

A Percepção da Comunidade Escolar sobre a Gestão Democrática e Participativa na Rede Pública de Ensino

ANTONIA SANDRA CAMURCA VERAS DE ARAUJO

PROGRAMA DE POS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA UECE

CICERA RITA ROGERIO DE MEDEIROS

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)

GLEICIVANE ARAUJO MORAIS REAL

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)

MAURÍCIO DE VASCONCELOS MOREIRA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)

ANA CRISTINA BATISTA DOS SANTOS

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)

Agradecimento à orgão de fomento:

O presente trabalho foi realizado com o apoio do Programa de Pós Graduação em Administração (PPGA), da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

A PERCEPÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA NA REDE PÚBLICA DE ENSINO

1. INTRODUÇÃO

Há cada vez menos espaço para práticas patrimonialistas na Administração Pública. Tais práticas caracterizavam-se principalmente pela confusão entre bens públicos e privados. O imperativo do poder “pessoal” favorece a descontinuidade das políticas educacionais e dificulta a implementação da gestão democrática, favorecendo a burocratização (Bellardo, 2015). E como é possível sentir-se dono de algo? Participando efetivamente. Leis como a de Improbidade Administrativa (8.429/1992), de Responsabilidade Fiscal (101/2000), da Transparência (131/2009), de Acesso à informação (12.527/2011), que surgiram após a promulgação da sétima Constituição brasileira, a “Cidadã”, possuem efeito *erga omnes* e contribuíram diretamente para o crescente, mesmo que num ritmo não tão veloz, *accountability*.

Considerando que tal contexto também engloba a Educação, ressalta-se que o impulso específico inicial do tema deste estudo deu-se através do inciso V, art. 206 da Constituição Federal de 1988, em que a gestão democrática do ensino passou a ser vista como um princípio expresso. Porém, essa norma era de eficácia limitada, necessitando da sanção de uma lei, para ter um maior nível de materialidade. Tal carência foi suprida pela Lei 9.394/1996, que não só estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, como abriu espaço para que estados e municípios também pudessem legislar a respeito.

A literatura sobre o tema ressalta a importância da implementação de um modelo de Gestão Democrática, indica a possibilidade do Conselho Escolar como um instrumento para facilitar a participação popular na gestão das escolas públicas municipais (Carvalho; Sobral; Mansur, 2020; Sousa; Vidal, 2020; Silva; Constantino, 2021) e alerta que os princípios dessa gestão podem ter sofrido alterações que comprometem sua base, preocupando os profissionais de educação (Almeida, 2022). Diante do exposto, identificou-se a lacuna sobre como se dá o entendimento prático dos oito princípios materializados pelo Art. 1º da Lei Complementar 169/2014, que dispõe sobre a gestão democrática e participativa na rede pública municipal de ensino de Fortaleza, segundo a percepção de quem de fato vive essa realidade, os membros do Conselho Escolar.

Nesse contexto, o objeto de pesquisa deste estudo é a percepção da comunidade escolar sobre a gestão democrática e participativa na Rede Pública de ensino. Reconhecendo a importância desse tema para o fortalecimento das relações entre os atores, que fazem a escola na perspectiva de uma gestão participativa, surge a questão central da pesquisa: Qual a percepção da comunidade escolar sobre a gestão democrática e participativa na Rede Pública de ensino?

Este estudo é relevante ao campo da gestão educacional, por empreender uma escuta da voz da comunidade escolar à luz da legislação citada, buscando enriquecer o debate em torno da eficácia e dos desafios dessa temática no ambiente escolar. O objetivo é compreender a percepção da comunidade escolar sobre as práticas organizacionais de gestão democrática e participativa na rede pública municipal de ensino. Em busca de entender como se dá esse processo no ambiente escolar e alcançar esse propósito, pretende-se percorrer os seguintes objetivos específicos: descrever as práticas organizacionais de gestão democrática e participativa identificadas pelos membros do conselho escolar, no cotidiano da rede pública municipal de ensino, e identificar a percepção dos membros do conselho escolar sobre a aplicabilidade dos princípios da gestão democrática e participativa no cotidiano escolar.

