes nos espaços e mecanismos de participação e controle social evidenciarem um movimento mais uniforme e amplo, elas se configuram mais como medidas parcelares e esparsas, o que não elide a presença relativa de uma marca: controle do poder sobre espaços e sobre agentes de controle social sobre o poder público. Conforme mencionei, entendo que a dinâmica como acontecem está relacionada com a correlação de forças que ocorrem em cada local, no campo de disputas que não são apenas em torno desses espaços e mecanismos de participação, mas de projetos mais amplos que os

incluem, seja pela contribuição que podem dar, seja pelos riscos que eles representam para os interesses em jogo.

Cabe lembrar que essa não é uma realidade isolada, pois em muito explica a realidade do próprio País. Sob o projeto neoliberal, por exemplo, além do desmonte de conquistas históricas (Montaño, 2008), determinadas demandas da classe trabalhadora são permanentemente vigiadas a fim de que não avancem, e isso concorda com uma limitação da participação social dos trabalhadores, inclusive nos espaços de controle social. Sabidamente, além de medidas concretamente restritivas a essa participação e à qualidade política dela, desde o campo ideológico ocorre grande investimento no sentido de essa classe, especialmente na figura dos sindicatos, seja desprestigiada perante a opinião pública, de que é exemplo considerar as greves como ataques ao bem-estar geral da população.

Essa realidade ao meu ver, também provoca refletir sobre como avançar para além da participação institucionalizada, tendo em conta questões mais amplas da sociedade, no contexto das quais a participação para o controle social institucionalizado é uma parte. Afinal, na dialética das relações em sociedade, tal como os resultados do exame documental indiciam, espaços e mecanismos de participação para o controle social podem se constituir, contraditoriamente, em mecanismos de legitimação do poder dominante, ou seja, serem controlados ao invés de exercerem o controle (Bravo; Correia, 2012). Diferente dessa possibilidade, as reflexões a partir dos resultados da pesquisa despertam entender a participação para um controle social como parte de uma disputa por propostas (de sociedade, de educação, de gestão educacional), que ocorrem em espaços públicos de participação que não são neutros, tampouco homogêneos.

#### 4.2 CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL: VOZES DE PARTICIPANTES EM ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO

Esta subseção segue na análise de reconfigurações nos espaços e mecanismos municipais levantados, introduzidas a partir de 1990, avançando sobre as condições concretas de participação para o controle social na gestão da educação básica pública. Assim, tendo sido realizado o exame das alterações feitas nos espaços institucionalizados de participação e controle social em cada uma das capitais estudadas, conforme consta na subseção 4.1, o foco desta parte são os depoimentos colhidos de sujeitos sociais envolvidos no fenômeno estudado

– conselheiros do Conselho Municipal de Educação<sup>109</sup> de cada capital – e a tônica da análise são as condições concretas de participação institucionalizada visando ao controle social na gestão da educação básica pública, em tempo coincidente ao de circulação de políticas de regulação por resultados e de prioridades produtivistas. Não são perdidos de vista, nesta análise, os efeitos da forma institucionalizada sobre a própria participação e o controle social, diante do modelo democrático característico de sociedade capitalista.

Portanto, o material de referência para esta análise é o conteúdo das entrevistas semiestruturadas<sup>110</sup>, dirigidas aos conselheiros<sup>111</sup> de cada capital – um representante dos professores, um da sociedade civil organizada e um do poder público – atuantes em um espaço público em que podem se processar disputas em matéria de projeto educacional, a depender da correlação de forças nele existente. O conteúdo foi submetido à análise do discurso, tendo como referencial teórico-metodológico as contribuições de Fairclough (2016) no campo da análise de discurso crítica, conforme descrito na subseção 1.4.3 desta tese.

Tratando-se de entrevistas semiestruturadas, elas foram conduzidas com base em pontos aportados em quatro grandes temas. O primeiro deles reporta, basicamente, a composição do Conselho, haja vista tensionar aspectos como paridade, representação e permeabilidade do Conselho a diferentes demandas. O segundo tema diz respeito ao papel desempenhado pelo Conselho, neste caso, motivado por indagações acerca de sua atuação em um campo, o planejamento e elaboração de políticas públicas de educação, e acerca do caráter democrático desta atuação. Com o fim de avançar na seara da atuação democrática, o terceiro tema reporta a participação no Conselho, focalizando a vivência dela no interior deste espaço, a opinião quanto ao ideal de participação da sociedade em espaços institucionais de participação e o grau de resposta que a atuação dos conselheiros proporciona às reivindicações lançadas ao órgão. Por fim, o quarto tema reporta mais pontualmente o tema autonomia do Conselho.

---

<sup>109</sup> Conforme justificado, a opção por entrevistar conselheiros municipais considerou o fato de ser o CME um espaço de participação potencialmente encarregado do controle social na gestão de políticas e educação.

<sup>110</sup> As entrevistas foram realizadas entre os dias 22 e 26 de maio de 2023, mediante assinatura de Termos de Consentimento Livre e Esclarecimento, bem como de Termo de Autorização para Gravação de Voz.

<sup>111</sup> Doravante, eles são identificados tão somente pela letra C (Conselheiro), seguida de um número de ordem (1 a 3) e da letra inicial do nome da capital (F ou G). Em reforço aos cuidados para assegurar o anonimato dos entrevistados, as menções a eles são uniformizadas no masculino.

#### 4.2.1 **Composição:** mais representatividade para uma maior democratização?

Uma composição equilibrada do CME, com representantes da sociedade civil e representantes do poder público, é, em geral, o pressuposto para uma composição coerente com princípios de gestão democrática.

A esse respeito, a defesa pelo aumento de vagas no conselho, visando a mais bem corresponder à sociedade como um todo e, assim, promover ações mais democráticas, foi o argumento sobressaído nos depoimentos dos três conselheiros catarinenses entrevistados. Para o conselheiro C1F, o ingresso de outras entidades no CME oportuniza debates mais coerentes e menos ideológicos, o que traduz, do ponto de vista do conselheiro, uma avaliação positiva das mudanças ocorridas na capital<sup>112</sup>. Do ângulo da prática discursiva – neste caso, de distribuição e consumo de discursos – o realce ao que deve ser mais e ao que deve ser menos possibilita apontar possíveis articulações com práticas de discurso identificadas com outras comunidades discursivas presentes na sociedade (Fairclough, 2016), frequentemente com tom de receituário sobre melhores saídas. Também o conselheiro C3F, em reforço ao argumento predominante de que uma maior representatividade resulta em um espaço mais democrático, assinala que “o aumento da representatividade de grupos para discutir a educação pública municipal não pode ser visto como antidemocrático. É o inverso”.

O entendimento de que a ampliação possibilita “olhares a partir de diversos locais” (C2F) é sugestiva de que a diversidade no CME possibilita a presença de diferentes visões de mundo, experiências e interesses. Assim, seria uma vantagem que pode repercutir nas decisões, de modo a serem mais bem ancoradas e abrangentes, com alcance sobre diferentes realidades e necessidades da comunidade.

Há, portanto, um discurso valorativo presente em vozes no interior do conselho, tanto de defesa ao aumento do número de integrantes quanto de grupos ou segmentos representados, aspectos que foram objeto das alterações introduzidas no Conselho Municipal de Florianópolis, por documento legal, em 2021. Um terceiro aspecto, embora menos expressado nos depoimentos, remete ao plano ideológico, a sugerir ocupação de espaço, disputa em opiniões e, portanto, disputa de pautas.

Ou seja, na visão dos conselheiros, é afirmada a ampliação do número de assentos no conselho como uma ação de reforço à democracia, porque seria inclusiva e fortalecedora da

---

<sup>112</sup>Em 2020, ocorreu uma alteração na composição do Conselho Municipal de Florianópolis. Inicialmente composto por 16 membros. A alteração resultou no aumento do número de representantes para 32. Essa mudança teve como objetivo do ponto de vista dos legisladores, ampliar a representatividade e diversidade de vozes dentro do conselho, buscando uma maior participação da comunidade nas decisões municipais.

participação. Nesta perspectiva, resta sugerido importar menos os interesses a que essa ampliação serve. É afirmada, também, a ideia de que a diversidade de representações na composição do espaço constitui fator fundamental para a promoção de uma gestão democrática. Sobre isto, vale assinalar o alerta de Chauí (2008) de que a representação por si só tende a legitimar formas de exclusão política, sem que seja percebida pela sociedade como ilegítima, e sim apenas insatisfatória.

Próximo desse entendimento, os conselheiros goianienses também enfatizam a importância da presença de diferentes setores da sociedade no Conselho Municipal, como garantia da representatividade e, por consequência, dos interesses gerais da sociedade. Essa posição indica o estabelecimento de uma relação direta entre diversidade de segmentos e capacidade de atender às necessidades da população. Consoante à declaração do conselheiro C1G, a representação de diferentes grupos resulta, quase que automaticamente, em decisões mais correspondentes às necessidades da população como um todo, à medida que as ações do conselho irão ao encontro do que a sociedade almeja.

A diversidade de categorias representadas no conselho também é destacada pelo conselheiro C2G, sob o argumento de que assegura a paridade e proporciona um equilíbrio nas decisões. Ele comenta que a presença de representantes de várias categorias e setores da sociedade favorece a diversidade de perspectivas, evitando que se processe uma concentração de poder em uma ou duas categorias específicas.

Diferentemente, a visão do conselheiro C3G, que defende uma representação mais equilibrada, tem em conta o peso da predominância do poder executivo na atual composição do órgão. Ele argumenta:

[...] acho que poderia ser mais igualitária, se o poder executivo tivesse menos representantes. Aqui o executivo tem quatro representantes, é o segmento que tem mais representantes [...] tendência ao executivo fazer mais matérias aprovadas que o restante. Eu penso que faltam alguns segmentos, por exemplo, segmento dos fóruns [...] poderiam ter uma cadeira no conselho [...] porque aqui nós temos o fórum de educação infantil, o fórum de EJA, são fóruns bastante atuantes. O fórum de educação infantil, por exemplo, agregaria nas nossas decisões e, para mim, também falta a representatividade dos alunos.

Ainda, nas palavras do conselheiro:

Não [tem] paridade [...] quando o executivo tem quatro dentro de um conselho pleno de um colegiado que tem 13. Já não tem paridade, aí o meu segmento, por exemplo, só tem um [...], único segmento que tem mais é o segmento de pais, que tem dois. Então, assim, a paridade fica muito comprometida, sem contar que o presidente é [...] praticamente indicado do poder executivo (C3G).

Em outros termos, o depoimento do conselheiro C3G refere que a desigualdade de representação entre os setores motiva preocupações quanto à influência do poder executivo no processo decisório. Essa leitura se distingue das anteriores sobre um mesmo aspecto: a representação e sua repercussão concreta na ação do conselho, o que inclui sua desenvoltura no controle social.

Distingue-se, sobretudo, por estar aqui em questão uma instrumentalização que implica o poder decisório em uma arena política. Suscita indagar, assim, sobre modos de agir que determinadas medidas (legais, por exemplo), inclusive favoráveis aos propósitos da regulação por resultados, pretendem condicionar. Nessa seara, Fairclough (2016, p. 121) convida ao estabelecimento de relação de medidas com ideologia e poder, este último como hegemonia, em contexto de “relações de poder como luta hegemônica”.

Mas, há também outras questões que implicam a composição e o tema da representação destes conselhos. Pontua-se, com apoio em Chauí (2014, p. 298), em reflexão sobre os debates da representação no Brasil, o fato de, junto ao tema da liberdade, o da participação e da representação serem “a tônica das reivindicações democráticas que ampliam a questão liberal da cidadania passando do plano institucional para o da sociedade como um todo”. Lembra a autora que, no plano político, as lutas populares travadas no País não se centraram na tomada de poder, mas sim para o alcance do direito de organização política e de participação em decisões, enquanto no plano social, diferentemente de se concentrarem na defesa de determinados direitos, voltaram-se à conquista do próprio direito à cidadania (Chauí, 2014). Essa realidade faz parte da separação, no modo de produção capitalista, entre a esfera econômica das relações de produção e a esfera política (Chauí, 2014; Wood, 2011), no contexto da qual decorre um processo de despolitização. Este processo só é eficaz se produzir o sentimento da participação (Chauí, 2014).

#### **4.2.2 O papel do Conselho Municipal e o caráter democrático da atuação: incongruências à vista**

Tem sido convencionalizado que o papel do CME e de seus conselheiros é fundamental ao planejamento e elaboração das políticas municipais de educação pertinentes às necessidades da sociedade. Esse mesmo aspecto foi tomado por referência para uma incursão no tema *papel do conselho* e, em sua extensão, sobre o caráter democrático da atuação do órgão.

A respeito da atuação no planejamento e elaboração das políticas municipais de educação, a afirmação do papel do conselho, pelo conselheiro C2F, fez-se demonstrar em uma descrição acerca de procedimentos nessa seara. Ele comenta: “a gente visita as escolas, a gente conversa com gestores, damos a nossa opinião, não deixamos de elencar o que tem que ser melhorado, o que tem que ser reajustado, principalmente em relação ao projeto político-pedagógico das escolas”. Desta descrição, exemplificativa da ação do órgão, é possível destacar expressões contrastantes, como “damos nossa opinião” e “tem que ser”, esta última a denotar uma atitude de controle de práticas e representações da realidade, como também ocorre com medidas que operam regulação por resultados. O quanto isso concorda ou contrasta com uma atuação de perfil democrático é uma questão que poderia ser examinada mais demoradamente, mas que foge aos objetivos deste estudo. Para o momento, vale lembrar, com base nas reflexões de Fairclough (2016), que os textos (e os discursos que eles portam) trazem marcas da realidade social.

Do depoimento do conselheiro C3F vem a observação de que reuniões com especialistas, educadores, representantes da comunidade e outros profissionais destinam-se à discussão e formulação de políticas educacionais por possibilitarem uma análise mais ampla do contexto. Uma conduta que, nesta ótica, amplia a compreensão das demandas da comunidade, de modo que o conselho seja subsidiado para a tomada de decisões. Ele comenta:

[...] temos um conselho bem forte. Assim, do ponto de vista da proposição de políticas [...] as resoluções que estruturam a organização e funcionamento da rede pública e privada na educação infantil da rede pública no ensino fundamental, ele é todo deliberado pelo conselho [...] (C3F).

Também neste caso, a visão afirmativa do papel do Conselho está no caráter funcional da sua atuação. Ao ser associada ao destaque de respostas normativas, a expressão “temos um conselho forte” faz por direcionar a afirmação do papel do órgão para um plano mais cartorial do que político.

Das entrevistas com conselheiros de Goiânia, é possível identificar que para dois dos três depoentes, o desempenho do papel do conselho é limitado e somente algumas vezes é reativo a demandas. Têm por base o entendimento de que, enquanto conselheiros, sua participação está mais concentrada em aprovar as propostas encabeçadas pelo poder executivo, restando sugerida uma posição mais passiva do órgão do que influente no planejamento das políticas educacionais. Do depoimento do conselheiro C2G vem o comentário de que “o planejamento dessas políticas, no nosso caso aqui, é uma participação

na execução [...], das políticas, a gente... na minha opinião, acho que deveríamos participar mais do planejamento das políticas públicas”, comentário este caracteriza o que Miguel (2014) denomina de participação limitada, em se tratando de espaços institucionalizados de participação. Indo além, outra passagem de depoimentos dá conta de que “as políticas públicas são, na grande maioria, pensadas e escritas pelo executivo, e aí o que acontece [é que] nem todas são aprovadas pelo conselho, existem políticas que são colocadas nas escolas já para serem efetivadas, sem autorização do conselho” (C3G).

