



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

DIOGO TEIXEIRA DE CASTRO SILVA

**AFIRMAÇÃO DA ACCOUNTABILITY NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL EM PALMAS, TO: REBATIMENTOS NO PLANO DA
DEMOCRATIZAÇÃO**

**PALMAS - TO
2025**

DIOGO TEIXEIRA DE CASTRO SILVA

AFIRMAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL EM PALMAS, TO: REBATIMENTOS NO PLANO DA
DEMOCRATIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) como requisito à obtenção do grau de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação. Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Práticas Educativas.

Orientadora: Profa. Dra. Rosilene Lagares

Palmas - TO
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S586a Silva, Diogo Teixeira de Castro.
Afirmção da accountability na gestão da educação pública municipal em
Palmas, TO: rebatimentos no plano da democratização. / Diogo Teixeira de
Castro Silva. – Palmas, TO, 2025.
156 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins
– Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em
Educação, 2025.

Orientador: Rosilene Lagares

1. Educação. 2. Accountability educacional. 3. Política e gestão da
educação. 4. Materialismo histórico-dialético. I. Título

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

FOLHA DE APROVAÇÃO

DIOGO TEIXEIRA DE CASTRO SILVA

AFIRMAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL EM PALMAS, TO: REBATIMENTOS NO PLANO DA DEMOCRATIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Mestrado Acadêmico em Educação. Foi avaliada para
obtenção do título de Mestre em Educação e aprovada
em sua forma final pelo orientador e pela Banca
Examinadora.

Data de aprovação: 15/08/2025

Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
 ROSILENE LAGARES
Data: 26/08/2025 16:31:08-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dra. Rosilene Lagares, PPGE-UFT

Documento assinado digitalmente
 MARIA JOSE DE PINHO
Data: 26/08/2025 19:54:47-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dra. Maria José de Pinho, PPGE-UFT

Documento assinado digitalmente
 ELTON LUIZ NARDI
Data: 26/08/2025 18:53:25-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Elton Luiz Nardi, PPGE-UNOESC

Palmas - TO, 2025

Para as/os trabalhadoras/es da educação no município de Palmas, Tocantins.

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Rosilene Lagares (PPPE/PGEDA/UFT), pela confiança e pelas oportunidades formativas proporcionadas e, sobretudo pela coragem de orientar alguém “feito a machado” – se não me aprumo, ela não pode ser **responsabilizada**; e pelas aulas na disciplina “Política e Gestão da Educação” (2022.2), que contribuíram significativamente para o trabalho.

Às (Aos) professoras(es) do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFT (PPGE-UFT), em especial, à coordenadora Profa. Dra. Jocyleia Santana e à servidora Patrícia Peres Pimentel, pelo apoio acadêmico-administrativo, pela atenção e paciência.

À Profa. Dra. Juciley Silva Evangelista Freire (PPPGE/UFT), pelas discussões promovidas na disciplina “Tópicos Especiais: O método em Marx e a Pesquisa em Educação” (2022.2), que adensaram minhas leituras.

Ao Prof. Dr. Elton Luiz Nardi (PPGE/UNOESC), pela oportunidade de integração à pesquisa em rede; por gentilmente permitir minha participação, na condição de ouvinte, na disciplina “Seminário Temático II: Políticas de Regulação por Resultados e *Accountability* na Educação” (2022.2), que me introduziu ao tema das políticas de regulação educacional por resultados; e por ter dedicado seu tempo à avaliação deste trabalho, compondo a banca examinadora.

Ao Prof. Dr. Idemar Vizoli (PPGE/UFT), pelas considerações metodológicas na disciplina “Seminários de Dissertação” (2023.1) – lembrei de suas ponderações poéticas, mas incorporei pouco (ou quase nada) aos títulos das seções.

Ao Prof. Dr. Roberto Francisco de Carvalho (PPPGE/UFT), pelas discussões na disciplina “Gestão da Educação no Território Municipal” (2023.2), que ampliaram minha leitura sobre o município.

Aos Prof. Dr. Luiz Bezerra Neto e José Carlos Rothen (PPGE/UFSCar), pelos debates na disciplina “Leituras Marxistas Sobre Educação” (2023.2), que contribuíram significativamente para a ordenação de ideias – irradiei para o grupo de pesquisa aqui na UFT algumas características da metodologia de vocês, que têm ajudado a consolidar nosso grupo de estudos.

À Profa. Dra. Sandra Aparecida Riscal (PPGE/UFSCar), pelas exposições de autores clássicos na disciplina “Formação Política e Educação”, que ampliaram meus horizontes conceituais.