Este artigo está estruturado em sete partes, respectivamente assim distribuídas: a introdução, que contextualiza o objeto e esclarece a relevância do estudo; a revisão da literatura sobre o tema, com ideias recentes dos principais autores da área; a metodologia, descrevendo a abordagem utilizada, a caracterização dos sujeitos e o instrumento de coleta de dados; os resultados, destacando como os princípios foram observados pelos membros do conselho escolar; as considerações finais, que sintetizam os principais achados do estudo e indicam possibilidades de avanços futuros; as referências, com a literatura utilizada; e o apêndice, com o “jogo da visão” aplicado em campo.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Ao realizar a categorização dos artigos utilizados como referência para este, foram identificados dezenove temas. Notou-se que 40% desse quantitativo representava mais de 80% dos códigos, são eles: A Importância da Gestão Democrática (22%), Comunidade Escolar (10%), educação (10%), Gestão Escolar (9%), Gerencialismo/ Cobrança por Resultados (9%), Administração Pública Geral (8%), Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988 e Legislações Diversas (7%) e Problemas Relacionados a Não Utilização de uma Gestão Democrática (7%). Serão eles, respectivamente, abordados nos parágrafos posteriores.

O que de fato é democracia e qual a importância dela ser aplicada no contexto escolar? Pela etimologia, corresponde à junção de 2 palavras: povo e poder. Tal conceito firma sua base por meio da abertura de espaços de discussão e participação política às classes populares (Schane; Gagno; Filipak, 2022). Logo, traz consigo a ideia de relação proporcional dos partícipes em um processo decisório. Adotando essa lógica à gestão, haverá, pelo menos, o aumento dos espaços de participação para a consecução dos rumos da educação (Bellardo, 2015).

Nesse processo de gestão democrática, Roggero e Silva (2021), apontam que no âmbito da questão financeira no que diz respeito ao acompanhamento das receitas e despesas percebe-se uma redução nas comunidades escolares em práticas que validem uma gestão participativa e democrática.

São muitos os atores que integram esse meio. O Artigo 14 da Lei Complementar Municipal de Fortaleza 169/2014, que dispõe sobre a Gestão Democrática e Participativa na Rede Pública Municipal de Ensino, destacou como representantes do Conselho Escolar: as mães, pais e/ou responsáveis pelos estudantes; o grupo ocupacional magistério; os próprios estudantes; os demais funcionários; e o diretor. A proporção dessa representatividade leva em consideração o nível de ensino (séries iniciais ou finais). Para Carvalho, Sobral e Mansur (2020), a implantação desse Conselho corresponde a uma valorosa forma de integrar os diversos segmentos, possibilitando a desconcentração de um poder autoritário (Miléo *et al.*, 2022). Portanto, é um mecanismo responsável por traduzir em ações concretas, incluindo a comunidade, na busca pelo ideal participativo.

A Educação promove a participação democrática, considerando a legalidade e as ferramentas disponíveis, uma vez que quanto maior o conhecimento, maior o entendimento e a capacidade de inclusão do indivíduo (Schane; Gagno; Filipak, 2022). Nesse aspecto, infere-se que apesar dela não representar um requisito suficiente, já que num cenário de autoritarismo seria provavelmente mitigada, ela é necessária, tendo em vista que, em qualquer dos cenários, sem ela seria inócua qualquer capacidade de propositura. Schane, Gagno e Filipak (2022) reforçam que é através dela que se torna possível alcançar uma estabilidade. Redimensiona-se, portanto, a sua importância como o construto que viabiliza as classes dominadas de alçarem a sua organização e emancipação política.

Nesse ínterim de busca pela viabilização, destaca-se também a importância da Gestão Escolar. Há claramente 2 atores distintos quanto à implementação de políticas públicas: quem decreta e quem executa (Schane; Gagno; Filipak, 2022). A gestão permeia essa segunda opção, representa a ponta da lança. Diferente de um cidadão comum, que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, o limite de atuação do administrador público não pode ultrapassar aquilo que a lei claramente determina. Logo, é essa capacidade de conciliar a atuação dentro do limite legal com a de fomentar a formação humana, desenvolvendo o indivíduo, que trará benefícios sustentáveis no longo prazo ao ambiente escolar.

Deve-se ressaltar também o impacto natural que o Gerencialismo, caracterizado pela priorização dos resultados em detrimento da forma, causa à gestão nas escolas. É abordado por Sousa e Vidal (2020) que a Gestão por Resultados (GpR), na área da educação, é percebida nas escolas quando o sistema visa o monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pela escola. Nesse sentido, numa Gestão por Resultados é demonstrado uma visão de governo, em que o que importa é o resultado obtido, não havendo preocupação com o processo percorrido para alcançar o resultado. Logo, fica clara a necessidade de que haja um equilíbrio, a fim de que a qualidade da formação humana não seja perdida de vista nessa busca incessante em demonstrar números.

O gerencialismo e seus reflexos, na prática da Escola, representam consequência prática do avanço da própria Administração Pública. Porém, ainda na atualidade há convivência mútua entre um Estado clientelista e patrimonial com uma concepção gerencialista (Fernandes; Kerbauy, 2022). Então, essa evolução é marcada não por uma total substituição, mas sim por uma prevalência em determinado momento histórico.