Os comentários possibilitam apontar que, para além de uma tradicional atuação no comando de decisões do conselho, pelo poder executivo – tema frequentemente apontado por estudos da área sobre a atuação de Conselhos de Educação –, cujas marcas igualmente bem conhecidas vão desde a regulação da representação social à submissão (mesmo que simbólica) dos representantes aos comandos que vêm do poder executivo, em que processam-se medidas que atropelam o papel do Conselho Municipal; mais precisamente, deixando-o à margem de decisões inerentes a sua função. Exemplifica esta situação, o seguinte excerto:

Trabalhamos com sistema ciclo, [...] essa nova gestão entendeu que o sistema seriado é melhor que o sistema de ciclagem, e aí mudou todo o sistema para um sistema de seriação, sem a autorização do conselho [...]. Tinham mudado as nomenclaturas e a organização, eles mudaram de aluno para estudante, voltaram às notas porque nós trabalhávamos com uma avaliação descritiva, e aí mudaram, voltaram para notas. Então [...] aquela organização de um atrás do outro, a gente trabalhava muito com a questão da roda, desfazendo essa mistificação também da igualitariedade [...], do militarismo, e aí na verdade isso foi uma política implantada sem a nossa autorização e foi por decreto (C3G).

Do exposto, sobre o papel do Conselho, os comentários colhidos das entrevistas possibilitam dizer que, por um lado, as opiniões afirmativas ao cumprimento do papel do órgão se assentam no que consideram ser uma atuação precisa, sobretudo técnica; por outro, com alegações de que o desempenho do papel é limitado, diante de cerceamentos ao poder de ação do órgão. Um balanço a partir destas duas circunstâncias suscita questionar tanto a compreensão do papel do conselho (sobretudo político) quanto sobre a garantia de condições político-institucionais para o razoável desempenho deste papel.

E sobre o quanto a marca democrática caracteriza a atuação do Conselho Municipal, os argumentos apresentados pelos entrevistados são variados e sugerem partir de diferentes visões de sociedade e de relações sociais.

Do conselheiro C2F vem a compreensão de estar em uma gestão democrática, haja vista, sobretudo, a liberdade que possui para se expressar. Ele diz:

[...] nós temos total liberdade para expressão, para falar, para dar opinião, para trocar ideias. Então, eu me sinto, assim, numa gestão democrática, é um coletivo, não é, assim, vindo de cima, você tem que fazer isso, não. No coletivo tudo é muito discutido, tu vem [sic] muito conversando, o que a gente esbarra, não é a gestão democrática dentro do conselho, a gente esbarra é fora.

A compreensão do conselheiro C3F é semelhante no que concerne à liberdade de expressão. Sua argumentação, contudo, acresce um destaque ao que considera ser uma democracia representativa:

[...] a gente tem uma perspectiva de democracia representativa, de que essas pessoas que estão lá no conselho representam um determinado segmento, uma parcela da população, uma instituição ou uma organização da sociedade civil [...] e que cada um expressa sua opinião.

Portanto, essas percepções, em certa medida contraditórias, suscitam indagar sobre a inclusão de vozes marginalizadas, a influência de interesses externos e a prevalência de viés nas decisões tomadas.

Também sugerindo ser um traço distintivo, então democrático do Conselho, o conselheiro CF1 volta a assinalar a ampliação da representatividade, devido ao aumento do número de conselheiros e, portanto, de segmentos ou grupos da sociedade. Para este conselheiro, “com essa nova formatação [...], os avanços foram significativos, porque o espaço, ele criou sim, um debate acima de tudo [...], um debate coerente, não debate ideológico [...]” Neste caso, fica sugerido que um debate coerente pressupõe não ser ideológico. Pressupõe, também, que o alcance desse estágio, teria sido possibilitado pela mencionada “nova formatação”, que compreendeu algumas inclusões e algumas exclusões de segmentos ou grupos.

Também com uma argumentação valorativa ao ambiente do conselho, o conselheiro C1G destaca:

Dentro do conselho municipal de educação é muito tranquilo, porque ele [o conselho] consegue fazer esse link muito fácil com todas as esferas. Então [...], a gente consegue fazer isso muito tranquilamente e, principalmente, com relação às representatividades que nós temos ali dentro do conselho.

Diferentemente, a leitura do conselheiro C3G indica haver condições que repercutem na qualidade da democratização do órgão, haja vista certa dominação motivada por um poder exercido sobre o conselho. Ele comenta:

Quanto à democratização do conselho, ela é um pouco prejudicada. Por quê? Primeiro [pela] dependência do executivo, segundo porque a gente tem uma

presidência ligada ao executivo [...]. É muito no viés da vontade do executivo, até por que essas demandas passam pelo conselho pleno e aí torna-se difícil o presidente não acompanhar aquilo que o executivo quer implementar [...], nosso poder e a nossa possibilidade de democratização está muito ligada [sic], de onde você está lotado.

Se, por um lado, são distintas as manifestações sobre o quanto é democrática a atuação do conselho no exercício do seu papel – de afirmação e de dúvida –, haja vista os argumentos que cada entrevistado lança para a sustentação, por outro, entende-se que elas também apontam para o fato de que há um condicionamento da ação do conselho, seja pela prevalência e valorização de traços tecnocráticos, seja por imposições externas que enquadram a ação, o que denota limitações à democratização desse espaço.

Alguns destaques que implicam a qualidade democrática – aquela que incute a participação discutida por Montaño (2008) –, podem ser reunidos dos depoimentos. O conselheiro C1F, por exemplo, reporta que o conselho, “[...] poderia ser mais atuante sim [...] às vezes precisa um fato acontecer para que a pauta seja discutida, eles não antecipam o assunto”. O momento em que determinados assuntos são levados ao debate parece ser a tônica da limitação descrita pelo conselheiro. Mas, também parece ser a tônica a definição desse momento ou, ainda, o planejamento interno, em condições de estabelecer mais firmemente as prioridades para o debate e as decisões.

Da experiência do Conselho Municipal de Goiânia, vem o destaque do conselheiro C2G de que o órgão “participa de locais de discussões sobre educação, como fóruns, audiências públicas e consultas”, uma participação que também se reveste de oportunidade para obter informações e demandas da comunidade educacional, embora isso não assegure, necessariamente, a produção de respostas do órgão a tais demandas.

O aspecto *comunicação* também foi objeto de pronunciamento dos entrevistados. Comunicação enquanto divulgação de informações e decisões do Conselho, desde uma perspectiva de democratização do acesso às informações, o que tem relação com o controle social, inclusive aquele desempenhado pelos representados em relação a seus representantes junto ao Conselho.

Dos conselheiros de Florianópolis, os comentários são: “[...] eu acho a comunicação [do CME] com a sociedade [...] muito mau, péssima, não existe, hoje ninguém conhece o conselho, ninguém sabe da importância do conselho” (C1F); “[...] é feito sempre um parecer, que é enviado para comunidade. Então a gente recebe a demanda, analisamos [...] [fazemos] um parecer final e devolvemos para a comunidade que [...] é quem solicitou” (C2F); “as resoluções e pareceres que são aprovados, eles são publicitados em diário oficial [...] se eu

disser hoje se a gente tem um canal aberto com a população para publicitação ou divulgação do que é feito pelo conselho, para além da representatividade dos próprios membros, eu avalio que não, talvez seja algo que poderia avançar” (C3F).

Os comentários dos conselheiros de Goiânia são os seguintes: “a gente faz a publicação no diário oficial do município e, para além disso, a gente tem uma equipe que [...] leva essas resoluções até a instituição” (C1G); “[...] a gente encaminha todas as decisões do conselho, elas são encaminhadas para a unidade, encaminhada para quem é de interesse” (C2G); qualquer matéria que passa pelo conselho pleno, aí ela volta para a assessoria técnica [...] ela vai ser revisada e aí ela entrega a quem de direito [...] ela só é pública do ponto de vista de quem interessa. Agora, se você quiser conhecer as deliberações do conselho você não tem acesso, é uma socialização limitada” (C3G).

Acerca deste aspecto, os comentários são indicativos de que a comunicação é limitada aos canais oficiais, sabidamente pouco acessados (frequentemente pouco acessíveis) pela maioria da população, o que inclui as comunidades escolares. Como se pode observar nos excertos, os entendimentos acerca do tema vão desde a denúncia de negligência na comunicação, passando por uma afirmação do modelo formal de divulgação, que ocorre desde o uso de uma linguagem técnica e reducionista, até a apresentação de certa crítica, fundamentada na ausência de uma socialização mais efetiva, dos resultados da ação do conselho, com a comunidade.

Na relação entre palavras e sentidos de expressões, encontra-se um tom justificador da prevalência do caráter formal em detrimento de um diálogo mais direto e aberto com a comunidade. Por exemplo, a evidência de que a comunicação vai mal é que o conselho não é conhecido; demanda atendida e devolvida à comunidade supõe completar ou encerrar uma relação; a publicação formal (em veículos oficiais) é o ponto culminante da comunicação. Lembrando que a realidade social se manifesta por meio das práticas discursivas (Fairclough, 2016), está-se diante de mostras do cotidiano do conselho que são, então, indicativas de uma comunicação limitada com as comunidades locais.

#### 4.2.3 **Desafios da participação social para uma gestão democrática:** entre poder discursivo e silenciamentos

No modelo institucional, a participação social ocorre pela representação de segmentos organizados da sociedade, decorrendo dessa formatação a composição do espaço de debate e deliberação. Acerca do que seriam desafios a serem enfrentados em espaços institucionais de

participação, o conselheiro C1F sugere o de superar a concentração das manifestações em alguns representantes. Diz que “são poucas pessoas que discutem os assuntos, na verdade são quase sempre os mesmos que falam”, e que isso representa, segundo sua compreensão, uma limitação à diversidade de contextos no interior do conselho.

Embora seja possível levantar várias hipóteses quanto às razões dessa concentração nas manifestações – o próprio conselheiro atribui ao desconhecimento, pela sociedade, do que seja o conselho –, importa dizer que se está diante de um quadro de desigualdade na prática concreta da participação e que, certamente, existam condições motivadoras das assimetrias no exercício da participação. Em termos de efeitos, menciona-se aqui a constituição de uma dinâmica de poder pelo discurso, portanto, relacionando discurso à ideologia e a poder. Este último com hegemonia ou mesmo como luta hegemônica (Fairclough, 2016).

Também relativo à materialização da participação social no interior do conselho, o conselheiro C3F mencionou o espaço das comissões, referindo que “há um tempo de debate, de participação [...] mais estendido” (do que na plenária). Constituiriam, assim, um espaço em que os conselheiros dispõem de mais tempo de fala, com melhores condições de distribuição mais equitativa do poder discursivo. Pelas razões refletidas anteriormente, embora o fator tempo favoreça o debate, não se trata de garantia de que os diferentes interesses, representados pelo conjunto de participantes, equitativamente estejam envolvidos no debate. Afinal, tratam-se de práticas discursivas que ocorrem em contexto de relações e disputa de poder.

A plenária do conselho também foi lembrada. Acerca dela, o conselheiro C3F assinalou o direito de qualquer cidadão poder acompanhá-la, de modo a “participar, ouvir, e a partir daí, fazer um requerimento ao conselho, [podendo] se manifestar por requerimento e o conselho acolher, discutir”. Neste caso, embora não tão diferente de outros argumentos, a marca formal volta a prevalecer, como supostamente asseguradora de uma regularidade em matéria de participação. Também os comentários dos conselheiros C1G e C2G tocam essa dimensão: “as nossas seções aqui também são abertas, as pessoas podem participar, podem assistir, podem fazer parte ali, não têm direito a voto, mas têm direito a voz”; “as seções plenárias é momento que as representações estão presentes [...] emitem as suas opiniões, é muito rico [...] essa diversidade, pluralidade de representações, é bastante importante, existe sim uma participação”. São comentários que, embora imbuídos do propósito de avaliação da participação em um âmbito institucional, como é o conselho, sugerem um olhar enfeixado nesse âmbito. Isso faz sobressair, novamente, a própria questão da representação como eixo

da participação, tal como nos provoca a pensar Chauí (2014), a partir da ideia de participação ativa, com respeito à diversidade, à justiça social e à igualdade de oportunidades. Também, Fontes (2022) adverte quanto à drenagem da participação social para dentro do Estado e sobre a perda do horizonte ético-político da luta contra as desigualdades geradas no capitalismo (Fontes, 2022).

Os comentários provocam a pensar, igualmente, como em determinadas condições a inclusão de novas vozes é ilusória de um reforço à participação, pois se trata antes de assegurar condições de liberdade e igualdade para se manifestar. Isso inclui a questão da paridade. A preocupação externada pelo conselheiro C3G, de que há uma concentração de poder decisório nas mãos do poder executivo, é representativa deste caráter ilusório. Um excerto do depoimento do conselheiro C3G, referindo à correlação de forças no interior do conselho, corrobora esta reflexão:

Há uma correlação de [forças] na aprovação das matérias. Nós que não somos representantes do executivo, porque de cara o executivo tem quatro votos que é o indicado dele, mas ele ainda tem um diretor que é um indicado do secretário, que também, de certa forma, se sente obrigado a votar nessa matéria. Ele tem ainda os sindicatos que negociam [...].

Longe de ser um detalhe da mencionada correlação de forças, esse comentário põe em destaque uma instrumentalização para o domínio de interesses identificados com o poder executivo. Conforme examinado nesta seção, a partir dos resultados da pesquisa é importante reconhecer esta instrumentação, tanto em medidas objetivas quanto em acionamentos ideológicos, lembrando que estes têm existência material nas práticas (do conselho) – daí que também as práticas discursivas são formas materiais de ideologia (Fairclough, 2016) –, e que os locais (instituições) onde ocorrem esses acionamentos – os aparelhos ideológicos de estado. Nas palavras de Althusser (1983) – “são marcos delimitadores na luta de classe, que apontam para a luta no discurso [...]” (Fairclough, 2016, p. 121).

A menção, contida no excerto, de que “ele [o poder executivo] tem ainda os sindicatos que negociam”, a sugerir um jogo do poder, igualmente convida a ponderar sobre o campo ideológico, que é o fato de a ideologia interpelar os sujeitos e que um de seus efeitos é a constituição dos sujeitos (Fairclough, 2016).

Mas, como se sabe e tem sido vastamente demonstrado em nossa sociedade, sobretudo no tempo presente, a expressão ideologia tem sido tomada como palavra de acusação, a sugerir que o correto e o devido residem em uma suposta neutralidade (como se ela mesma fosse imune à ideologia). Algo assim é reiterado no depoimento do conselheiro C1F, quando

faz menção a greves. Ele diz: "Greve é só questão financeira, salarial, greve ideológica". Todo ano [...] tem greve. Essa discussão [...] [entre] executivo e sindicato afeta diretamente as crianças.”.

Ainda sobre a vivência da participação no interior do conselho, enquanto arena política, traz-se dois excertos de depoimentos, dos conselheiros G3F e C1G, quando referem, respectivamente: “[...] um representante [...] da educação que traz uma demanda, ele tem um lugar de fala de dentro da educação [...]; representantes da CDL, ele tem um lugar de fala, que é dos dirigentes lojistas”; “como a gente faz a representação de um determinado segmento, a gente tem um olhar próprio, voltado para aquele segmento”. São discursos indicativos da lógica que preside a determinação de demandas submetidas ao conselho. Se, por um lado, possa-se dizer que a própria agenda do conselho é um campo de disputas, haja vista poder haver interesses em disputa, por outro, conforme abordado a partir dos resultados, não se pode ignorar que algumas condições – paridade, liberdade e igualdade entre conselheiros – podem favorecer determinados interesses no interior da arena, e isso é mais que um lugar de fala, pois se trata de prática discursiva que intenta influir o modo de agir socialmente (Fairclough, 2016). Portanto, significar dizer que o processo de determinação e priorização de demandas é atravessado por relações de poder e disputadas no interior do conselho.