À Profa. Dra. Maria José de Pinho, pelo tempo dedicado à avaliação deste trabalho, compondo a banca examinadora.

À Profa. Dra. Dilsilene Santana, por ter incentivado minha retomada aos estudos acadêmicos.

Às(Aos) colegas pesquisadoras(es) vinculados ao Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (GepeEM/UFT), pela acolhida e construção coletiva do “Grupo de Estudo Professor Lamadrid GepeEM/ObSPE/UFT”.

Ao instrumento político Consulta Popular, pelos anos de organização, formação e lutas pela construção de um projeto popular para Brasil – as análises esboçadas neste trabalho não seriam possíveis sem a contribuição de valiosos(as) camaradas que compõem esse instrumento político.

Aos membros do SINTET/Palmas, pelas oportunidades formativas proporcionadas pela luta em defesa da educação, especialmente no tocante à gestão democrática das escolas municipais – as experiências de participação em conselhos e comissões, representando os interesses da categoria, foram preciosas para compreender certas dinâmicas da educação local.

Aos responsáveis na Prefeitura de Palmas, pelo apoio institucional e acadêmico.

Às(Aos) colegas das ETI Pe. Josimo Morais Tavares e Santa Bárbara, pelo apoio e incentivo.

Às(Aos) colegas Ana Cléia Gomes, Deyvison Bispo, Ítalo Bruno Paiva Gonçalves, Regivane Martins e Ronaldo Muniz, pelo incentivo e pelas informações compartilhadas.

Ao Prof. Me. Paulo Vinícius Santos Sulli Luduvise, pelas contribuições teóricas e incentivo.

À minha família, pela compreensão, apoio e incentivo – sei que faltei em várias ocasiões.

À Creuziane Oliveira, companheira amada, por tudo que fez para contribuir cotidianamente ao longo desta jornada.

À todas as pessoas que participaram do meu processo formativo acadêmico mais extensivo, cujas contribuições foram fundamentais para o meu desenvolvimento – destaco representativamente, com vistas a não reproduzir a lógica das avaliações em larga escala, que tende a reconhecer apenas os agentes localizados no final dos processos formativos: Fábio Henrique Duarte, Eliane Mittelstad Martins de Souza, Suziane Sousa, Lamadrid Marón (*in memoriam*), Denise Aquino, Verônica Chaves Salustiano, Emanuel Messias (MC Grevão), Jeffirson Ramos, Maria das Dores Silva, Eveline Araújo Félix, Renan Rocha Gonçalves, Rodrigo Mota Marinho, Paulo Fernando Martins, Damião Rocha...

“[...] toda a ciência seria supérflua se a forma de manifestação e a essência das coisas coincidissem imediatamente [...]” (Marx, 2017, p. 880).

RESUMO

Esta dissertação integra a pesquisa em rede “Afirmção da *accountability* na gestão da educação pública: rebatimentos no plano da democratização”, cujo objetivo é analisar encaminhamentos político-práticos encetados pelos governos municipais, em sintonia com as políticas de regulação educacional por resultados, que denotem o forjamento da afirmação da *accountability* como mecanismo de gestão da educação pública, bem como seus rebatimentos no plano da democratização da gestão escolar em cinco capitais brasileiras: Florianópolis (SC), São Paulo (SP), Goiânia (GO), Palmas (TO) e Fortaleza (CE). Os desdobramentos da pesquisa em Palmas-Tocantins, com o mesmo objetivo, fundamentaram-se no materialismo histórico-dialético, especialmente, nas contribuições de Décio Saes, Nicos Poulantzas e Louis Althusser, articulando a análise teórico-metodológica ao exame empírico-documental e discursivo, com o apoio de elementos analíticos da Análise Crítica do Discurso, na perspectiva de Norman Fairclough. Os resultados indicam que a *accountability* educacional em Palmas se afirma por meio de dispositivos como o Sistema de Avaliação Educacional de Palmas, gerando rebatimentos estruturais – vinculados à estrutura jurídico-política do Estado burguês – e conjunturais – decorrentes da cena política local. Constatou-se que a gestão escolar palmense expressa um entrelaçamento de elementos da democracia burguesa, práticas clientelistas e reivindicações do movimento docente, sendo os dois primeiros predominantes. A pesquisa contribui para evidenciar que a *accountability* educacional é constituída como mecanismo funcional do Estado burguês, promovendo efeitos de individualização, burocratismo e ocultação do pertencimento de classe, enquanto engendra possibilidades à terceirização, privatização e esfacelamento de conquistas democráticas. Conclui-se que o enfrentamento desse fenômeno exige a articulação entre epistemologia e política, considerando as contradições do Estado e a organização coletiva para além das práticas exitosas isoladas.