Tendo em vista que o Estado Brasileiro tem fortes raízes legalistas, a forma de administrar é, portanto, consequência delas. O cerne deste estudo, gestão democrática do ensino, ganhou força através da Constituição Federal de 1988, ao torná-la um princípio expresso. Porém, várias legislações infraconstitucionais também tiveram papel de destaque, tais como a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei Complementar 169/2014 de Fortaleza, que dispõe sobre a gestão democrática e participativa nesse município.

Mas o que justifica, afinal, a adoção de uma gestão democrática e participativa? Quais os problemas associados a sua não utilização? O principal deles talvez seja o distanciamento, fazendo com que a relação entre a comunidade e equipe administrativa e pedagógica se resume a visitas esporádicas (Miléo; Lopes; Fomigosa, 2022). A ausência do direito de participar é diretamente proporcional à perda de interesse, já que o indivíduo não se sente valorizado. Isso tende a reduzir o nível de dedicação do aluno, já que provavelmente a comunidade, que está distante, não irá cobrá-lo, ficando essa função apenas sobre a responsabilidade dos professores. O nível de educação irá, portanto, declinar.

3. METODOLOGIA

Este trabalho apresenta um delineamento para pesquisa qualitativa, de cunho exploratório e descritivo, que segundo Andrade (2009), proporciona mais informações sobre o assunto e a possibilidade de novos enfoques para pesquisas futuras. A abordagem qualitativa foi escolhida devido à sua capacidade de explorar profundamente as percepções e experiências dos membros do Conselho Escolar em relação aos princípios elencados na Lei Complementar de Fortaleza 169/2014, proporcionando uma compreensão detalhada do fenômeno estudado (Godoi; Bandeira-de-Mello; Silva, 2006).

Para a coleta de dados, utilizou-se a técnica de entrevistas semiestruturadas com cinco membros do Conselho Escolar de diferentes escolas públicas, selecionados intencionalmente, tomando como base a experiência e o conhecimento sobre a gestão democrática dos membros. Assim, foi garantida a representação da função do diretor (membro nato) e quatro professores, sendo dois destes presidentes.

O roteiro das entrevistas foi previamente validado a partir de uma piloto. Seu conteúdo dividiu-se em quatro etapas, que serão melhor detalhadas a seguir. Na primeira, Abertura e Caracterização do Entrevistado, buscou-se criar um clima favorável de amistosidade entre entrevistador e entrevistado, colhendo dados sociodemográficos e gerando um maior nível de confiança entre eles. Na segunda, Elemento Estímulo, apresentou-se o “jogo da visão”, que permitiu avaliar a sua percepção acerca dos oito princípios do Art. 1º da Lei Complementar de Fortaleza 169/2014. Esse jogo consiste em três tabuleiros cujas cores representam as diferentes percepções do entrevistado sobre as práticas desses princípios na instituição: o verde, o que se vê com frequência; o amarelo, visto às vezes; o vermelho, o que nunca é visto. Na terceira, o entrevistado era convidado a explicar, com maior nível de detalhamento, o porquê da alocação dos princípios, conforme sua disposição no tabuleiro. Essa explicação era ilustrada através das práticas do cotidiano. Na quarta, encerramento, foi perguntado como ele se sentiu falando sobre o assunto e se gostaria de acrescentar algo, a mesma deu-se por satisfeita. Finalizou-se a entrevista agradecendo a participação.

As entrevistas, previamente agendadas, foram conduzidas individualmente na escola em que cada participante realiza suas atividades laborais. Com a anuência deles, todas foram gravadas em áudio, transcritas, codificadas e categorizadas. O tempo total foi de 111 minutos e 5 segundos.

Quadro 1 - Caracterização dos sujeitos da pesquisa

Nome	Idade	Escolaridade	Segmento que representa
Aline	37	Pós-Graduada	Professores/ Presidente
Beatriz	51	Superior Completo	Diretores
Caroline	25	Pós-Graduada	Professores
Daiana	42	Pós-Graduada	Professores/ Presidente
Helena	34	Superior Completo	Professores

Fonte: elaborado pelos autores.

Para análise dos dados das entrevistas, utilizou-se a técnica da análise temática de conteúdo, de Bardin (1977), instrumentalizada por meio do *software* Atlas.ti. Procedeu-se nesta sequência: importação das transcrições das entrevistas para o *software*; codificação delas, buscando organizá-las em unidades de sentido; agrupamento em categorias temáticas; e exportação de relatórios para apoiar a interpretação dos dados. Foram levantados 253 códigos que originaram 15 grandes categorias temáticas.