#### 4.2.4 **Autonomia do conselho:** influências e desafios

A defesa da autonomia dos conselhos é uma bandeira conhecida no País, de modo que suas ações e decisões possam bem refletir os interesses mais gerais da sociedade (Bordignon, 2009). É sobre este tema que se concentrou o último desdobramento das entrevistas com os conselheiros.

Estão presentes, no discurso de alguns entrevistados, argumentos de que o Conselho Municipal possui autonomia e que, portanto, não se trata de haver influência externa. É, por exemplo, a opinião do conselheiro C1F:

Influência do executivo no conselho não existe, a influência do executivo no conselho existe sim, na participação dos [representantes] no conselho, que eu acho isso muito importante, o executivo [ter] representantes dentro do conselho. Mas, eu não vejo nenhuma influência do executivo em decisões do conselho, eu não vejo o executivo atrapalhando em nenhum momento o conselho.

A afirmação de que “a influência do executivo no conselho não existe” destoa de outras evidências e opiniões reunidas do conjunto de depoimentos. Tal alegação conflita,

inclusive, com resultados de inúmeros estudos da área da Educação – embora não somente – que apontam para uma realidade política e para dinâmicas de poder no contexto institucional que impactam de diferentes graus a finalidade dos conselhos, sobretudo seu caráter democrático. Vários desses estudos sustentam que, em um país com uma cultura política marcada pela centralização do poder, espaços como os conselhos acabam sendo alvos de atenção, interferência e controle, haja vista o grau de poder decisório que possuem, como em matéria de política educacional.

Da afirmação “eu não vejo o executivo atrapalhando em nenhum momento o conselho”, a lexicalização alternativa “atrapalhando” (e não influenciando), parece agir no reforço da defesa a uma suposta quase neutralidade do poder público na correlação e forças interna ao conselho, à medida que o poder público tão somente possui “representantes dentro do conselho”. “Não vejo” é outra expressão de força no argumento, pois interpela: quem viu? Alguém viu?

Bem, uma percepção da ação do poder executivo no conselho vem do conselheiro C2F: “às vezes as coisas já vêm meio prontas, [...] mais ou menos delineadas”. Também do conselheiro C3G “[autonomia] nenhuma, [...] as matérias do executivo, normalmente são votadas no interesse do executivo”. São discursos que expõem existirem formas pelas quais a interferência do poder executivo pode ocorrer. Tanto a menção de que as coisas vêm “mais ou menos delineadas” quanto de que matérias são “votadas no interesse do executivo” servem a uma exemplificação e suscitam a se pensar na gama de estratégias que cada um desses exemplos comporta para ser assim configurado.

Mas, não é somente pela via do acionamento de estratégias que a interferência pode ocorrer, pois ele também pode possuir base legal. Conforme examinado na subseção 4.1.1.2, uma alteração introduzida em 2021, implicou o alcance do poder decisório do Conselho Municipal de Florianópolis, e sobre isso comentou o conselheiro C3F: “a lei traz [...] uma validação pelo secretário, aí há uma interferência direta do poder executivo”, à medida que as decisões do conselho passam a depender de homologação do secretário da pasta.

Posicionamentos dos conselheiros da capital Goiânia também expõem divergência quanto à interferência do poder executivo na ação do conselho. Enquanto o entendimento do conselheiro C1G é de “tanto executivo quanto legislativo [...] deixam o conselho municipal bem tranquilo para poder caminhar, para poder fazer as suas deliberações [...]”, do conselheiro C3G a argumentação é de que

[...] as matérias do executivo, normalmente são votadas no interesse do executivo. Por exemplo, a escola que está numa situação calamitosa não poderia funcionar, ‘a gente’ não vai fechar, primeiro porque há uma demanda enorme represada que precisa ser atendida, segundo porque o poder público não vai transferir esses alunos para outro espaço e reformar aquela escola.

A expressão *normalmente são votadas* sugere tratar-se de situação continuada, que recai sobre o conselho e que, contraditoriamente, o torna refém de circunstâncias que envolvem temas que ele próprio está encarregado de tratar. Então, com o adequado submetido ao urgente, o conselho acaba por se desviar do seu próprio papel.

Ainda sobre a diversificação de opiniões dos depoentes, o excerto do discurso do conselheiro C2G, que refere tratar-se de uma autonomia parcial, aponta para a questão da dependência de condições de ação, pelo conselho: “[a autonomia do conselho] seria parcial, eu não vejo que nenhum órgão seja totalmente autônomo [...] os recursos são oriundos da secretaria municipal de Educação [...] a gente deveria ter recursos próprios”. Com recursos sendo oriundos de um órgão do poder executivo, a sugerir que isso influi a ação do conselho, e que “deveria” haver recursos próprios, portanto, fora da mencionada dependência, a mensagem do conselheiro remete a considerar que esta circunstância também configura uma forma de interferir na ação autônoma do conselho. Neste caso, não em seu poder de ação (tal como conferido legalmente), mas sobre concretização da ação.

Sobre isso, considera-se importante destacar que, na prática discursiva corrente, em se tratando de condições de ação do conselho, a sua relação com secretaria de educação costuma ser referida como colaborativa, da primeira em prol do segundo, o que, como se pode concluir, não está isento de efeitos colaterais. Conforme o caso descrito, efeitos sobre a autonomia do conselho.

De modo geral, é possível dizer que, diferente do que costuma estar estabelecido nas normas em matéria de autonomia do conselho, é fato que esta autonomia é constantemente ameaçada, conforme mostram os exemplos e opiniões colhidos das entrevistas e as reflexões aqui tecidas. É fato, também, que ameaças a essa autonomia são disparadas tanto interna quanto externamente ao conselho, e que são variados os alcances dos efeitos deletérios sobre ela. Para pensar sobre o peso desses efeitos, vale revisitar a opinião de Cartoriadis (2007, p. 123), sobre o que considera ser a verdadeira autonomia. Para o autor, a autonomia:

implica e requer autonomia da sociedade, não podendo haver indivíduos plenamente autônomos numa sociedade não autônoma e, por outro lado, correlativamente, não poderá existir sociedade autônoma formada por indivíduos heterônomos, isto é, alienados. A autonomia tem, então, ou requer, inescapavelmente, uma dimensão política e social.

No contexto da sociedade capitalista, onde a competitividade e as motivações econômicas prevalecem e onde os interesses particulares sufocam crescentemente o interesse geral, a questão da autonomia não escapa a esses liames, razão pela qual também ela é objeto de disputa. É parte de uma dinâmica na qual a concentração de poder e a busca por interesses próprios sobrepõem-se – e precisam se sobrepor – à participação e à democracia substantiva.

A se considerar que estas e as questões anteriores situam-se no contexto em que se elevam políticas de regulação educacional por resultados, políticas estas que, conforme discutido nesta tese, servem à priorização de resultados e aos interesses a que esta priorização responde e instam a adoção de modelos de gestão, que tanto desviam quanto enfrentam valores democráticos, importa agora retomar a questão central desta tese: em que medida reconfigurações em espaços e mecanismos de participação que compõem os arranjos institucionais de redes municipais de ensino implicam a participação social na perspectiva do controle social? A título de uma síntese conclusiva, a lida em torno de uma resposta a esta questão, à luz dos resultados da pesquisa e das reflexões construídas, é a tônica da seção seguinte.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese teve por objeto de estudo a participação institucionalizada na gestão da educação básica pública, com vistas ao controle social, em contexto de políticas de regulação educacional por resultados. Com tal ênfase, o fenômeno da participação como expressão do controle social foi analisado levando em consideração condições políticas e práticas situadas em um contexto de impulso produtivista, fomentado por políticas de regulação educacionais que primam pela geração de resultados.

Assim, o objetivo do estudo foi analisar condições institucionalizadas de participação social, na perspectiva do controle social, no âmbito da gestão da educação básica de municípios brasileiros, ante as reconfigurações de espaços e mecanismos de participação ocorridas no mencionado contexto. Afinal, busquei demonstrar no estudo, no âmbito de políticas de regulação educacional por resultados, a gestão da educação é um campo visado, visto ser estratégico para a geração e conformação de formas de organização e ação educacional que sejam funcionais à geração de resultados. Isso incluiu considerar a pertinência da introdução de alterações de formas de organização e ação, como, por exemplo, aquelas endereçadas à gestão democrática da educação pública, com vistas à participação e ao controle social.

Tendo por método o materialismo histórico-dialético, o pressuposto para a realização da pesquisa foi de ir além da aparência fenomênica do objeto pesquisado, a fim de alcançar a essência dele (Paulo Netto, 2011). Ou seja, pensar os fenômenos desde seu processo contraditório de produção e reprodução social, razão pela qual é preciso reconhecer que o objeto é resultado de múltiplas determinações, econômicas, políticas e sociais. Por isso, para compreender a participação na perspectiva do controle social enquanto resultado de múltiplas determinações, sobressaem, desde uma concepção dialética da história, as categorias contradição, totalidade e mediação.

Por ser sabido que as políticas educacionais atuais enfatizam a obtenção de resultados e incorporam formas regulatórias que concordam com orientações de organismos internacionais, assinalei a necessária compreensão destas políticas em seu alinhamento com projetos societários no País, no contexto do sistema capitalista de produção e das condições conjunturais dele decorrentes. Logo, trata-se de entender as políticas públicas das últimas três décadas à luz das mudanças na atuação do Estado, em consonância com a agenda neoliberal, e das demandas direcionadas a ele, em conformidade com a lógica do capital (Behring, 2008).

Conforme referido no texto, essas mudanças decorreram do processo de reestruturação do Estado brasileiro, inclusive do aparelho do Estado – administração pública gerencial e flexível, capaz de reduzir custos e aprimorar a eficiência e a qualidade dos serviços –, e também envolveram uma reforma da educação, haja vista o papel que ela tem a desempenhar diante do projeto de desenvolvimento em curso, em escala mundial. Daí a atenção especial (porque estratégica!), que implicou em mudanças incisivas para o setor, em nível de políticas públicas, desde os anos 1990. Do conjunto de medidas que informam essas mudanças, destacam-se, dentre outras, as que incidem no financiamento, no currículo escolar, na formação de professores, na avaliação da aprendizagem e na gestão.

A materialidade dessas mudanças para o setor pode ser dimensionada na circulação de modelos de gestão educacional (com forte apelo gerencial) e na valorização de parcerias com grupos e instituições externas ao Estado, em geral sob o argumento de que a execução de serviços públicos pelo Estado é ineficiente. Na esteira deste argumento, a gestão educacional por resultados foi obtendo expressão e tornando-se, progressivamente, o referencial de gestão para a melhoria da qualidade, que igualmente tem sido dimensionada por resultados.

Portanto, é dizer que esse referencial, que tem inspiração no setor empresarial e foi transportado para o setor público – Nova Gestão Pública –, é funcional às políticas de regulação por resultados em voga no País, pois visa à geração de condições para o alcance dos propósitos produtivistas dessas políticas. Assim, entrelaçam-se os mecanismos de regulação por resultados – sistemas de avaliação de desempenho dos estudantes – com mecanismos impulsionadores e condicionadores da geração de resultados – gestão educacional.

Portanto, sumariado o contexto em que se insere o objeto de estudo, o aprofundamento das reflexões foi aberto em torno do tema regulação, para mostrar que, ante uma configuração específica da articulação entre as relações sociais e a organização econômica, a regulação desempenha um papel fundamental na sociedade capitalista, assegurando que as contradições existentes não aumentem e que a reprodução das relações em sociedade seja assegurada. Essa regulação é realizada por meio de normas sociais, instituições e regularidades que convergem esses elementos contraditórios (Aglieta, 1997), sendo o Estado a instituição mais importante para o processo de regulação.

De acordo com as reflexões tecidas, a regulação se refere a uma dinâmica que atende a um regime de acumulação, em que um conjunto de procedimentos assegura a estabilidade e direção necessárias para a reprodução do sistema social dentro de um ciclo histórico. Conseqüentemente, ela está intimamente ligada ao modo de produção vigente em determinada

época, compreendendo um conjunto de mediações as quais garantem que as situações geradas pela acumulação de capital permaneçam dentro de limites compatíveis com a coesão social em cada nação.

Conforme discutido, diante da reconfiguração do papel do Estado com base na agenda neoliberal, em que as políticas públicas foram moldadas de acordo com os interesses e necessidades específicas da classe dominante, ficou destacado que uma análise de políticas públicas e do papel do Estado não pode se dissociar da compreensão das relações de poder e das lutas de classes em uma sociedade capitalista.

Diante desse contexto, as reflexões sobre a reforma educacional brasileira dos anos 1990, como parte de uma contrarreforma do Estado, verteram de modo a realçar o impulso dado pelo Estado à regulação educacional por resultados, regulação essa, motivada pela necessidade de adequar o sistema educacional à lógica neoliberal de redução do Estado, incluídas ações de privatização de serviços públicos. Vale lembrar que uma das principais medidas implementadas no período foi a criação do Saeb, que se destacou como um instrumento de controle e indução à produção de resultados pelo sistema educacional.

A ancoragem da gestão educacional baseada em resultados em pressupostos da Nova Gestão Pública e sua correlação a determinado modelo de *accountability* educacional, também foi discutida. Acerca desta gestão, mencionei o sentido que ela assume para o fortalecimento da competição e da privatização dos serviços educacionais em detrimento do acesso universal à educação pública de qualidade, cuja repercussão no atendimento educacional da classe trabalhadora é evidente.

Mais a fundo no contexto da regulação educacional por resultados e da relação Estado-sociedade, referi que os sentidos atribuídos à participação e ao controle social estampam contradições e interesses de classe presentes na sociedade. Se, por um lado, a institucionalização da participação em canais de diálogo entre Estado e sociedade atende a um desejo de legitimidade democrática e inclusão de diferentes vozes na formulação de políticas educacionais, por outro, também pode refletir uma estratégia de controle e contenção dos anseios de mudança e transformação social que conflitam com os interesses hegemônicos.

Na extensão deste debate, busquei destacar, quanto a mudanças que resultem em melhoria da qualidade política da participação social, que a existência de espaços institucionalizados não as garante automaticamente, pois esses espaços são influenciados pelo controle exercido pelo Estado em prol de interesses de classe (Correia, 2003). No entanto, não se trata de considerar que, historicamente, esses espaços não tenham sido importantes para

mudanças nas relações de poder e na defesa dos interesses da classe trabalhadora, em matéria de definição de agendas públicas.

As reflexões sobre esse tema, no texto, desaguaram no tema da democratização da gestão da educação pública, como parte do processo de redemocratização do país, para o que me servi do debate sobre democracia e sociedade civil, com angulação política e econômica. Com este debate, a discussão recaiu no sentido político da participação e do controle social e sobre arranjos institucionais destinados a concretizá-los, que encontra esteio nas palavras de Coutinho (1979), como um alargamento da participação das massas, em oposição aos interesses burgueses. A resultante foi o destaque de que o desafio da gestão educacional democrática reside em sua estreita convergência com princípios educacionais comprometidos com a qualidade social e a defesa da democracia em suas diversas dimensões.