Palavras-chave: *Accountability* educacional; Política e gestão da educação municipal; Avaliação educacional em larga escala; Nova Gestão Pública; Materialismo histórico-dialético.

ABSTRACT

This dissertation is part of the network research "Affirmation of accountability in public education management: repercussions in the realm of democratization," whose objective is to analyze political-practical approaches undertaken by municipal governments, in line with educational regulation policies by results, that denote the forging of the affirmation of accountability as a mechanism of public education management, as well as its repercussions on the democratization of school management in five Brazilian capitals: Florianópolis (SC), São Paulo (SP), Goiânia (GO), Palmas (TO), and Fortaleza (CE). The developments of the research in Palmas-Tocantins, with the same objective, were based on historical-dialectical materialism, especially on the contributions of Décio Saes, Nicos Poulantzas, and Louis Althusser, articulating the theoretical-methodological analysis to empirical-documentary and discursive examination, with the support of analytical elements from Critical Discourse Analysis, in the perspective of Norman Fairclough. The results indicate that educational accountability in Palmas is affirmed through devices such as the Educational Assessment System of Palmas, generating structural repercussions - linked to the legal-political structure of the bourgeois state - and conjunctural ones - arising from the local political scene. It was found that school management in Palmas expresses an intertwining of elements of bourgeois democracy, clientelistic practices, and claims from the teaching movement, with the first two being predominant. The research contributes to highlighting that educational accountability is constituted as a functional mechanism of the bourgeois state, promoting effects of individualization, bureaucratism, and concealment of class belonging, while engendering possibilities for outsourcing, privatization, and the dismantling of democratic achievements. It is concluded that confronting this phenomenon requires the articulation between epistemology and politics, considering the contradictions of the state and collective organization beyond isolated successful practices.

Keywords: Educational accountability; Politics and management of municipal education; Large-scale educational assessment; New Public Management; Historical-dialectical materialism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Organograma da Lei n. 3.057/2024.

TABELA 1 – Distribuição de unidades escolares por número de candidatos e o posicionamento do(a) nomeado(a).

QUADRO 1 – Seleção de dispositivos normativos que denotam a afirmação da *accountability* em Palmas, Tocantins 2015-2024.

GRÁFICO 1 – Evolução do apoio siqueirista nas disputas eleitorais pela Prefeitura de Palmas – 1992-2024.

GRÁFICO 2 – Percentual de escolas segundo o processo de escolha para ocupação do cargo de diretor(a) escolar – Brasil – 2013.

GRÁFICO 3 – Percentual de diretores de escolas públicas por tipo de acesso – Brasil 2023.

GRÁFICO 4 – Percentual de diretores de escolas públicas selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar – Brasil, Região Norte, Tocantins – 2019-2024.

GRÁFICO 5 - Entrelaçamentos e reverberações ideológicas no plano da democratização da gestão escolar – Palmas, TO (2025)

IMAGEM 1 – Eleitor de Eduardo Siqueira Campos registra foto com Bolsonaro em ato pró Valcari.

IMAGEM 2 – Página Principal do ambiente virtual antigo do SAEP – [2017].

IMAGEM 3 – Capa de relatório técnico-pedagógico – SAEP – 2014.

IMAGEM 4 – Página de relatório técnico-pedagógico – SAEP – 2014.

IMAGEM 5 – Página inicial do novo ambiente virtual do SAEP – [2025]

IMAGEM 6 – Resultados de 2025 – SAEP – 2025.

IMAGEM 7 – Página do Relatório da Avaliação Bimestral 2, junho/2025 – SAEP –2025.

IMAGEM 8 – Página de *login* da ferramenta *dashboard* – SAEP – 2025.

IMAGEM 9 – Página inicial da ferramenta *dashboard* – SAEP – 2025.

IMAGEM 10 – Resultados do SAEP na ferramenta *dashboard* – 2025.

IMAGEM 11 – Manual de aplicação de avaliação bimestral – SAEP – 2024

IMAGEM 12 – Divulgação do 1º Lugar no SAEP – 2023.