Após a validação das categorizações, para assegurar a validade dos resultados, adotou-se o critério de saturação empírica, uma vez que as entrevistas foram conduzidas até que não surgissem novas informações relevantes, o que garante a confiabilidade da abordagem utilizada. Os nomes dos participantes foram preservados, mediante pseudônimos. O estudo foi autorizado pela Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, conforme os termos do processo administrativo P208468/2024.

4. RESULTADOS

A implementação efetiva da gestão democrática nas escolas públicas de Fortaleza é regida pela Lei Complementar 169/2014, que estabelece diretrizes fundamentais para assegurar a centralidade da escola no sistema educacional municipal. Esses princípios visam garantir não apenas a qualidade educacional, mas também a participação ativa da comunidade, o respeito à diversidade, a autonomia das unidades escolares, a transparência na gestão, a valorização dos profissionais da educação, entre outros aspectos.

Nesta seção, discutiremos os resultados obtidos, que exploraram como esses princípios são vivenciados e percebidos pelos entrevistados, que fazem parte do Conselho Escolar da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza. Buscaremos identificar até que ponto o que está definido na legislação é capaz de promover a descentralização administrativa, participação, flexibilidade, transparência e autonomia (Almeida, 2022).

Os dados coletados foram analisados com base nos princípios expressos na referida lei, utilizando o *software* ATLAS.ti, que permitiu a codificação e posterior categorização dos dados em 15 temas assim nomeados: autonomia; busca pelo pleno desenvolvimento da pessoa; preparo para cidadania; transparência; valorização profissional; criação de ambiente de aprendizagem seguro; escolha do diretor; participação da comunidade; respeito à pluralidade, diversidade e caráter laico; democratização das relações pedagógicas; gerencialismo; demandas extra escolar; fragilidade da gestão democrática; direitos humanos.

Os temas referentes aos princípios da gestão democrática representam uma parte significativa das percepções da comunidade escolar e corresponderam a 89% do total. Por outro lado, 11% (gerencialismo, demandas extraescolar, fragilidade da gestão democrática e direitos humanos) destacaram outros desafios, demandas extracurriculares que exercem influência e apontam fragilidades nas práticas da gestão democrática (Sousa e Vidal, 2020).

A partir da correspondência das temáticas aos princípios da gestão democrática que foi possível levantar quantitativamente a percepção dos integrantes do Conselho Escolar das escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza. Ressalta-se que as 3 últimas colunas do Quadro 2, representa objetivamente o tabuleiro selecionado pelo entrevistado em relação a cada um dos oito princípios e, a partir disso, calculado o seu percentual. Já a 3ª coluna vai indicar nas falas dos entrevistados a incidência dos códigos que foram levantados em qualquer momento do discurso, utilizando o parágrafo como unidade de contexto. Por isso, essa relação não é equivalente, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 2 - Informativo da categorização sobre as práticas de gestão democrática levantadas nas entrevistas

PRINCÍPIOS LEI 169/ 2014	CATEGORIAS	% DE CÓDIGOS LEVANTADOS	% DAS PRÁTICAS		
			VEJO	ÀS VEZES	NÃO VEJO
Garantia de qualidade, traduzida pela busca constante do pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e da elevação permanente do nível de aprendizagem dos alunos	Busca pelo pleno desenvolvimento da pessoa	15%	40%	60%	-
	Preparo para cidadania	14%			
Autonomia das unidades escolares, nos termos da legislação, nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira	Autonomia	13%	20%	60%	20%
Democratização das relações pedagógicas e de trabalho e criação de ambiente seguro e propício ao aprendizado e à construção do conhecimento	Democratização das relações pedagógicas	11%	60%	40%	-
	Criação de ambiente de aprendizagem seguro				
Escolha de Diretor Escolar mediante Seleção Pública, garantida ampla publicidade.	Escolha do diretor	10%	20%	20%	60%
Transparência da gestão da escola pública de Fortaleza, nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros	Transparência	8%	100%	-	-
Participação da comunidade na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados	Participação da comunidade	8%	-	60%	40%

PRINCÍPIOS LEI 169/ 2014	CATEGORIAS	% DE CÓDIGOS LEVANTADOS	% DAS PRÁTICAS		
			VEJO	ÀS VEZES	NÃO VEJO
Valorização do profissional da educação	Valorização profissional	8%	60%	20%	20%
Respeito à pluralidade, à diversidade, ao caráter laico da escola pública e aos direitos humanos em todas as instâncias da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza	Respeito à pluralidade, diversidade e caráter laico	3%	60%	40%	-

Fonte: elaborado pelos autores.

O levantamento dos dados permitiu investigar como diferentes percepções sobre os princípios da gestão democrática se manifestaram no campo estudado. Em geral, isso nos possibilitou identificar quais princípios demonstraram maior fragilidade e quais têm potencial para fortalecer a gestão (Carvalho; Sobral; Mansur, 2020).