Dos resultados da pesquisa documental, que incidiu sobre alterações da legislação municipal dispoendo sobre diretrizes de gestão democrática da educação e sobre quatro espaços e mecanismos de participação e controle social que compõem o arranjo institucional de cada município – Conselho Municipal de Educação, escolha de diretores, conselho escolar, Fórum Municipal de Educação –, foi possível constatar que, do ponto de vista normativo, em geral, a correspondência entre os princípios e diretrizes formais para a gestão democrática da educação pública e papel dos espaços e mecanismos que compõem o arranjo institucional em cada capital, presumidamente encarregados de promover a participação e o controle social, foi preservada, embora com alterações nos espaços e mecanismos de participação.

Conforme assinalado no estudo, são várias as interpretações possíveis quanto aos efeitos presumíveis de algumas das modificações ocorridas no período, nas condições concretas e políticas de participação e controle social nas capitais estudadas. Entretanto, diante dos objetivos e das lentes usadas neste estudo, a análise da realidade pesquisada conduziu ao destaque de dois aspectos principais. O primeiro deles diz respeito à composição dos espaços de participação social (quem participa e representa) e, na esteira, o segundo reporta o poder decisório e a autonomia em decidir (controle na representação e controle da decisão).

Assinalei também, que as alterações, as quais possuem um caráter mais organizativo, e que, dentre elas, enquanto algumas favorecem condições concretas de participação e, possivelmente, estejam relacionadas com formas de pressão decorridas da correlação de forças no entorno dos mencionados espaços e mecanismos de participação, outras,

diferentemente, são indicativas de uma centralização do poder, inclinando-se para o apoio e serventia de interesses não gerais.

Conforme mencionei, essa centralização se mostra, sobretudo, no avanço em formas de controle exercido pelo poder executivo sobre determinados espaços e mecanismos de participação e controle social, ainda que, em alguma medida e em alguns casos, tenham sido possibilitadas determinadas alterações a princípio, favoráveis à qualificação democrática, sobre o que se deve considerar que esses espaços e mecanismos de participação estão envolvidos na correlação de forças e, portanto, em disputas.

Embora se tratem de alterações parcelares e esparsas, ou seja, tenham ocorrido em graus variados nos diferentes espaços e mecanismos de participação pesquisados e em momentos diferentes do período enfocado no estudo, destacou-se que essas circunstâncias não elidem a presença de marcas que indicam tendência ao controle do poder desses espaços e mecanismos e da própria ação dos agentes de controle social.

Foi com o propósito de avançar nas análises abertas com a pesquisa documental que lancei mão de entrevistas semiestruturadas, dirigidas a três conselheiros municipais de educação de cada capital, com vistas a uma maior apreensão da realidade em que se insere o objeto e sobre o qual dispõem normativamente os documentos. Ou seja, busquei reunir informações sobre condições concretas de participação institucionalizada visando ao controle social na gestão da educação básica pública.

Com as entrevistas, ficou igualmente evidenciada a tendência à centralização do poder, pela ação do poder público sobre o espaço de participação e controle social onde atuam os entrevistados, e por certa depuração do papel político desse espaço. Conforme apontado nas análises, corrobora essa tendência a visão de representação na composição do espaço em que prepondera a valorização e defesa de aumento no número de representantes ou grupos representados sem maior atenção aos interesses que venham a ser representados, situação que também implica a questão da paridade. Ratificam, também, as opiniões de que o cumprimento do papel do órgão é afirmado por sua atuação técnica e precisa, embora tenha sido possível colher dos depoimentos alegações de que se trata de desempenho limitado do papel, haja vista cerceamentos ao seu poder de ação, sobretudo em virtude da ação exercida sobre ele, pelo poder público.

Ademais, foram esses mesmos traços que motivaram, nas reflexões, a argumentação quanto a ser limitada a atuação democrática do espaço de participação. Respalda essa limitação, a marca da formalidade destacada em discursos de depoentes, como supostamente

asseguradora da regularidade da participação, e a preponderância de um olhar de participação enfeixado no institucional; também, o fato de a autonomia desse espaço de participação ser instável, situação contrastante com o que se encontra firmada nas normas, em termos de princípios e diretrizes de gestão democrática da educação pública.

Em suma, a análise das reconfigurações nos espaços e mecanismos de participação e controle social decorridas de alterações nas normas, complementada pela análise dos discursos, oferece indícios de que vêm sendo conformadas condições que tornam a participação nesses espaços e mecanismos, incapaz de responder a um controle social autônomo e efetivo. É dizer que a participação para o controle social tem sido repercutida por essas reconfigurações à medida que favorecem o desgaste de condições concretas de participação política com autonomia nos espaços institucionais, em paralelo a uma centralização de poder, pelo poder público, que domestica o controle social. Tem-se, em outras palavras, um controle social sob controle.

Portanto, reafirmo a tese deste estudo, de que modificações nas condições de ação em espaços e mecanismos de participação e controle social que compõem arranjos institucionais, ocorridas desde os anos de 1990, vêm favorecendo, por um lado, o desgaste nem sempre explícito das condições concretas de participação para o controle social por dentro desses espaços e mecanismos, em grau que depende da dinâmica política e da correlação de forças entre Estado e Sociedade Civil em cada caso; e, por outro, o fomento à perda do horizonte ético-político da luta no plano do enfrentamento às desigualdades, haja vista a drenagem da participação social para dentro do Estado com o abandono da luta por fora (Fontes, 2022).

A se considerar que as evidências que conduzem à conclusão desta tese estão inscritas em um tempo coincidente com a vigência de políticas de regulação educacional por resultados (os quais põem em posição central as avaliações externas em larga escala, o cumprimento de metas, formas de responsabilização, dentre outros aspectos), a indagação sobre o quanto estas mesmas evidências favorecem a lógica que guia a regulação por resultados, leva-me a pontuar o fato de elas serem funcionais a esta regulação. Funcionais à medida que a regulação por resultados, por implicar incisivamente a forma de organizar e gerir a educação pública com vistas à geração de resultados, leva (deliberadamente) ao arrefecimento político-social de determinadas pautas. Conforme discutido neste estudo, esta consequência também recai na agenda da gestão democrática e, portanto, na qualidade da participação para o controle social.

A se pensar em saídas, essas e as demais reflexões neste estudo fazem sobressair a necessidade de rompimento com a lógica dominante que favorece interesses particulares em detrimento dos interesses gerais população, bem como a necessidade de buscar uma participação ativa, crítica e engajada na construção de uma educação mais inclusiva e emancipadora, tarefa cujo cumprimento ultrapassa os muros da institucionalização. Faz sobressair, ainda, a convicção de que a luta por uma efetiva participação democrática, com igualdade e liberdade, é parte importante do enfrentamento às desigualdades estruturais, sem o qual é ilusório almejar uma educação que reflita os anseios e necessidades da maioria. Portanto, vejo posto o desafio de se avançar para além da participação institucionalizada, tendo em conta questões mais amplas da sociedade, no contexto das quais a participação para o controle social institucionalizado é uma parte.

Diante deste desafio, entendo ser necessário avançar na qualificação política da participação institucionalizada para o controle social. Coerente a esta demanda, está a ampliação da participação, de modo a abrir caminho aos interesses das massas, repercutindo no controle social sobre o Estado.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marina Maciel. A relação entre o Estado e a sociedade civil: a questão dos conselhos de direitos e a participação do serviço social. **Serviço Social & Movimento Social**, São Luís, v. 1, n. 1, p. 61-76, jul./dez.1999.
- ABDIAN, Graziela Zambão, HERNANDES, Elianeth Dias Kanthack. Concepções de gestão e vivência da prática escolar democrática. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 144-162, jan./abr. 2012.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília, DF: Enap, 1997.
- AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.
- AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo**, Lisboa, n. 9, p.57-69, maio/ago. 2009.
- AGÊNCIA BRASIL. **Pesquisa mostra que 12% dos pais são comprometidos com a educação dos filhos**. Por Mariana Tokarnia. Brasília, DF, 6 nov. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-11/pesquisa-mostra-que-12-dos-pais-sao-comprometidos-com-educacao-dos-filhos>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- AGLIETTA, Michel. El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social. **New Left Review**, n. 7, p. 16-70, 2001.
- AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Reformas conservadoras e a “nova educação”: orientações hegemônicas no MEC e no CNE. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 40, e0225329, 2019.
- ALMEIDA, Silvio Luiz. **Neoconservadorismo e liberalismo**. In: GALLEGOS, Esther Solano (org.). **O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 27-32.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de estado**. Rio de Janeiro: Grall, 1983.
- ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.
- ALEXANDRE, Maraysa Ribeiro; LIMA, Ricardo Sequeira Pedrosa de; WALTENBERG, Fábio Domingues. Teoria econômica e problemas com remuneração de professores por resultados. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n.151, p. 36-61, jan./mar. 2014.
- ALTER, Norbert. Régulation sociale et déficit de régulation. In: TERSSAC, G. (ed.), **La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud**. Paris: La Découverte, 2003. p. 77-88.

AMESTOY, Micheli Bordoli. **A política de *accountability* na educação básica e os efeitos da avaliação externa no ensino e na gestão escolar**: um estudo no município de Santa Maria/RS. 265 f. Tese (Doutorado em Educação em Ciências). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019.

AMESTOY, Micheli; MATTOS, Kéli; TOLENTINO-NETO, Luiz. Avaliações externas e em larga escala e os organismos internacionais: da *accountability* educacional à cultura da performatividade. **Revista Lusófona de Educação**, 56, 111-125, 2022.

ANJOS, Rosilene Amorin dos. **Avaliação nas escolas públicas municipais de Florianópolis**: avaliar para regular. 2013. 225 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2013.

ANTUNES, Ângela. **Aceita um Conselho? Como Organizar o Colegiado Escolar**. São Paulo: Cortez, 2002.

ANOREG/BR. **Clipping – Diário Catarinense – Mais de 100 mil aguardam por moradia em Floripa**. Florianópolis, 27 jun. 2018. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/clipping-diario-catarinense-mais-de-100-mil-pessoas-aguardam-por-moradia-na-grande-florianopolis/>. Acesso em: 27 mar. 2023.

ARAÚJO, Karla. **Auxiliares de Rogério passam mais tempo fazendo fofoca do que trabalhando, diz Policarpo**. Goiânia, 6 mar. 2023. Disponível em: <https://opopular.com.br/politica/auxiliares-de-rogerio-passam-mais-tempo-fazendo-fofoca-do-que-trabalhando-diz-policarpo-1.2607949>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ARAÚJO, Karla. **Pastor de Goiânia nega participação em gabinete paralelo no MEC**: 'acusação leviana'. Goiânia 24 mar. 2022. Disponível em: <https://opopular.com.br/politica/pastor-de-goiania-nega-participac-o-em-gabinete-paralelo-no-mec-acusac-o-leviana-1.2425457>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ARAUJO, Suêldes de; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio**: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, jan./mar. 2011.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Educação básica no século XXI: tendências e perspectivas. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 35-53, maio/ago. 2005.

AS PROFUNDAS RAÍZES da política goiana. **O Popular**, Goiânia, 23 set. 2012. Disponível em: <https://secom.ufg.br/n/39642-as-profundas-raizes-da-politica-goiana>. Acesso em: 22 abr. 2023.

AUGUSTO, Maria Helena. Regulação educativa e trabalho docente em Minas Gerais: a obrigação de resultados. **Educação de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 695-709, jul./set. 2012.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro: Ipea: maio 2012.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e Regulação: contribuição ao debate no campo da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 95-107, jan./jun. 2009.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

AZEVEDO, Janete Maria Lins De; OLIVEIRA, João Ferreira de. Gestão, monitoramento e avaliação dos planos de educação: retrocessos e desafios. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 14, n. 30, p. 622-639, set./dez. 2020.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 11-59 (cap. I).

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: examen del Banco Mundial 14948. Washington, Enero, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington, DC, 2017.

BARROS, Fernando Passos Cupertino de; SOUSA, Maria Fátima de. Equidade: seus conceitos, significações e implicações para o SUS. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.25, n.1, p.9-18, 2016.

BARROSO João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005.

BARROSO, João. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. *In*: BARROSO, João. (Org.). **A regulação das políticas pública de educação**: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: EDUCA, 2006. p. 41-70.

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. *In*: BARROSO, João (org.). **A escola pública**: regulação, desregulação, privatização. Porto: Asa, 2003. p. 19-48.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, esp., p. 725-751, out. 2005.

BARROS, Maria Elizabeth Diniz. O controle social e o processo de descentralização dos serviços de Saúde. *In*: **Incentivo à participação popular e controle Social no SUS**: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília: IEC, 1998. p. 29-37.

BASEI, Andréia Paula. **A participação social como elemento da gestão democrática no âmbito das atividades complementares curriculares em contraturno na microrregião de Ivaiporã, Paraná**. 2020. 218 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

BAUER, Adriana; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1367-1382, dez. 2015.

BAZZO, Vera Lúcia. As consequências do processo de reestruturação do estado brasileiro sobre a formação dos professores da educação básica: algumas reflexões. *In*: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar (Orgs.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 25-48.

BEDIN, Gilmar Antonio; NIELSSON, Joice Graciele. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. *In*: COSTA, Lúcia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da (Orgs.). **A política social na América do Sul**: perspectivas e desafios no século XXI. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, p. 27-41.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Cortez, 2008.

BEHRING, Eliane Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, Biblioteca Básica de Serviço Social, 2016.

BENEVIDES, Maria Victória. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. *In*: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 69-85.

BODIÃO, Idevaldo da Silva. Reflexões sobre as Ações da sociedade civil na construção do PNE 2014/2024. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 335-358, abr./jun. 2016.

BOOTH, Adam. **Marxismo, Keynesianismo e a crise do capitalismo**. Esquerda Marxista, 04 jun. 2020. Disponível em: <https://www.marxismo.org.br/marxismo-keynesianismo-e-a-crise-do-capitalismo/>. Acesso em: 25 fev. 2023

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistemas, conselho e plano? São Paulo: Ed. Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BOYER, Robert. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. Tradução Renée Barata Zicman. São Paulo, Nobel, 1990.

BOYER, Robert. **Teoria da regulação**: os fundamentos. Tradução Paulo Cohen. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 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: 21 fev. 2021,

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019**. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10004.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10004.html). Acesso em 3 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum Nacional de Educação. **Conae 2014**: Documento Referência. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2013. Disponível em: [http://fne.mec.gov.br/images/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/doc_referencia_conae2014.pdf). Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf). Acesso em: 5 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996a. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Universo** - características da população e dos domicílios. Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/florianopolis/pesquisa/23/24304>. Acesso em 27 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Edição Extra, nº 120-A, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1-8.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2022**. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama. Santa Catarina – Florianópolis**. Rio de Janeiro, [2023a]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/florianopolis/panorama>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama. Goiás – Goiânia**, Rio de Janeiro [2023b] Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. Portaria n. 478, 17 de março de 2023a. Recompõe o Fórum Nacional de Educação – FNE. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília DF, Edição nº 55, 21 mar. 2023, Seção 1, p. 82.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População: censo 2022: população e domicílios - primeiros resultados: Florianópolis**. Rio de Janeiro, 2023b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/florianopolis.html>? Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Área territorial brasileira 2022: Florianópolis**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/florianopolis.html>? Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Área territorial brasileira 2022. Goiânia**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023d. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/go/goiania.html>. Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População: censo 2022: população e domicílios - primeiros resultados: Goiânia**. Rio de Janeiro, 2023e. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/go/goiania.html>. Acesso em: 7 jul. 2023.

BRAVO, Maria Inês Souza; SOUZA Rodriane de Oliveira. Conselhos de saúde e serviço social: luta política e trabalho profissional. **Ser Social**, Brasília, n. 10, p. 57-92, jan./jun. 2002.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**. n.109, São Paulo Jan./Mar. p.126-150, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998a.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p.49-94, 1998b.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago.2006.