LISTA DE ABREVIATURAS

Ação Popular Independente (API)
Análise Crítica do Discurso (ACD)
Base Nacional Comum Curricular (BNCC)
Comissão Organizadora (CO)
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
Conferência Nacional de Educação (CONAE)
Conselho Escolar (CE)
Conselho Municipal de Educação (CME)
Constituição Federal (CF)
Escola Francesa de Regulação (EFR)
Esquerda Cristã (IC)
Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)
Modo de Produção Capitalista (MPC)
Movimento de Ação Popular Unificado (MAPU)
Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR)
organismos multilaterais (OM)
Partido Radical (PR)
Partido Social Democrata (PSD)
Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos Profissionais da Educação Básica do Município de Palmas (PCCR)
Plano Municipal de Educação (PME)
Plano Nacional de Educação (PNE)
Poder político e classes sociais (PPCS)
Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas)
Prêmio Destaque Educador Palmense (PDEP)

Prêmio Profissionais da Educação e Educandos, doravante (PPEE)

Produto Interno Bruto (PIB)

Programa de Pós-Graduação (PPGE)

Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)

Projeto Político-Pedagógico (PPP)

Secretaria Municipal de Educação (SEMED)

Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins (SINTET)

Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)

Sistema de Avaliação Educacional de Palmas (SAEP)

Sistema de Bonificação por Mérito (SUPERHAR)

Sistema Municipal de Educação (SME)

Tocantins (TO)

Unidade Popular (UP)

Unidades de Ensino (UEs)

Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)

Universidade Estadual do Piauí (UESPI)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Valor Aluno Ano Resultado (VAAR)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Considerações teórico-metodológicas	16
1.1.1	O materialismo histórico-dialético como fundamento da pesquisa.....	16
1.1.2	A construção do conhecimento no materialismo histórico-dialético	19
1.1.3	Conflitos internos ao marxismo: historicismo e humanismo teórico	21
1.1.4	As exigências da totalização na análise da realidade educacional	27
1.2	A construção do objeto de pesquisa, delimitação do problema, justificativa e objetivos	29
1.3	Aspectos metodológicos da pesquisa	39
2	AUTOMAÇÃO DO ESTADO E ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL	42
2.1	O Estado burguês	42
2.1.1	A construção do conceito de Estado em Marx.....	43
2.1.2	Autonomia e automação do Estado burguês em Marx e Engels	44
2.1.3	A estrutura jurídico-política do Estado burguês e seus efeitos	46
2.1.4	O burocratismo e a automação do Estado burguês.....	49
2.1.5	Rebatimentos estruturais e conjunturais na democratização da gestão: contribuições da análise materialista histórico-dialética do Estado burguês para o estudo da accountability educacional	57
3	OS LIMITES DA DEMOCRACIA ENQUANTO REGIME POLÍTICO DO ESTADO BURGUÊS: ENTRE A ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA.....	61
3.1	A democracia como entrelaçamento inesperado de intenções	61
3.2	O limite da democracia: experiências históricas elucidativas	63
3.3	A accountability democraticamente avançada: uma reivindicação-limite	66
3.4	Por que formular reivindicações-limite?	69
3.5	Gestão democrática como reivindicação-limite do movimento docente.....	71
4	PALMAS PARA A ACCOUNTABILITY: REBATIMENTOS ESTRUTURAIS E CONJUNTURAIS NO PLANO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA MUNICIPAL.....	75
4.1	Práticas clientelistas na gestão da educação pública municipal: considerações a partir da cena política	75
4.2	O plano da democratização da gestão escolar pública municipal	79
4.2.1	A democratização da gestão da educação pública: considerações a partir dos marcos normativos de Palmas	80
4.2.2	O processo eleitoral misto para diretor(a) escolar em Palmas (2024): entrelaçamentos de intenções e os limites estruturais e conjunturais à democratização	92

4.3	Afirmação da <i>accountability</i> educacional e seus rebatimentos no plano da democratização da gestão escolar pública municipal.....	98
4.3.1	O Sistema de Bonificação por Mérito (SUPERHAR): o burocratismo sofisticado e seus rebatimentos estruturais no plano da democratização.....	100
4.3.2	Prêmios PDEP e PPEE: práticas clientelistas e seus rebatimentos no plano da democratização	102
4.3.3	SAEP e seus rebatimentos no plano da democratização: o flanco aberto à <i>accountability</i> educacional	105
4.4	Efeitos ideológicos na afirmação da <i>accountability</i> : reverberações no discurso de diretores(as).....	118
4.5	<i>Accountability</i> educacional e regulação em Palmas: limites à gestão democrática e proposições ao movimento docente	125
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
	REFERÊNCIAS	133
	APÊNDICE A – Transcrição das respostas dos(as) diretores(as) escolares à Questão 5 do questionário semiestruturado	148

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação está vinculada à pesquisa em rede intitulada “Afirmção da *accountability* na gestão da educação pública: rebatimentos no plano da democratização”, que tem como objetivo analisar como a promoção da *accountability* educacional repercute no processo de democratização da gestão escolar em cinco capitais brasileiras (Florianópolis, Santa Catarina; São Paulo, São Paulo; Goiânia, Goiás; Palmas, Tocantins; e Fortaleza, Ceará). Participam da pesquisa pesquisadores(as) e estudantes de pós-graduação vinculados à Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas).