Conforme apresentado, o princípio “Garantia de qualidade, traduzida pela busca constante do pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e da elevação permanente do nível de aprendizagem dos alunos” foi visto com frequência por 40% dos entrevistados e por 60%, às vezes. Quanto à codificação, mostrou-se muito significativa, representando cerca de 29% das menções em relação às demais, podendo se justificar pela sua relação direta com a função social desempenhada pela escola, ou seja, seu caráter de centralidade nas práticas escolares. Nos discursos, a mobilização e conscientização de todos que compõem a comunidade escolar representa um grande desafio para a articulação desse princípio:

(...) por mais que a gente ainda precise melhorar muito, mas a gente tenta muito. É porque a gente nunca está 100% em tudo, mas a gente tenta sempre elevar o nível de aprendizagem, sempre trazer um crescimento para os alunos e para a comunidade na totalidade, porque se o aluno cresce no exercício da cidadania, a família também cresce junto. Eu não vou botar que não acontece e nem que às vezes. Eu vou botar no verde porque a gente tenta muito (DAIANA).

A gente quando trabalha, não trabalha só a leitura, trabalha a responsabilidade, trabalha outros conceitos ali dentro da educação (HELENA).

Hoje... das crianças que eu peguei conhecimento do ano até agora a maioria já reconhece seu nome. A maioria, a maioria. Se não 95% já reconhece o nome, mas já chegou criança pra mim que não sabe o próprio nome: ah, tia, sei meu nome não (HELENA).

Tanto no preparo dos exercícios da cidadania como a elevação do nível de aprendizagem. A gente tem 100%? Não. Mas a maioria dos professores tem essa visão de buscar a melhoria da aprendizagem, de aumentar o nível das crianças (BEATRIZ).

Alguns entrevistados demonstraram dificuldade em compreender como o conceito de autonomia - visto com frequência por 20%, às vezes por 60% e nunca por 20% - deveria

ser aplicado na prática. As menções a esse princípio representaram 13% do total das codificações e parte delas exemplificou essa dificuldade em seu entendimento:

Autonomia das unidades escolares nos aspectos... o que seria assim essa autonomia, parte de quem? (ALINE).

(...) Aí eu que tento levar pros outros assim, pra poder participar, né? Mas aí, assim autonomia muitos não têm conhecimento (ALINE).

(...) Esse ponto aqui é porque eles são mais burocráticos creio eu, sabe? (...) porque tem muita coisa que eu percebo que é assim, a prefeitura manda e diz assim vocês têm que fazer, não tem aquela opção da escola dizer assim, não (HELENA).

Evidencia-se, assim, a necessidade de uma articulação mais clara do conceito, para melhorar sua aplicabilidade de tal modo que as instituições escolares a fomentem independente das influências externas, fornecendo condições e apoio necessários para construírem essa autonomia por si (Schane; Gagno ; Filipak,2022).

Os dados mostraram correspondência no percentual e no discurso - ambos vistos como frequente por 60% dos entrevistados e 40%, às vezes - entre os princípios relacionados à “Democratização das relações pedagógicas e de trabalho e criação de ambiente seguro e propício ao aprendizado e à construção do conhecimento” e “Respeito à pluralidade, à diversidade, ao caráter laico da escola pública e aos direitos humanos em todas as instâncias da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza” revelando um ponto fortalecedor na gestão democrática, tendo em vista que as práticas observadas contribuem para a construção de relações mais democráticas e inclusivas , corroborando com a visão de Silva e Constantino (2021), em que a gestão escolar e os sistemas educacionais devem reconhecer e responder às particularidades e diversidades presentes na comunidade escolar.

O ambiente escolar é um ambiente, na verdade, que eu vejo muito democrático, e tem que ser, porque nós temos pessoas diferentes, trabalhando com o ambiente (DAIANA).

Respeito à pluralidade, vou escolher aqui, respeito à pluralidade, diversidade, caráter laico da escola e aos direitos humanos. Também vejo a escola, nós tentamos sempre estar trazendo essas pautas, as pautas essenciais para dentro do ambiente da escola, essa questão do respeito à diversidade (DAIANA).

Apesar de assegurada por lei a “Escolha de Diretor Escolar mediante Seleção Pública, garantida ampla publicidade” não é percebida como uma prática democrática: visto por 20%, às vezes por 20% e não visto por 60%. Na literatura, Almeida (2022) enfatiza que a eleição poderia aumentar a representatividade e a confiança da comunidade escolar, em outras palavras, impactar nos princípios da participação, coletividade e, conseqüentemente, de qualidade. Essa concordância foi também destacada no discurso:

(...) mas essa escolha não é feita como se fosse uma comunidade, com um grupo de professores. Ela é um edital que é feito, uma prova, e a entrevista, a escolha é feita diretamente pelos órgãos que estão acima da escola, não é totalmente escolhida pela comunidade (DAIANA).