BROOKE, Nigel. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, Madri, v. 1, n. 1. p. 93-109, 2008.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago.2006.

CAMPOS, Roselane de Fátima. **A Reforma da formação inicial dos professores da educação básica nos anos de 1990: desvelando as tessituras da proposta governamental**. 2022. 231 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CARLSON, Beverley A. ¿Qué nos enseñan las escuelas sobre la educación de los niños pobres en Chile? **Revista de la Cepal** 72, p. 165-184, diciembre, 2000.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE / IBAM, 1995.

CARVALHO, Mayara. Após derrota, SME apresenta regulamento para eleição de diretores. **Jornal Opção**, Goiânia, 17 nov. 2017. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/apos-derrota-sme-apresenta-regulamento-para-eleicao-de-diretores-110152/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 10 ed. Campinas: Papirus, 2008.

CASASSUS, Juan. Reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

CASASSUS, Juan. Problemas de la gestión educativa en la América Latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B. **Em Aberto**. Brasília, v. 19, n. 75, p. 49-69, jul. 2002.

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. *In*: BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela (Org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 2000. p. 235-264.

CASTORÍADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

CASTRO, Tamara. **Diálogos entre família e escola**. 7 ago. 2019. Disponível em: <https://www.cenpec.org.br/acervo/dialogos-entre-familia-e-escola>. Acesso em: 29 jun. 2021.

CEPAL, UNICEF, SECIB. **Construir Equidade desde a Infância e a adolescência na Ibero-América**. Santiago do Chile, 2001.

CEPAL/UNESCO. **Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe**. Santiago, 2005.

CEPAL. UNICEF. SECIB. **Construir equidade desde a infância e a adolescência na Ibero-América**. Santiago do Chile, 2001.

CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad). **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Caracas: Clad; Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, 71, p. 173-228, 2007.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia. **CyE**, ano I, n. 1, jun. 2008. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4657030/mod\\_resource/content/1/Chau%20Cultura%20e%20Democracia.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4657030/mod_resource/content/1/Chau%20Cultura%20e%20Democracia.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. Tradução Catherine Marie Mathieu. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 5, p. 1-30, dez. 1995.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do capital**. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

CHIRINÉA, Andréia Melanda. BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O Ideb como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484abr. jun. 2015.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CIAVATTA, Maria. A construção da democracia pós-ditadura militar. *In*: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 87-103.

COHN, A. Cidadania e formas de responsabilização do poder público e do setor privado pelo acesso, equidade, qualidade e humanização na atenção à saúde. **Cadernos da XI Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2000.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social. *In*: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 104-110.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. 1. Reimpressão. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social. *In*: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 104-110.

COSTA Daianny Madalena. **Tensões e influências no contexto das políticas de avaliação em larga escala**: uma análise da participação das confederações de trabalhadores em educação do Brasil e da Argentina. 2010. 243 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação**: um estudo em municípios nordestinos. 2015. 220 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

COUTINHO, Luzenir Poli. **Gestão Democrática na construção da meta 19 do Plano Nacional de Educação**: descortinando concepções subjacentes e/ou em disputa. 2018. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

COUTINHO, Luciana Cristina Salvatti; SANFELICE, José Luís. Da democratização à qualidade da educação brasileira: processo histórico e algumas questões atuais. *In*: SANFELICE, José Luís; SIQUELLI Sônia Aparecida (Orgs.). **Desafios à democratização da educação no Brasil contemporâneo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2016. p. 20-47.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci e a sociedade civil**, 2000. Disponível em: <http://www.gramsci.org/?page=visualizar&id=209>. Acesso em: 30 jul. 2022.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. *In*: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-39.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. 1979. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/coutinho/1979/mes/democracia.htm>. Acesso em: 16 set. 2022.

COUTINHO, Carlos Nelson. Grande política/pequena política. LIGUORI, Guido. VOZA, Pasquale (Orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 609-611.

CRUZ NETO, Otavio. O trabalho de campo como descoberta e criação. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Orgs.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 51-66.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.

DAHER, Luiza Amaral; Karla HORA Emmanuela Ribeiro. Agricultura urbana nos vazios urbanos de Goiânia: estratégia de adaptação das cidades às mudanças climáticas globais. **XII Seminário I Internacional de Investigação em Urbanismo**. São Paulo 15 a 17, Lisboa 25 e 26 jun. 2020. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/336495/9949-11086-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 mar. 2023.

DAYRELL, Juarez; GOMES, Nilma Lino; LEÃO, Geraldo. Escola e participação juvenil: é possível esse diálogo? **Educar em Revista**, Curitiba, n. 38, p. 237-252, set./dez. 2010.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Dardot e Laval. A “nova” fase do neoliberalismo. **No Viento Sur**. Tradução: IHU, jul. 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmídias/dardot-e-laval-a-nova-fase-do-neoliberalismo/> Acesso: 21 fev. 2022.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2001.

DIANI, Marco. Participação. *In*: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Tradução Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996. p. 1075-1077.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: política de estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 Especial, p. 921-946, out. 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar**. Brasília: UnB; Centro de Educação a Distância, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola**: eleição de diretores, um caminho? Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1990.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIR, A, Rosimar de Fátima. Sistemas municipais de ensino em Minas Gerais: o papel dos conselhos municipais de educação. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 28, n. 4, p. 243-262, dez. 2012.

ECONOMIA SC. **O que faz de Florianópolis a segunda melhor cidade do país para empreender**. Florianópolis, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://economiasc.com/2021/01/29/o-que-faz-de-florianopolis-a-segunda-melhor-cidade-do-pais-para-empreender/>. Acesso em: 14 mar. 2023

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In*: ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima; RODRIGUES, Doriedson S. (Orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas: Alínea, 2012. p. 52-71.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. *In*: CÊA, Georgia; RUMMERT, Sonia Maria; GONÇALVES, Leonardo (Orgs.). **Trabalho e educação**: interlocuções marxistas. Rio Grande: Ed. FURG, 2019. p. 83-120.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Direito à educação e compromisso docente: quando o sucesso e o fracasso escolar encontram o culpado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, n. 2, p. 327-345, maio/ago. 2013.

FERNANDES, Katya Lacerda; LAGARES, Rosilene. Projeto societário e educação: a gestão educacional na primeira década do século XXI. CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. 4. 2014. **Anais ...** Porto: Anpae, 2014. p. 1-13.

FERNANDES, Maria Cristina da Silveira Galan; RAMOS, Géssica Priscila. Conselho Escolar, participação e qualidade da educação no âmbito da gestão democrática. **Revista Eletrônica de Educação**. São Carlos, SP: UFSCar, v. 4, no. 2, p. 210-224, nov. 2010

FLACH, Simone de Fátima. A gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do Paraná: uma análise a partir dos conselhos municipais de educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas de Educação**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 106, p. 221-240, jan. /mar. 2019.

FLORIANÓPOLIS. Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Florianópolis**. Florianópolis, 5 de abr. 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-florianopolis-sc>. Acesso em: 27 mar. 2023.

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Saúde. **Saúde da família**. Florianópolis, 2007. Disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/saude/index.php?cms=saude+da+familia&menu=>. Acesso em: 16 mar. 2023.

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. **Mais de 40 mil vão escolher diretores de escolas**. Florianópolis, 23 ago. 2016. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/noticias/index.php?pagina=notpagina&noti=17542>. Acesso em: 20 mar. 2023.

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura. **Esgotamento sanitário**. Florianópolis, mar. 2021. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/saneamento/index.php?cms=esgotamento+sanitario&menu=7&submenuid=2375>. Acesso em 16 mar. 2023.

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. **Histórico**. 2023. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/educa/index.php?cms=historico&menu=11&submenuid=255>. Acesso em: 16 mar. 2023.

FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação. **Fórum Municipal de Educação de Floripa promove I reunião ampliada**. 27 nov. 2018. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/educa/index.php?pagina=notpagina&noti=20206>. Acesso em: 20 mar. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n. 7508, de 27 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a manutenção do sistema municipal de ensino de Florianópolis. Florianópolis, 27 dez. 2007 Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2007/751/7508/lei-ordinaria-n-7508-2007-dispoe-sobre-a-organizacao-o-funcionamento-e-a-manutencao-do-sistema-municipal-de-ensino-de-florianopolis>. Acesso em: 16 mar. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Floripa social**: projeto de atendimento integrado às pessoas em situação de rua. Florianópolis 2018. Disponível em: [https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/Projeto\\_Floripa\\_Social\\_Pessoas\\_em\\_Situacao\\_de\\_Rua.pdf](https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/Projeto_Floripa_Social_Pessoas_em_Situacao_de_Rua.pdf). Acesso em: 27 mar. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n. 10.773, de 27 de janeiro de 2021**. Altera a lei nº 7.503, de 2007, que dispõe sobre a estrutura administrativa e organizacional do conselho municipal de

educação de Florianópolis. Florianópolis, 27 jan. 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2021/1078/10773/lei-ordinaria-n-10773-2021-altera-a-lei-n-7503-de-2007-que-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-e-organizacional-do-conselho-municipal-de-educacao-de-florianopolis?q=Conselho+municipal+de+educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 29 mar. 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Iniciado curso de gestão escolar para profissionais que desejam assumir direção de unidade educativa**. Florianópolis, 02 set. 2022. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/entidades/gvp/index.php?pagina=notpagina&noti=25044>. Acesso em: 04 maio 2023.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONTES, Virgínia. Democracia é uma tensão permanente de igualdade e liberdade. [Entrevista concedida à] Cátia Guimarães. **Poli: saúde, educação e trabalho**, Rio de Janeiro, ano XI, n. 65, p. 18-21.

FREIRE, Juciley Silva Evangelista. **Participação e educação**: concepções presentes nos estudos da revista Educação & Sociedade (1978-2010). 2011. 223 f. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; OVANDO Nataly Gomes. A avaliação educacional em contextos municipais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 963-984, out./dez. 2015.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Florianópolis**: prefeito impõe CME empresarial. Florianópolis, 28 jan. 2021. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2021/01/28/florianopolis-prefeito-impoe-cme-empresarial/>. Acesso em 28 mar. 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. *In*: Fazenda, Ivani (org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 69-90.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil. *In*: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 53-67.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n.82, p. 93-130, abril 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.16, n.46, p. 235-274, jan./abr. 2011.

FURLAN, Elaine Gomes Matheus *et al.* Inclusão na educação superior: formação e experiência docente. **Avaliação**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 416-438, jul. 2020.

GADOTTI, Moacir. **A autonomia como estratégia da qualidade de ensino e a nova organização do trabalho na escola**. Petrópolis: Vozes, 1995.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório. 7 ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1990.

GAMBOA, Sílvio Sanches Gamboa. **Epistemologia da pesquisa em educação**. Campinas: Praxis, 1996.

GARCIA, Heloisa Helena Genovese de Oliveira; MACEDO, Lino de. Reuniões de pais na educação infantil: modos de gestão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 208-227, jan./abr. 2011.

GENTILLI, Victor. **Democracia de massas**: jornalismo e cidadania. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, jan./abr. 2019.

GOIÂNIA. Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Goiânia 1990**. Texto revisado e atualizado até a Emenda à Lei Orgânica nº 051, de 12 de julho de 2012: DOM n. 5.395, de 24-07- 2012 / Câmara Municipal de Goiânia; Paulo de Tarso Leda (Org); Rogério Paz Lima, Maria de Fátima Sousa Barbosa, Suzylane Lopes de Santana Cunha, Carla Bueno Barbosa, Celson Íris da Silva, Kárita de Oliveira Flor (ver. e atual.). Goiânia: Câmara Municipal, 2012.

GOIÂNIA. **Resolução CME Nº 121, de 14 de novembro de 2017**. Aprova, com alterações, o Regulamento das Eleições de Diretores dos Centros Municipais de Educação Infantil e Escolas Municipais de Goiânia e dá outras providências. Disponível em <https://www.goiania.go.gov.br/sme/wp-uploads/sites/13/2019/07/Resolucao1212017.pdf>. Acesso: 13 mar. 2023.

GOIÂNIA, Secretaria Municipal de Administração. **Regiões e seus respectivos setores**. Goiânia, 2019a. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/sistemas/sicon/download/Administracao/Processo%20Seletivo%20EDUCA%C3%87%C3%83O-001-2019/ProcessoSeletivoEducacao-001-2019-AnexoIV.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

GOIÂNIA, Secretaria Municipal de Educação. **Educação promove curso sobre Conselho Escolar e Gestor**. Goiânia, 16 out. 2019b. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/educacao-promove-curso-sobre-conselho-escolar-e-gestor/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

GOIÂNIA. Notícias. **Prefeitura de Goiânia aplica mais na saúde do que o previsto em lei**. Goiânia, 15 dez. 2021a. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/prefeitura-de-goiania-aplica-mais-na-saude-do-que-o-previsto-em-lei/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

GOIÂNIA, Secretaria Municipal de Educação. **“A educação será um dos carros-chefes da gestão Rogério Cruz”, afirma secretário**. Goiânia, 22 abr. 2021b. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/a-educacao-sera-um-dos-carros-chefe-da-gestao-rogerio-cruz-afirma-secretario/>. Acesso: 14 mar. 2023.

GOIÂNIA, Secretaria Municipal de Educação. **Educação inicia curso para diretores eleitos na próxima segunda-feira**. Goiânia, 7 jan. 2021c. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/educacao-inicia-curso-para-diretores-eleitos-na-proxima-segunda-feira/>. Acesso: 14 mar. 2023.

GOIÂNIA. Notícias. **“Entrega do quarto parque confirma missão de tornar Goiânia a capital mais verde do mundo”, afirma Rogério Cruz ao inaugurar Parque Municipal Buritis Sebastião Júlio Aguiar**. Goiânia, 12 ago. 2022a. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/entrega-do-quarto-parque-confirma-missao-de-tornar-goiania-a-capital-mais-verde-do-mundo-afirma-rogerio-cruz-ao-inaugurar-parque-municipal-buritis-sebastiao-julio-aguiar/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

GOIÂNIA. Notícias. **Goiânia é a quarta capital com melhor saneamento básico do País, revela pesquisa no Dia Mundial da Água**. Goiânia, 22 mar. 2022b. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/goiania-e-a-quarta-capital-com-melhor-saneamento-basico-do-pais-revela-pesquisa-no-dia-mundial-da-agua/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

GOIÂNIA. Notícias. **Prefeitura de Goiânia tem mais de 21 mil famílias cadastradas no Programa Moradia Goianiense**. Goiânia, 9 ago. 2022c. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/prefeitura-de-goiania-tem-mais-de-21-mil-familias-cadastradas-no-programa-moradia-goianiense/>. Acesso em 26 mar. 2023.

GOIÂNIA, **Plano municipal de educação do município de Goiânia**. 2015. Disponível em: [https://www10.goiania.go.gov.br/DadosINTER/Trans/Plano%20Municipal/Secretaria%20Municipal%20de%20Educa%c3%a7%c3%a3o/0/arq\\_405753.pdf](https://www10.goiania.go.gov.br/DadosINTER/Trans/Plano%20Municipal/Secretaria%20Municipal%20de%20Educa%c3%a7%c3%a3o/0/arq_405753.pdf). Acesso em: 26 mar. 2023.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; coedição Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

GRAMSCI, Antonio. **A concepção dialética da história**. Tradução Carlos Nelson Coutinho, 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Inovação no associativismo territorial no Brasil: os arranjos de desenvolvimento da educação. **Redes**, Santa Cruz do Sul v. 22, n. 3, p. 39-64, set./dez. 2017.

GUERRA, Dhyovana; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago; ZANARDINI, Isaura Monica Souza. Políticas sociais e o direito à educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 3, p. 2188–2203. 2020.