A escolha pública da direção da escola ela é feita via uma seleção interna se eu não me engano, uma prova e uma entrevista se eu não me engano ela não tem escolha da comunidade, entende? Não tem essa escolha (HELENA).

Eu acho que não existir eleição para a direção causa um impacto negativo enquanto se espera que tenha, né? Uma gestão democrática dentro do município. Então, como que... Como que é democrático se, né? O chefe principal que está na escola ele não foi eleito democraticamente pela comunidade, né? Se é uma escolha da prefeitura. Claro que isso pode implicar essa eleição democrática dentro do contexto que a gente tem. Pode implicar outras coisas. Pode implicar uma indicação, um apoio político. Mas, enfim, isso é outra questão. O que está lá na gestão democrática é que precisa ter eleição de diretores. E isso não existe. Então, acho que isso impacta, sim, negativamente na gestão democrática dentro da escola (CAROLINE).

Por outro lado, foram identificadas ações consistentes sobre os membros do Conselho nos processos decisórios. Isso fortalece o envolvimento efetivo de todos os atores da comunidade escolar, o que pode justificar a “Transparência da gestão da escola pública de Fortaleza, nos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros”, vista como frequente por 100% dos entrevistados, ser um tema notoriamente mais articulado às práticas no cotidiano das instituições, o que contrapõe o estudo de Roggero e Silva (2021):

Transparência da gestão nos aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira. Eu vou botar aqui o que vejo na escola, vou botar no verdinho, porque nós tentamos, a gente vê que a gestão tenta sempre ser transparente, tenta buscar, socializar, fazer a tomada de decisões que são valorizando as necessidades de todos, sempre tentar a parte democrática mesmo. E é como disse antes, não funciona se não for assim (DAIANA).

A transparência da gestão, os aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira. A a gestão daqui, eu acho eles muito alinhados e muito transparentes e objetivos, né? Eu acho que, às vezes, é... essa objetividade, algumas pessoas não gostam, né? Querem destrinchar mais, mas eu acho que a objetividade deles em apresentar os aspectos pedagógicos, administrativos e de gestão financeira, eu, para mim, são positivos. Eu vejo, não tem, é muito difícil eu ter alguma dúvida, quando tenho prontamente sou atendida. A maioria do grupo dos professores. Então, é uma coisa que eu vejo sempre aqui dentro da escola, esses dois pontos aí (HELENA).

A existência do conselho escolar nas unidades escolares participantes do estudo é um forte indicativo da participação representativa da comunidade nas decisões, fortalecendo a gestão democrática. Sendo a participação a pedra fundamental da democracia, que não se resume à presença física, há uma clara manifestação de inconformidade com a pouca “Participação da comunidade na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados” - visto às vezes por 60% dos entrevistados e não visto por 40%, principalmente na falta de envolvimento ativo e colaborativo no que diz respeito às famílias:

A participação a gente tenta, mas nem todos querem (BEATRIZ).

Não, a comunidade eu não vejo tão participativa. Nem financeira, nem nada disso aqui. Eu não vejo a comunidade. A escola decide e faz (ALINE).

Em relação à “Valorização do profissional da educação” - vista com frequência por 60% dos entrevistados, 20% às vezes e 20% nunca - há relatos que enfatizam ações para um nível mais restrito, como à unidade escolar e seus profissionais, e outras que promovem e fortalecem o magistério de forma mais ampla, contemplando toda a Rede através das políticas públicas. Esse princípio mostrou-se potencialmente fortalecedor da gestão nos discursos:

E a valorização do profissional aqui, a gente é valorizado entre si porque a comunidade às vezes pega um pouco pesado em relação ‘o professor não sabe nada, não sei o quê (...)’ (ALINE).

Eu vou começar pela valorização do profissional da educação. Eu vou colocar no tabuleiro vermelho, que é o que não vejo na escola. Infelizmente, essa valorização não é nem por parte da gestão, não. A gestão também é professora, também faz parte do grupo do magistério. É como um todo, no sentido de ser um todo. A gente não vê valorização por parte das famílias, a gente não vê valorização por parte do poder público. Infelizmente, a gente está sentindo na pele essa desvalorização no nosso dia a dia. Por isso que eu coloco aqui o que não vejo na escola (DAIANA).