GUIZARDI, Francini Lube. Do controle social à gestão participativa: interrogações sobre a participação política no SUS. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7 n. 1, p. 9-34, mar./jun. 2009.

GURZA LAVALLE, Adrian. **Participação**: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha (organizador). **Efetividade nas instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-43.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2008.

HORÁCIO, Nicolás. Florianópolis é modelo de inovação na área de saúde. **nd+**. Florianópolis, 17 ago. 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/saude/florianopolis-e-modelo-de-inovacao-na-area-de-saude/>. Acesso em: 16 mar. 2023

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, estado e regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.31, n.113, p.1337-1354, out./dez. 2010.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 19. ed. São Paulo: Cortez/Celats, 2006.

IBM. Instituto Mauro Borges. **Sobre Goiás**. 2022. Disponível em: [https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=79&Itemid=458](https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=458). Acesso em: 13 mar. 2023.

JORDÃO, Marcos. População de Florianópolis cresceu 36% em 12 anos, aponta Censo 2022. **nd+**. Florianópolis, 28 dez. 2022. Disponível em: <https://ndmais.com.br/cidadania/populacao-de-florianopolis-cresce-36-em-12-anos-aponta-o-censo-2022/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

KUENZER, Acácia Zeneida. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. *In*: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho**: Perspectivas de Final de Século. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p.55-75.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução Célia Neves e Alderico Toríbio. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. Homogeneidad y heterogeneidad: um estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. **Estudios Pedagógicos**, XXXIII, n. 2, p. 59-80, 2007.

LACERDA, Leo Lynce Valle de; FERRI, Cássia; DUARTE, Blaise Keniel da Cruz. Sinaes: avaliação, *accountability* e desempenho. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 21, n. 3, p. 975-992, nov. 2016.

LAGARES, Rosilene; NARDI, Elton Luiz. Da introdução de dispositivos de accountability em educação na amazônia tocantinense à (re)configuração de arranjos institucionais de gestão – lógica da regulação por resultados. **Revista Humanidades e Inovação** v.7, n.15. 2020.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Editora Planta, 2004.

LEHER, Roberto. Movimentos sociais, democracia e educação. *In*: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 187-211.

LENOIR, Yves. O utilitarismo de assalto às ciências da educação. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 61, p. 159-167, jul./set. 2016.

LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anylène. **Políticas educativas**: a aplicação na prática. Tradução de Stephania Matousek. Petrópolis: Vozes, 2016.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2007.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais neoliberais e escola: uma qualidade de educação restrita e restritiva. *In*: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS; Raquel A. Marra da Madeira (org.). **Políticas educacionais neoliberais e escola pública**: uma qualidade restrita de educação escolar. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018. p. 44-87.

LIBÂNEO, José Carlos. **O sistema de organização e gestão da escola**. 2001. Disponível em: <https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/32/3/LDB-Gestao.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

LIBÂNEO, José Carlos. **O sistema de organização e gestão da escola**. 2001. Disponível em: [https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/32/3/LDB\\_Gest%C3%A3o.pdf](https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/32/3/LDB_Gest%C3%A3o.pdf). Acesso em: 16 set. 2019.

LIMA Antonio Bosco de. Gestão escolar democrática (GED): problematizando. *In*: LIMA, Antonio Bosco de; SILVA, Mariana Batista (org.). **Gestão escolar democrática**: teorias e práticas. Uberlândia: Navegando; UFU/Proexc, 2018. p. 17-29.

LIMA, Thiago Salgado Vaz de; D'AGOSTINI, Adriana. Avaliação externa na rede municipal de Florianópolis: amestramento do trabalho docente pelo capital. **Roteiro**, Joaçaba, v. 44, n. 3, p. 1-26, set./dez. 2019.

LIMA, Paulo Gomes, ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues, SANTOS, Jociane Marthenda Oliveira. Conselhos municipais de educação: participação, qualidade e gestão democrática como objeto de recorrência. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 18, n. 57, p. 326-347, abr./jun. 2018.

LIMA, Jaqueline Bonfim de Souza; SANDRI, Simone; ZANARDINI, Isaura Monica Souza. Avaliação em larga escala e seus desdobramentos na gestão escolar: considerações a partir de escolas da rede pública municipal de Cascavel/PR. **Teoria e Prática da Educação**, v. 23, n.1, p. 89-109, jan./abr. 2020.

LIRA, Ildo Salvino de. **Responsabilização educacional no contexto da gestão por resultados na rede estadual de ensino de Pernambuco (2007-2014)**. 2018. 196 f. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. **Cotidiano e democracia na organização da UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias)**. 1991. 109 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1991.

MACHADO, Fernanda. **Fórum municipal de educação de Goiânia realiza conferência municipal de educação**. Sinpro Goiás, Goiânia, 2015. Disponível em: <https://sinprogoias.org.br/forum-municipal-de-educacao-de-goiania-realiza-conferencia-municipal-de-educacao/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

MACHADO, Fernanda. **Conselho municipal de educação realiza solenidade de posse da diretoria e conselheiros**. Sinpro Goiás, Goiânia, 2015b. Disponível em: <http://sinprogoias.org.br/conselho-municipal-de-educacao-realiza-solenidade-de-posse-da-diretoria-e-conselheiros/>. Acesso em: 06 maio 2023.

MACHADO, Guilherme. **Audiência pública discute problemas no atendimento de saúde mental em Goiânia**. Câmara Municipal de Goiânia, 03 ago. 2022. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/audiencia-publica-discute-problemas-no-atendimento-de-saude-mental-em-goiania>. Acesso em: 26 mar. 2023.

MAGOGA, Patrícia Melo; MURARO, Darcísio Natal. A escola pública e a sociedade democrática: a contribuição de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, e236819. 2020.

MASCARO, Alysson. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARQUES, Amanda Cristina Teagno Lopes. MARANDINO, Martha. Alfabetização científica e criança: análise de potencialidades de uma brinquedoteca. **Ensaio**, Belo Horizonte, v.21, e10562. 2019.

MARQUES, Luciana Rosa. Repercussões da nova gestão pública na gestão da educação: um estudo da rede estadual de Goiás. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e69772, 2020.

MARQUEZ, Pedro. **Dependência e Superexploração do Trabalho no Capitalismo Contemporâneo**. Brasília: Ipea, ABET, 2013.

MARQUEZAN, Reinoldo. A constituição do corpus de pesquisa. **Revista Educação Especial**, Santa Maria, v. 22, n. 33, p. 97-110, jan./abr. 2009.

MAROY, Christian; DUPRIEZ, Vincent. La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone, **Revue française de pédagogie** v. 130, p. 73-87. 2000.

MAROY, Christian. Regulação dos sistemas educativos. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade de; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. p. 1-4.

MAROY, Christian; MATHOU, Cécile; VAILLANCOURT, Samuel; VOISIN, Annelise. Nova gestão pública e educação: a trajetória da política do Quebec de "gestão orientada por resultados". **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n.132, p. 801-818, jul./set. 2015.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (org.). **Políticas públicas e Educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 19-46.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção "Os economistas").

MARX, Karl. **Crítica ao Programa de Gotha**. Seleção, tradução e notas Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012. Disponível em <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Marx,%20Karl/Critica%20do%20Programa%20de%20Gotha.pdf>. Acesso em 21 fev. 2023.

MELLO FILHO, Marcelo Soares Bandeira de. Quarenta anos de Escola Francesa da Regulação: entre o marxismo e o institucionalismo histórico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 25-29, jan./abr. 2019.

MENDES, Beatriz. Goiânia se torna a 10ª maior cidade do País. **Curta Mais**, Goiânia. 29 ago. 2021. Disponível em: <https://www.curtamais.com.br/goiania/goiania-se-torna-a-10-maior-cidade-do-brasil>. Acesso em: 13 mar. 2023.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-79, maio/jun. 2008.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 9-29.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./set. 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 13. ed. São Paulo, Hucitec, 2013.

MONTAÑO, Carlos Educaro. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**, v.8, p. 53–64. 2004.

MONTAÑO, Carlos Educaro. **Terceiro Setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, Carlos. Política social e participação societária. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 14, p.37-46, jan/jun. 2008.

MONTAÑO, Carlos. A ilusão da autorrepresentação da sociedade civil: as ONGs e seu papel social e político no quadro de hegemonia neoliberal. *In*: MONTAÑO, Carlos (organizador). **O canto da Sereia**: crítica a ideologia e aos projetos do “terceiro setor”. São Paulo: Cortez, 2014. p.49-95.

MULGAN, Richard. Accountability: an ever-expanding concept? **Public Administration**, v. 78, n. 35, p. 555-57. 2000.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Condições de trabalho docente: novas tessituras das políticas de avaliação para a qualidade. **Educação**. Santa Maria, v. 39, n. 1, p. 215-228, jan./abr. 2014.

NARDI, Elton Luiz. Regulação por resultados, accountability e rebatimentos no trabalho pedagógico do professor da escola pública. *In*: FERREIRA, Liliana Soares; ANDRIGHETTO, Marcos José; MARASCHIN, Mariglei Severo; CALHEIROS, Vicente Cabrera. **Trabalho pedagógico na educação profissional e tecnológica em diferentes contextos**: desafios e reflexões. Curitiba: CRV, 2021. p. 65-81.

NARDI, Elton Luiz; *et al.* Políticas públicas de regulação por resultados e o governo democrático da educação básica. **Relatório de Pesquisa**. Joaçaba: Programa de Pós-Graduação em Educação, 2022.

NARDI, Elton Luiz. Descentralização na gestão e autonomia da escola: Orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação. **Roteiro**, Joaçaba, v. 35, n. 2, p. 205-230, jul./dez. 2010

NASCIMENTO, Eliamar Pinheiro do. Notas a respeito da Escola Francesa da Regulação. **Revista de Economia Política**, vol. 13, nº 2 (50), abr./jun. 1993.

NEVES, Angela Vieira. Apontamentos sobre Gramsci e sua influência ao Serviço Social no século 21. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 31-36, jan./abr. 2017.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A nova pedagogia da hegemonia no Brasil. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 229-242, jan./jun. 2011.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas o cardápio é escolhido à sua revelia, ou democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI. *In*: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 163-174.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Brasil século XXI: propostas educacionais em disputa. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís (org.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, 2007. p. 205-224.

NICOLAU, Jairo Marconi and SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**. n.36, p.129-147, 1995.

NSC TOTAL. **Florianópolis oferece acolhimento e suporte para que pessoas em situação de rua possam construir uma nova história de vida**. Florianópolis, 27 mai. 2022. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/florianopolis-oferece-acolhimento-e-suporte-para-que-pessoas-em-situacao-de-rua-possam>. Acesso em: 27 mar. 2023.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92 esp. p. 753-775, out. 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional e regulação no contexto latino-americano: Argentina, Brasil e Chile. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 45-62, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (org.). **Políticas públicas e Educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 71-89.

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, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. Queda da ditadura e democratização do Brasil. *In*: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 41-51.

OLIVEIRA, Beatriz Alves de. **O plano de Ações Articuladas - PAR:** o processo de indução das políticas educacionais dos sistemas municipais de ensino. 2016. 399 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. *In:* FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Angela (organizadores). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 91-112.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A função social de educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. *In:* FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (organizadores). **Crise da escola e políticas educativas.** Belo Horizonte: Autentica Editora, 2009. p. 237-252.

OLIVEIRA, Robson Rocha de. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. **Saúde e Sociedade.** São Paulo, v.23, n.4, p.1198-1208. 2014.

OLIVEIRA, Sara Badra de. **O papel da confiança interpessoal e institucional nos processos participativos de avaliação da qualidade da escola pública.** 2019. 313 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

OLIVEIRA, Claudius Vinicius Souza; LAGARES, Rosilene; PINHO, Maria José de. *Accountability* e gestão pública na Educação: perspectivas gerencial e democrática. **Questio:** revista de estudos em educação, Sorocaba, SP, v. 24, p. 1-28. 2022.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública.** 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores:** a escola pública experimenta a democracia. 2. ed. Campinas: Papyrus, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino.** São Paulo: Ática, 2007.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, v. 44, n. 152 p. 424-448, abr./jun. 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Otávio Cordeiro de. **O Plano de Desenvolvimento da Escola como instrumento de gestão das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes-RJ.** 2017. 193 f. Tese (Doutorado em Educação), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39. 2009.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PAULO NETTO, José. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

PEREIRA, Camila Potyara. Nova direita, corporocracia e política social. *In*: PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política: transformações da política social**. São Paulo: Cortez, 2020. p. 119-138.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. SILVA, Maria Abádia da. Políticas educacionais e concepção de gestão: o que dizem os diretores de escolas de ensino médio do Distrito Federal. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 137-160, mar./abr. 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. Reforma do estado e políticas educacionais no Brasil. **Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 36-54, jan./jul. 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal. Relação público-privado no contexto de neoconservadorismo no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, p. 1-17, e241697. 2020.

PETERS, Guy B. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 298-307, jul./set. 2008.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set/out. 1998.

PINHEIRO, Eduardo. Escolas municipais terão novas regras para escolha de diretores em Goiânia. Goiânia, 13 out. 2022. Disponível em: <https://www.maisgoias.com.br/brasil/escolas-municipais-terao-novas-regras-para-escolha-de-diretores-em-goiania/>. Acesso em: 26 mar. 2023.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PIRES. Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a Educação. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação** 1, p. 83-94, ago. 1997.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, n. 3, jul/set. 2002.

PORTAL DA ILHA. **Eleição de diretores de escolas municipais reúne 34 mil votantes em Florianópolis**. Florianópolis, 21 nov. 2013. Disponível em:

<http://www.portaldailha.com.br/noticias/lernoticia.php?id=20317/eleicao-de-diretores-de-escolas-municipais-reune-34-mil-votantes-em-florianopolis>. Acesso em: 20 mar. 2023

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

RAMOS, Daniela Karine. Os Conselhos Escolares como espaço formativo à cidadania. *In*: RAMOS, Daniela Karine (org.). **Conselho escolar e gestão democrática**: contribuições de uma formação para cidadania. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2014. p. 13-19.

RAVELA, Pedro *et al.* **Las evaluaciones educativas que América Latina necessita**. Santiago: PREAL, 2008.

REIS, Diego. **Goiânia está entre as 10 melhores capitais para se viver no país**. Goiânia, 11 fev. 2021. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/goiania-esta-entre-as-10-melhores-capitais-para-se-viver-no-pais/>. Acesso em: 26 mar. 2023.

REIS, Isaura. Governança e regulação da educação: perspectivas e conceitos. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, nº 39, p. 101-118. 2013.

REYNAUD, Jean-Daniel. Régulation de contrôle, régulation Autonome, régulation conjointe. *In*: TERSSAC, G. (ed.), **La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud**. Paris: La Découverte, p. 103-113. 2003.

REZENDE, Daniela. **Resultados das avaliações na Educação orientam trabalho pedagógico em Goiânia**. Goiânia, 21 jan. 2021. Disponível em: <https://sme.goiania.go.gov.br/site/index.php/institucional/ultimas-noticias/1332-resultados-das-avaliacoes-na-educacao-orientam-trabalho-pedagogico-em-goiania>. Acesso em: 27 mar. 2023.

RIKOWSKI, Glenn. Privatização em educação e formas de mercadoria. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 393-413, jul./dez. 2017.

RISCAL, Sandra Aparecida. Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. *In*: LUIZ, Maria Cecília. **Conselho escolar**: algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010. p.23-44.

ROCHA, Enid. **Projetos políticos e arranjos participativos nacionais**: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais. 2013. 229 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil**: neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANDER, Benno. Gestão Educacional concepções em disputa. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009.

SANFELICE, José Luís. Da democratização da sociedade e da escola. *In*: LIMA, Antonio Bosco de; SILVA, Mariana Batista (org.). **Gestão escolar democrática: teorias e práticas**. Uberlândia: Navegando; UFU/Proexc, 2018. p. 31-47.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: O caso das organizações sociais da saúde em São Paulo. **Revista Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008.

SANTOS, Ana Lucia Felix dos, *et al.* Política de avaliação educacional em Pernambuco e a influência do IDEPE. **Jornal de Políticas Educacionais**. v. 16, p. 1-12, jan. 2022.

SANTOS, Márcia Luzia dos; SILVA, Mariléia Maria da; ERNEST, Paloma de Camillis. Prova Floripa: gestão por resultados e regulação do trabalho docente. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v.19, p. 1-21. 2019.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e Políticas Sociais na Crise do Capitalismo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out/dez. 2010.

SAMPAIO, Carlos Nathan. **Sem experiência na área, Wellington Bessa se torna novo secretário de Educação de Goiânia**. Goiânia, 25 mar. 2021. O HOJE.com. Disponível em: <https://ohoje.com/noticia/politica/n/187253/t/sem-experiencia-na-area-wellington-bessa-se-torna-novo-secretario-de-educacao-de-goiania/> Acesso em 11 maio 2023.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

SCAFF, Elisangela Aves da Silva; SOUZA, Kellcia Rezende; PAXE, Isaac. Implicações da Nova Gestão Pública para a educação: análise comparativa entre Brasil e Angola. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 26, n. 129, p. 1-32, out. 2018.

SCHEDLER, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?** Centro de Investigacion y Docencia Economicas: México, 2004. (Cuadernos de Transparencia 3).

SCHNEIDER, Marilda. Tessituras intergovernamentais das políticas de accountability educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 43, p. 162-186, jan./mar. 2017.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Dispositivos de accountability na reforma da educação básica brasileira: tendências em curso. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 19, n. 60, p. 469-493, jan./mar. 2019.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do estado-avaliador? **Educação Temática Digital**. Campinas, v.17, n.1 p. 58-74, jan./abr. 2015.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz; DURLI Zenilde. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 303-324, abr./jun. 2012.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 1, p. 85-106, jan./mar. 2017.

SHIMIZU, Helena Eri; MOURA, Luciana Melo de. As representações sociais do controle social em saúde: os avanços e entraves da participação social institucionalizada. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.24, n.4, p.1180-1192. 2015.

SILVA, Nilson Francisco da; ARANDA Maria Alice de Miranda. O plano municipal de educação de Dourados-MS (2015-2025): o movimento em torno da gestão democrática. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v.5, n.3, p.89-100, set./dez. 2019.

SILVA, Maria Abádia da; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Controle social em educação básica pública. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 8, p. 91-97, jul./dez. 2010.

SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de accountability na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 509-526, mai./ago. 2016.

SILVA, Joyce Danielly Pedrosa da; SANTOS, Ana Lúcia Felix dos. A influência da participação popular nas políticas públicas para a educação infantil no município do Recife. **Educação e Emancipação**, São Luís, v. 14, n. 2, p. p. 480-505, maio/ago. 2021.

SILVA, Robson Roberto da. Os significados da democracia e o debate sobre a universalização do sufrágio no bonapartismo. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 8, n. 57 p. 165-177, ago. 2021.

SILVA, Katharine Ninive Pinto; SILVA, Jamerson Antonio de Almeida da. Accountability e intensificação do trabalho docente no Ensino Médio Integral de Pernambuco. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n.1, p.117-140, jan./jun. 2014.

SILVA, Procianna Ferreira da; BRENNAND, Edna Gusmão de Góis. Políticas de Accountability na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil. **RBPAAE** - v. 34, n.1, p. 233 - 251, jan./abr. 2018.

SILVEIRA, Adriana Dragone; TAVARES, Taís Moura. Gestão democrática, participação popular e controle social: análise das emendas paranaenses ao documento referência da Conae 2014. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 16, p.36-46, jul./dez. 2014.

SINTEGO. Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. **CME de Goiânia derruba (de novo) a proposta da SME que prejudicava quem tem dois cargos nas eleições para diretor**. Goiânia, 15 nov. 2017. Disponível em: <https://sintego.org.br/noticia/5029-cme-de-goiania-derruba-de-novo-a-proposta-da-sme-que-prejudicava-quem-tem-dois-cargos-nas-eleicoes-para-diretor>. Acesso em: 14 mar. 2023.

SINTRASEM. **Eleição para diretores nas unidades escolares:** o alicerce da gestão democrática. Florianópolis, 27 set. 2013. Disponível em: <http://www.sintrasem.org.br/Default/Noticia/573/eleicao--parapara--diretoresdiretores--nasnas--unidadesunidades--escolaresescolares--oo--alicercealicerce--dada--gestaogestao--democraticademocratica>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SINTRASEM. **Na minha escola eu escolho** - Curso de Gestão Democrática. Florianópolis, 18 out. 2019. Disponível em: <http://sintrasem.org.br/Default/Noticia/8819/na-minha-escola-eu-escolho-curso-de-gestao-democratica>. Acesso em: 04 maio 2023.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado:** possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para Estudos de Política Educacional. *In:* AZEVEDO, Mario Luiz Neves de; LARA, Angela Mara de (org.). **Políticas para a Educação:** análises e apontamentos. Maringá: Eduem, 2011. p. 15-38.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima. La resignificación de la democracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. *In:* FELDFEBER, Myriam; OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Políticas educativas y trabajo docente:** nuevas regulaciones, nuevos sujetos? Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2006, p. 221-237.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 127-160, jan./jun. 2011.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI. Enrique. Responsabilidade Social na América Latina. **Jornal da Democracia**, Buenos Aires, v. 11, n. 4, p. 147-158, out 2000.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; BRUEL, Ana Lorena. Sindicalismo docente e a gestão democrática da Educação no Brasil. **INTERACÇÕES**, n. 40, p. 192-210. 2016.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Elaboração e aprovação de planos de educação no Brasil: do nacional ao local. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 901-936, out./dez. 2015.

SOUZA, Sandra Zakia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Elaboração e aprovação de planos de educação no Brasil: do nacional ao local. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 901-936, out./dez. 2015.

SPOSATI Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013

STOKER, Gerry. Governance as theory: Five propositions. **International Journal of Social Sciences**, v. 50, n. 1, 17-28. 1998.

STOTZ, Eduardo Navarro. Participação social. *In*: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 293-298.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa**: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970 - 2000). Florianópolis: EdUFSC, 2015.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Trajetórias do ideário participativo no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, n. 1, p. 1-15, 2020.

TEIXEIRA, Lucia Helena. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TISESCU, Alessandra Devulski da Silva. **Aglietta e a teoria da regulação**: direito e capitalismo. 2014. 167 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

XIMENES, Elisama. **Goiânia não tem vice-prefeito desde 2017, e permanecerá até, pelo menos, 2025**. Goiânia, 18 jan. 2021. Disponível em: <https://opopular.com.br/politica/goiania-n-o-tem-vice-prefeito-desde-2017-e-permanecera-ate-pelo-menos-2025-1.2183392>. Acesso em: 26 mar. 2023.

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. Do governo à governança: permeabilidade do Estado e lógicas privatizantes na educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 48, n. 167, p. 228-253, jan./jun. 2018.

VIANNA, Paulo Jackson Bezerra; LIMA, Alex Felipe Rodrigues. **Déficit habitacional em Goiás**: uma análise do CadÚnico. IBM (Instituto Mauro Borges), Goiânia, set. 2017. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2017/deficit-habitacional-em-goias-uma-analise-do-cadunico.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, e87353, 2019.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, e87353, 2019.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 5-30, jan./mar. 2012.

WOOD, Ellen Meiksins. O que é anticapitalismo? **Crítica Marxista**. p. 37-49, jun. 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

WOOD, Ellen Meiksins. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza; ZANARDINI João Batista; DEITOS Roberto Antonio. Do Estado de Bem-Estar Social ao neodesenvolvimentismo: considerações sobre o papel do Estado sob o capital. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 21, n. 46, p. 72-90, maio/ago. 2020.

ZANARDINI Isaura Monica Souza; XAVIER Maria Elizabete Sampaio Prado. A virada para o século XXI e os desdobramentos das concepções pós-modernas nas políticas de gestão escolar. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 33, n. 1, p. 263-284, jan./abr. 2015.

ZANTEN, Agnès Van. Pesquisa qualitativa em educação: pertinência, validade e generalização. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 25-45, jan. 2004.

ZATTI, Antonio Marcos; MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e188993, 2019.

## APÊNDICE A – Roteiro mínimo para as entrevistas

- 1 Compreensão sobre a composição do Conselho Municipal de Educação, na forma como se encontra atualmente.
- 2 Papel da paridade e da representatividade nas decisões do Conselho Municipal.
- 3 Opinião quanto ao papel desempenhado pelo Conselho Municipal no planejamento e elaboração das políticas municipais de educação.
- 4 Avaliação do caráter democrático na atuação do Conselho Municipal.
- 5 Opinião sobre a vivência da participação no Conselho Municipal, considerando os segmentos representados.
- 6 Opinião quanto ao ideal de participação da sociedade em espaços institucionalizados de participação.
- 7 Avaliação da relação entre a atuação dos conselheiros e o grau de resposta às reivindicações da sociedade, pelo Conselho Municipal.
- 8 Avaliação quanto à autonomia do Conselho Municipal em relação ao poder executivo.

## APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: O CONTROLE SOCIAL EM CONTEXTO DE POLÍTICAS DE REGULAÇÃO EDUCACIONAL POR RESULTADOS

**A JUSTIFICATIVA, OS OBJETIVOS E OS PROCEDIMENTOS:** Considerando o enfoque em espaços institucionalizados de participação, visando à participação social em contexto de gestão democrática da educação básica pública, especificamente em conselhos municipais de educação, justifica-se a realização da pesquisa pelo seu potencial de contribuição para o avanço nas discussões sobre o tema, cujas evidências iniciais sugerem ter sido tão somente tangenciado em estudos da área, razão pela qual o propósito da pesquisa também é contribuir para reflexões sobre o engendramento de defesas à agenda de democratização educacional no país, o que está diretamente relacionado à questão da participação e do controle social sobre o Estado. O objetivo desse projeto é analisar condições de participação social, na perspectiva do controle social, no âmbito da gestão da educação básica de municípios brasileiros, em face de reconfigurações nos arranjos institucionais de participação ocorridas com a ascensão de políticas de regulação por resultados. Além de estudo bibliográfico e pesquisa documental, está prevista a realização de entrevistas individuais semiestruturadas, em duas capitais brasileiras – Florianópolis e Goiânia, envolvendo, em cada qual: um conselheiro municipal de educação representante do segmento dos professores; um conselheiro representante da sociedade civil organizada; e um conselheiro representante do poder público. As entrevistas serão gravadas em áudio e, na sequência, transcritas e submetidas à análise. Será estabelecido contato prévio com Conselho Municipal de Educação, a fim de apresentar a pesquisa, obter informações e autorização para a realização das entrevistas, em conformidade às exigências técnicas e éticas da pesquisa. Procedimento semelhante ocorrerá em relação aos convidados a participarem da pesquisa, após a emissão do Parecer de Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) da Unoesc/HUST, nos termos da Resolução 466/12, a quem será submetido o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), salvaguardado o anonimato dos participantes e das escolas onde atuam, assim como o Termo de Autorização para Gravação de Voz.

**DESCONFORTOS, RISCOS E BENEFÍCIOS:** A sua participação neste estudo pode gerar algum desconforto quanto ao tempo dispendido para responder às questões da entrevista. Em alguma medida, perguntas poderão, eventualmente, lhe causar algum constrangimento. Caso isso ocorra, a entrevista será imediatamente suspensa e nenhum dado ou informação será utilizado, de modo que o seu consentimento será anulado. A sua participação na pesquisa pode trazer alguns riscos, como a geração de alterações de comportamento durante a gravação de áudio, assim como de medo de não saber responder as perguntas que lhe forem dirigidas. Como benefício, sua participação estará contribuindo para a construção de um estudo com potencial para subsidiar políticas de gestão da educação básica pública, sobretudo com vistas a fortalecer a gestão escolar sob o princípio da gestão democrática do ensino público.

**FORMA DE ACOMPANHAMENTO E ASSISTÊNCIA:** não se aplica

**GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO:** Você poderá solicitar esclarecimento sobre a pesquisa em qualquer etapa do estudo. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação na pesquisa a qualquer momento, seja por motivo de constrangimento e ou outros motivos. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa serão enviados para você e permanecerão confidenciais. Seu nome ou o material que indique a sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Este consentimento está impresso e assinado em duas vias, uma via será fornecida a você e a outra ficará com o pesquisador(es) responsável(is).

**CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO:** A participação no estudo, não acarretará custos para você e não será disponibilizada nenhuma compensação financeira. No caso de você sofrer algum dano decorrente dessa pesquisa poderá acionar o responsável por ela, Marco André Serighelli, no e-mail [marco.serighelli@unoesc.edu.br](mailto:marco.serighelli@unoesc.edu.br), ou o Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), por meio do e-mail [ppged@unoesc.edu.br](mailto:ppged@unoesc.edu.br).

**DECLARAÇÃO DO PARTICIPANTE OU DO RESPONSÁVEL PELO PARTICIPANTE:**

Eu, \_\_\_\_\_, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e/ou retirar meu consentimento. O responsável pela pesquisa, certificou-me de que todos os meus dados serão confidenciais. Em caso de dúvidas, poderei chamar o doutorando Marco André Serighelli, residente na Rua Elionora Schuller, n. 283, Bairro Universitário, Videira – SC, pelo telefone (49) 999051550 ou, ainda, entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da Unoesc e Hust, que realiza a avaliação ética dos projetos enviados pelos pesquisadores, a fim de proteger todos os envolvidos, e que está localizado na Rua Getúlio Vargas, nº 2125, Bairro Flor da Serra, 89600-000- Joaçaba – SC, fone: (49) 3551-2062, horário atendimento das 8h às 11h30min e das 13h30min às 17h. Declaro que concordo em participar deste estudo, que recebi uma via deste termo de consentimento livre e esclarecido e que me foi dada a oportunidade de esclarecer as minhas dúvidas.

Assinatura do participante pesquisado ou impressão dactiloscópica.

Assinatura:

Nome legível:

Endereço:

RG:

Fone:

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_



\_\_\_\_\_  
**Assinatura do(a) pesquisador(a) responsável**

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

APÊNDICE C – Termo de Autorização para Gravação de Voz

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DE VOZ**

Eu, \_\_\_\_\_, CPF \_\_\_\_\_, RG \_\_\_\_\_, depois de conhecer e entender os objetivos, procedimentos metodológicos, riscos e benefícios da pesquisa, bem como de estar ciente da necessidade de **uso da gravação de minha entrevista**, conforme especificado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), **AUTORIZO**, através do presente termo, o pesquisador Marco André Seriguelli, do projeto de pesquisa intitulado “**Participação social na gestão da educação básica pública: o controle social em contexto de políticas de regulação educacional por resultados**”, a realizar a gravação de minha entrevista, sem qualquer ônus financeiro a nenhuma das partes.