A gente tenta sempre estar valorizando os trabalhos desenvolvidos pelos professores, estimulando a participar dos projetos, estimulando que os seus alunos possam participar de projetos que acontecem no âmbito municipal. E essa valorização que a própria Prefeitura faz e é louvável esse reconhecimento dessa valorização do profissional (BEATRIZ).

Em contrapartida, pais e alunos exercem influência decisiva na percepção sobre a valorização dos profissionais da escola, quando é evidenciado, no discurso do entrevistado, o temor em estar naquele ambiente de trabalho “Quer enfrentar às vezes a gente, aí não tem aquela paz, né?”. Tendo em vista que a dificuldade no diálogo é o ponto central dessa percepção, presume-se que a valorização percebida é uma consequência da efetiva mediação do diálogo, da articulação dos atores envolvidos na melhoria da gestão, visando à solução de problemas do cotidiano escolar, ou seja, importa elaborar estratégias criativas que viabilizem a escuta e a resolução de conflitos.

Outras temáticas, decorrentes da categorização, foram consideradas por manterem uma relação de influência sobre a efetividade dos princípios da gestão democrática, a saber: gerencialismo; demandas extraescolares; fragilidade da gestão democrática e direitos humanos.

Em relação ao gerencialismo o desafio consiste em encontrar o equilíbrio entre eficiência, resultados e participação, transparência e diálogo (CARVALHO; SOBRAL; MANSUR, 2020).

Eu penso que o conceito de democracia, né? Ele ainda é muito frágil, assim, né? Isso leva a uma fragilidade nos princípios da gestão democrática. É... Porque as pessoas, no geral, elas não se sentem representadas, né? (CAROLINE).

Nesse sentido, a valorização da diversidade de ideias, o estímulo à colaboração, e a flexibilidade nas práticas da gestão podem contribuir para os atores se sentirem representados e incluídos, fortalecendo a gestão democrática em contextos influenciados por ele.

Quanto às demandas extraescolares, têm-se as expectativas e pressões lançadas às instituições escolares, além de suas funções educacionais, o que pode influenciar negativamente na gestão, exercendo grande peso e limitação no funcionamento da instituição:

Normalmente, as escolas lidam com um público muito carente, né? Um público muito... que demanda coisas que vão além do conteúdo. Que primeiro elas precisariam ser atendidas. A gente tenta chegar ao conteúdo, ao que deve ser ensinado, mas há demandas sociais, socioeconômicas, demandas emocionais. E eu sinto que, por exemplo, eu sinto falta de um psicólogo na escola, né? (HELENA).

Contudo, podem também favorecer o engajamento da comunidade e fortalecimento da gestão democrática, a partir da busca por soluções inovadoras em torno das causas elencadas.

Se é informação de vacina, se é informação do endereço da criança, se é informação da situação da família da criança, se é informação, tudo, todo tipo de informação à escola. Eu não sei se isso é bom, se é ruim, porque cada vez mais a escola tem absorvido demandas que são, a gente vê muitas vezes, demandas de conselho tutelar, demandas de outros órgãos, que são de proteção também à criança e tal, e a escola tem absorvido tudo isso para si. Questão alimentar, tudo (DAIANA).

A análise abrangente dos discursos sobre a percepção dos princípios da gestão democrática revela que, embora a legislação apoie a implementação da democracia na Educação, isso por si só não é suficiente para promovê-la plenamente, dada a complexidade das demandas enfrentadas pelas escolas. Por esse motivo, os atores envolvidos precisam refletir e assim reconhecer, de que modo os excessos de responsabilidades e as limitações impostas pelo contexto socioeconômico enfraquecem a colaboração na comunidade e corroboram para um afastamento da prática democrática.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada, com base numa análise qualitativa, possibilitou traçar um panorama abrangente da percepção dos integrantes do Conselho Escolar, sobre os princípios da gestão democrática nas escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza. Transpõe a mera aceitação teórica e demonstra aquilo que realmente ocorre quanto a esse tipo de gestão, mergulhando e entendendo a narrativa dos seus atores.