Esta **AUTORIZAÇÃO** foi concedida mediante o compromisso do(s) pesquisador(es) acima citados em garantir-me os seguintes direitos:

- 1 Poderei ler a transcrição de minha gravação;
- 2 Os dados coletados serão usados para fins científicos e de estudos (livros, artigos, trabalhos apresentados e publicados em anais de eventos e slides), em favor dos pesquisadores supracitados, mediante o atendimento da legislação vigente do Conselho Nacional Saúde (CNS), que resguarda os aspectos éticos em pesquisas com seres humanos.
- 3 Minha identificação não será revelada em nenhuma das vias de publicações;
- 4 Os dados coletados serão guardados por 5 (cinco) anos, sob a responsabilidade do (a) pesquisador(a) responsável pela pesquisa, e após esse período, serão destruídos;
- 5 Serei livre para interromper minha participação na pesquisa a qualquer momento e/ou solicitar a posse da gravação e transcrição do conteúdo da minha entrevista.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_

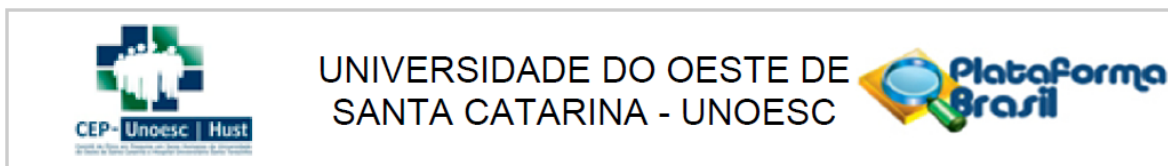
\_\_\_\_\_  
**Ass. do (a) Pesquisador(a)**

Instituição:  
 Telefone: ( )  
 E-mail:

\_\_\_\_\_  
**Ass. do participante ou impressão dactiloscópica**

Caso o sujeito seja menor de idade:  
**Ass. do Responsável Legal ou impressão dactiloscópica**

## ANEXO ÚNICO – Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP)



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** REGULAÇÃO POR RESULTADOS E A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: REPERCUSSÕES NO CONTROLE SOCIAL?

**Pesquisador:** Marco André Serighelli

**Área Temática:**

**Versão:** 3

**CAAE:** 67735623.8.0000.5367

**Instituição Proponente:** FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 6.007.406

**Apresentação do Projeto:**

Projeto apresentando por Marco Andre Serighelli, doutorando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Tem como orientador o Prof. Dr. Elton Luiz Nardi. Este estudo associa-se a investigações desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (NUPE), e tem como objeto de estudo a participação na gestão da educação básica pública, na perspectiva do controle social, em contexto de políticas de regulação educacional por resultados. O levantamento, no contexto de municípios brasileiros, mostrará evidências acerca dos arranjos institucionais existentes ao nível da gestão da educação básica pública com vistas a democratização e, apontar, simetrias e contrastes com as políticas de regulação por resultados nos municípios levantados, relativamente as condições de participação social para o controle social na gestão da educação básica pública. Os dados serão coletados por meio de entrevistas semiestruturadas dirigidas a membros do Conselho Municipal de Educação (CME) de Florianópolis e Goiânia. As entrevistas serão realizadas com um representante dos professores, um da sociedade civil organizada e um do poder público, totalizando seis conselheiros.

**Objetivo da Pesquisa:**

Objetivo Primário:

A pesquisa tem por objetivo geral analisar condições de participação social, na perspectiva do

**Endereço:** Rua Getúlio Vargas, nº 2125. Campus 1 - Bloco 1.

**Bairro:** Flor da Serra

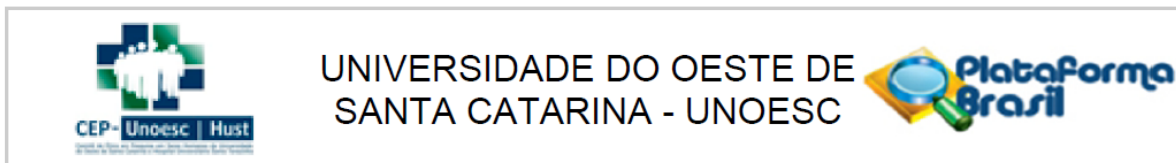
**CEP:** 89.600-000

**UF:** SC

**Município:** JOACABA

**Telefone:** (49)3551-2062

**E-mail:** cep@unoesc.edu.br



Continuação do Parecer: 6.007.406

controle social, no âmbito da gestão da educação básica de municípios brasileiros, em face de reconfigurações nos arranjos institucionais de participação ocorridas com a ascensão de políticas de regulação por resultados.

Objetivo Secundário:

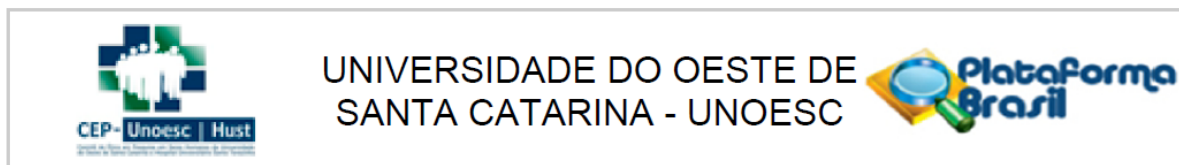
- a) revisitar pressupostos teóricos que fundamentam a perspectiva de regulação da educação por resultados, bem como a dinâmica de propagação dessa perspectiva e sua crescente adesão pelos estados nacionais, instaurando-a como política pública;
- b) examinar significados, funções e ferramentas da regulação por resultados, a fim de problematizar os sentidos conferidos à participação social e a noção de controle social;
- c) refletir sobre contrastes entre esses sentidos e os atribuídos no contexto da democratização do país, nos anos de 1980, que tiveram lugar em arranjos institucionais endereçados à democratização da gestão da educação pública;
- d) levantar, no contexto de municípios brasileiros, evidências acerca dos arranjos institucionais existentes em nível da gestão da educação básica pública com vistas à democratização, bem como alterações ocorridas nas últimas duas décadas;
- e) examinar, quanto aos arranjos institucionais municipais levantados, simetrias e contrastes com as políticas de regulação por resultados, relativamente às condições de participação social para o controle social na gestão da educação básica pública.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

RISCOS : Estudos que empregam técnicas e métodos retrospectivos de pesquisa e aqueles em que não se realiza nenhuma intervenção ou modificação intencional nas variáveis fisiológicas ou psicológicas e sociais dos indivíduos que participam no estudo, entre os quais se consideram: questionários, entrevistas, revisão de prontuários clínicos e outros, nos quais não se identifique nem seja invasivo a intimidade do indivíduo. Nesse sentido a sua participação neste estudo pode gerar algum desconforto quanto ao tempo dispendido para responder às questões da entrevista. Em alguma medida, perguntas poderão, eventualmente, lhe causar algum constrangimento. Caso isso ocorra, a entrevista será imediatamente suspensa e nenhum dado ou informação será utilizado, de modo que o seu consentimento será anulado. A sua participação na pesquisa pode trazer riscos mínimos, como a geração de alterações de comportamento durante a gravação de áudio, assim como de medo de não saber responder às perguntas que lhe forem dirigidas.

Como benefício, sua participação estará contribuindo para a construção de um estudo com

**Endereço:** Rua Getúlio Vargas, nº 2125. Campus 1 - Bloco 1.  
**Bairro:** Flor da Serra **CEP:** 89.600-000  
**UF:** SC **Município:** JOACABA  
**Telefone:** (49)3551-2062 **E-mail:** cep@unoesc.edu.br



Continuação do Parecer: 6.007.406

potencial para subsidiar políticas de gestão da educação básica pública, sobretudo com vistas a fortalecer a gestão escolar sob o princípio da gestão democrática do ensino público.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Tratando-se de pesquisa qualitativa fundamentada na perspectiva histórico-dialética, os procedimentos de investigação, no que concerne ao material da realidade investigada, compreendem pesquisa documental e entrevistas com os sujeitos sociais envolvidos no fenômeno estudado.

Este debate vai se travar considerando duas realidades específicas do cenário brasileiro, que embora não estejam apartadas de uma realidade mais ampla, constituem aqui dois recortes definidos para aprofundamento neste estudo. São as realidades municipais das capitais Goiânia/GO e Florianópolis/SC.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Para esse protocolo os documentos de apresentação obrigatória são:

- 1 - Projeto de Pesquisa
- 2 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
- 3 - Declaração das instituições Co-participantes (SME de Florianópolis e Goiânia)
- 4- termo de autorização para gravação de voz
- 5- Folha de rosto, gerada pela Plataforma Brasil, no momento da submissão.

**Recomendações:**

Recomendamos que o desenvolvimento da pesquisa siga os fundamentos, metodologia, proposições, pressupostos em tela, do modo em que foram apresentados e avaliados por este Comitê de Ética em Pesquisa. Qualquer alteração deve ser imediatamente informada ao CEP-UNOESC/HUST, indicando a parte do protocolo de pesquisa modificada, acompanhada das justificativas.

Também, o pesquisador deverá observar e cumprir os itens relacionados abaixo, conforme indicado pelas Resoluções 466/12, ou 510/16:

- a) desenvolver o projeto conforme delineado;
- b) elaborar e apresentar o relatório final;
- c) apresentar a devolutiva aos participantes da pesquisa;
- d) apresentar dados solicitados pelo CEP, a qualquer momento;

**Endereço:** Rua Getúlio Vargas, nº 2125. Campus 1 - Bloco 1.

**Bairro:** Flor da Serra

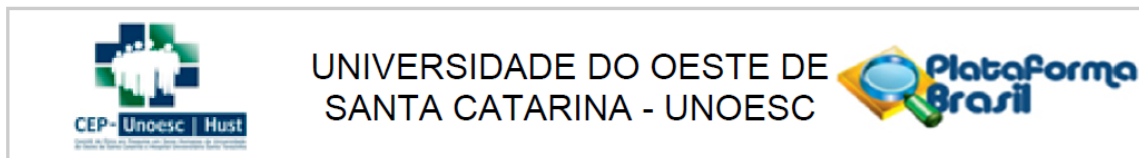
**CEP:** 89.600-000

**UF:** SC

**Município:** JOACABA

**Telefone:** (49)3551-2062

**E-mail:** cep@unoesc.edu.br



Continuação do Parecer: 6.007.406

- e) manter em arquivo, sob sua guarda, por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa, os seus dados, em arquivo físico ou digital;
- f) encaminhar os resultados para publicação, com os devidos créditos aos pesquisadores associados e ao pessoal técnico participante do projeto;
- g) justificar, perante o CEP a interrupção do projeto.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

A presente versão não apresenta Pendências

**Considerações Finais a critério do CEP:**

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2089548.pdf	05/04/2023 14:17:44		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TERMO_DE_CONSENTIMENTO_LIVRE_E_ESCLARECIDO.docx	05/04/2023 14:17:01	Marco André Serighelli	Aceito
Folha de Rosto	Floha_de_Rosto_CEP.pdf	07/03/2023 08:34:12	Marco André Serighelli	Aceito
Outros	Termo_de_autorizacao_para_gravacao_de_voz.docx	06/03/2023 15:34:00	Marco André Serighelli	Aceito
Outros	ATESTADO_DE_REGULARIDADE_ACADEMICA_E_FREQUENCIA.pdf	06/03/2023 15:32:07	Marco André Serighelli	Aceito
Outros	Declaracao_de_Cooparticipacao_Florianopolis_Ivan.pdf	06/03/2023 15:30:39	Marco André Serighelli	Aceito
Outros	SEI_PMG_0843880_Declaracao_Orestes.pdf	06/03/2023 15:28:57	Marco André Serighelli	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_para_CEP.doc	06/03/2023 15:27:40	Marco André Serighelli	Aceito

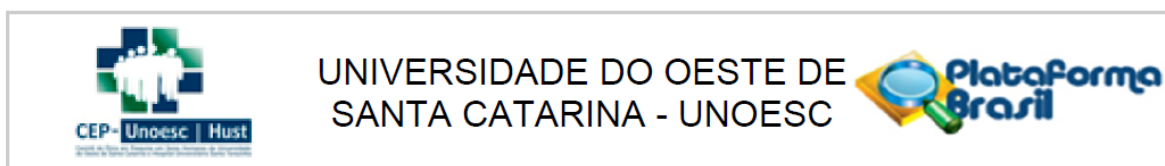
**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Endereço:** Rua Getúlio Vargas, nº 2125. Campus 1 - Bloco 1.  
**Bairro:** Flor da Serra **CEP:** 89.600-000  
**UF:** SC **Município:** JOACABA  
**Telefone:** (49)3551-2062 **E-mail:** cep@unoesc.edu.br



Continuação do Parecer: 6.007.406

JOACABA, 17 de Abril de 2023

---

**Assinado por:**  
**Vilma Beltrame**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** Rua Getúlio Vargas, nº 2125. Campus 1 - Bloco 1.

**Bairro:** Flor da Serra

**CEP:** 89.600-000

**UF:** SC

**Município:** JOACABA

**Telefone:** (49)3551-2062

**E-mail:** cep@unoesc.edu.br

**Modelo do Termo de autorização.****Termo de Ciência e Autorização para Publicação Eletrônica na Biblioteca Digital da  
Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc****1. Identificação do material bibliográfico:**

- TCC Graduação;  
 TCC Pós-graduação Especialização;  
 Dissertação;  
 Tese.

**2. Identificação do autor (es): Marco André Serighelli**

Curso: Doutorado em Educação

Título do Trabalho: REGULAÇÃO POR RESULTADOS E A DIMENSÃO  
INSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA:  
REPERCUSSÕES NO CONTROLE SOCIAL

E-mail: marco.serighelli@unoesc.edu.br

Orientador: Elton Luiz Nardi

e-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br

Número de páginas: 242

Data de defesa: 09/08/2023 Data de entrega do arquivo: 09/10/2023

**3. Informações de acesso ao documento:**

Este trabalho é confidencial?<sup>1</sup>  Sim  Não

Pode ser liberado para publicação na Biblioteca Digital  Total  Parcial

Em caso de publicação parcial, assinale as permissões:

- Sumário  
 Resumo  
 Bibliografia  
 Outras permissões, quais?
-

Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação supracitada, de acordo com a Lei nº 9610/98, autorizo a Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc, a disponibilizar gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, conforme permissões assinadas acima, do documento, em meio eletrônico, na Rede Mundial de Computadores, no formato especificado<sup>2</sup>, para fins de leitura, impressão e/ou download pela Internet, a título de divulgação da produção científica gerada pela Universidade, a partir desta data.

4. Está sujeito a registro de patente?

( x ) Não

( ) Sim. Informar o nº do processo de encaminhamento ao Escritório de Interação e Transferência de Tecnologia. \_\_\_\_\_

Declaro ser de minha responsabilidade a autoria do texto referente ao Trabalho de Conclusão de Curso.

Joaçaba, 09 outubro 2023



\_\_\_\_\_  
Assinatura do autor (es)

<sup>1</sup> Esta classificação poderá ser mantida por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à Coordenação do Curso. Todo resumo estará disponível para reprodução, conforme Regulamento do Programa de Pós-graduação da Unoesc.

<sup>2</sup> Texto (PDF); imagem (JPG OU GIF); som (WAV, MPEG, AIFF, SND); vídeo (MPEG, AVI, QT), outros (específico da área).

Os dados pessoais solicitados neste formulário serão utilizados apenas no processo de publicação eletrônica da biblioteca digital da Unoesc.

A qualquer momento, o titular dos dados poderá consultar os dados pessoais tratados, bem como os prazos legais para seu armazenamento, mediante solicitação por e-mail ou por escrito remetida ao Encarregado de Proteção de dados, conforme artigo 8º, §5, da Lei nº 13.709/18 (LGPD).

Este termo de autorização deve ser digitalizado e anexado na parte final do trabalho entregue ao curso.