Evidenciou-se através das entrevistas com os membros do conselho escolar tanto a percepção acerca das práticas organizacionais de gestão democrática e participativa, quanto a compreensão de cada entrevistado sobre a aplicabilidade dos princípios relacionados a elas. No entanto, a mobilização e conscientização de todos os membros da comunidade escolar representam um grande desafio para a implementação desse princípio. Quanto à autonomia das unidades escolares, é necessário articular mais claramente o conceito para aprimorar sua aplicabilidade, permitindo que as instituições escolares a promovam, independente das influências externas. A democratização das relações pedagógicas, que possibilitam um ambiente propício ao aprendizado, foi percebida pela maioria. Foi visto que a escolha pública do diretor, apesar de cumprir o requisito legal da seleção pública e da ampla publicidade, não atende satisfatoriamente aqueles que integram a escola, uma vez que não participam desse processo de escolha. Já a existência de transparência na gestão em si, para nossa surpresa, foi vista por todos os entrevistados. A participação efetiva da comunidade permanece sendo um desafio constante, sobrecarregando o professor nesse processo, já que o seu papel passa a ir muito além de explicar as disciplinas propostas, e, apesar disso, sentem-se valorizados, na maioria das vezes, apenas entre eles. Demonstrou-se também que o respeito à pluralidade revelou um ponto fortalecedor na gestão democrática, uma vez que a maioria das práticas observadas contribuem para a construção de relações mais democráticas e inclusivas. Portanto, por meio das entrevistas, foi possível compreender, com riqueza de detalhes, a percepção da comunidade escolar sobre as práticas de gestão democrática e participativa, identificadas pelos membros do Conselho Escolar em seu cotidiano.

O estudo buscou aprofundar o entendimento em um contexto específico, baseado na legislação que se refere a uma única cidade (aplicação dos 8 princípios do art. 1º, da lei complementar 169/2014 de Fortaleza-CE). Logo, essa realidade, que depende também das experiências vividas, valores e cultura dos entrevistados, não será necessariamente repetida em contextos diferentes, tendo em vista tanto a limitação geográfica legal quanto às vivências de seus integrantes. No geral, percebe-se que a prática da gestão democrática nas escolas da Rede caminha para se tornar uma realidade. Este estudo abre as portas para novas pesquisas que analisem com mais profundidade os desafios e perspectivas para a gestão democrática na

Rede Pública de Ensino de Fortaleza, bem como analisem os fatores que influenciam a eficiência da gestão democrática em diferentes contextos socioeconômicos.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gabriela Vieira de. Gestão escolar: democrática e participativa, na prática. **Revista Eventos Pedagógicos**, v. 13, n. 3, p. 481-491, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/rep/article/download/10551/7307>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos na graduação. São Paulo: Atlas, 2009.

BARDIN, Laurenle. **Análise de Conteúdo**. Lisboa - Portugal: Edições 70, 1977.

BELLARDO, W. S. **Trajatória da burocracia educacional: recrutamento e recursos de poder**. 2015. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 28 abr. 2024.

CARVALHO, Juliana; SOBRAL, Filipe; MANSUR, Juliana. Exploring shared leadership in public organizations: evidence from the educational arena. **Revista de Administração**

Pública, v. 54, p. 524-544, 2020. DOI: 10.1590/0034-761220190319. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Ndhh3z9Rddf3wHDZj6K4KGd/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 21 jun. 2024.

DOURADO, L.F. **A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil**. In: FERREIRA, N.S.C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006c. p. 77-95.

ESCOLAR, Conselho: **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**, Brasília-DF, 11/2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf. Acesso em: 02/07/http://por2024 http://por

FERNANDES, J. M.; KERBAUY, M. T. M. A gestão democrática da escola pública brasileira: uma breve análise do Prêmio Gestão Escolar. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, p. 2972–2986, 30 dez. 2022.

FORTALEZA, **Secretaria Municipal de Educação de**. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/categoria/secretaria-municipal-da-educacao> - Acesso em: 01 jul. 2024.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**. Paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, v.2, 2006.

Lei Complementar 169 2014 de Fortaleza-CE. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ubekd>. Acesso em: 12 jul. 2024.

ROGGERO, R.; ZANINI, A. A disputa dos recursos públicos da educação básica, os arranjos do estado com o mercado e seus impactos na gestão democrática e participativa da educação no âmbito dos municípios. **Eccos Revista Científica**, n. 58, p. 1–17, 30 set. 2021.

SCHANE, Rita; GAGNO, Roberta Ravaglio; FILIPAK, Sirley Terezinha. A importância da implementação da gestão democrática e de políticas públicas educacionais. **Revista Imagens Da Educação**, [s.l.], v. 12, n. 4, p. 202-218, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ImagensEduc/article/view/60838>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SILVA, D. R. DA CONSTANTINO, P. R. P. O CONSELHO ESCOLAR NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS: PERSPECTIVAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS DOCUMENTOS OFICIAIS DE GUARULHOS-SP. **Educere et Educare**, p. 349–366, 29 dez. 2021.

SOCORRO *et al.* Os impasses da participação da comunidade no Conselho Escolar em uma Escola do Campo no Município de Placas-PA. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 7, p. e10837–e10837, 13 fev. 2022.

SOUSA, E. J. DE; VIDAL, E. M. Diretores da rede municipal de Fortaleza: achados sobre gestão escolar. **Roteiro**, v. 45, 12 jun. 2020.