Compartilhamos, nesse contexto, o pressuposto de que a afirmação da *accountability* na gestão da educação pública – por meio da implementação de políticas de regulação educacional por resultados – representa a expressão contemporânea dos pressupostos neoliberais da Nova Gestão Pública (Nardi, 2021). O fenômeno da afirmação da *accountability* na gestão da educação pública está associado às avaliações externas em larga escala, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e as avaliações que integram o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que estão consolidadas no cotidiano escolar e fazem bem mais do que aquilo que declaram. Longe de se limitar a medir a qualidade, essas avaliações refletem disputas políticas, sociais e econômicas em que a qualidade da educação se vincula hegemonicamente à lógica do capital, transformando a escola em lócus de produção de resultados (Schneider; Nardi, 2019) e contribuindo para a manutenção da exploração capitalista.

Considerando que a gestão escolar é imbricada nesse processo de afirmação da *accountability* na educação pública, nosso objetivo consiste em analisar encaminhamentos político-práticos do poder público municipal de Palmas, Tocantins, que denotem essa afirmação, e analisar de que modo eles rebatem no processo de democratização da gestão escolar.

A estrutura deste trabalho é formada pela presente Introdução, três seções principais e as Considerações Finais. Nesta Introdução, tecemos considerações teórico-metodológicas e delineamos os elementos essenciais da pesquisa. Justificamos a pertinência de tais considerações por compreendermos que o método de pesquisa é frequentemente incorporado às declarações metodológicas iniciais quase como um ritual enunciativo. Evidentemente, não se espera meras retomadas enunciativas ao longo da exposição do texto, mas a devida presença analítica do método.

A nosso ver, a razão do desaparecimento do método após sua enunciação decorre do equívoco de conceber o método desvinculado da teoria que o fundamenta. Chegamos a essa conclusão com o auxílio, sobretudo, de Miriam Limoeiro Cardoso (1976; 2005). No caso do materialismo histórico-dialético, essa questão se complica devido à diversidade de perspectivas teóricas no marxismo. Assim, justificamos a extensão de nossas considerações teórico-metodológicas por termos consciência de que a nossa opção teórica não é a hegemônica no âmbito das pesquisas educacionais, mesmo entre as que reivindicam o marxismo.

Nessa perspectiva, além de Cardoso, recorremos, principalmente, a Althusser (1979), Décio Saes (2016; 2019), Mao (2008), Mota (2021) e Poulantzas (2019). Com a contribuição destes(a) autores(a), pudemos nos apropriar de elementos teórico-metodológicos fundamentais ao desenvolvimento desta pesquisa, pois nos permitiram problematizar o fenômeno da afirmação da *accountability* a partir de vários níveis de abstração, o que nos levou a problematizar o Estado.

E foi justamente isso o que fizemos na Seção 2, intitulada, “Automação do Estado e *Accountability* educacional”. Nela, revisitamos a tradição crítica do Estado a partir das contribuições de Nicos Poulantzas (2019) e Décio Saes, entre outros autores. Esta perspectiva possibilitou caracterizar a *accountability* educacional no contexto do desenvolvimento do Estado burguês enquanto fator de coesão social, o que ampliou significativamente o potencial analítico para identificar rebatimentos no plano da democratização da gestão da educação pública. Mais que isso, essa perspectiva nos levou a questionar o que havia de pressuposto na própria expressão “plano de democratização”, conduzindo-nos a problematizar o regime político configurado pelo Estado burguês.

Na Seção 3, então, denominada “Os limites da democracia enquanto regime político do Estado burguês: entre a *accountability* educacional e a democratização da gestão escolar pública”, problematizamos a democracia burguesa com o propósito de identificar seus limites e possibilidades. Isso nos proporcionou analisar a *accountability* educacional no contexto das dinâmicas políticas, de modo que fizemos a devida apreciação do potencial mobilizador dela para os processos de transformação. Além disso, essa abordagem resultou em amadurecimento conceitual acerca da democracia, sendo fundamental, nesse sentido, as contribuições de Saes (1998d; 2009).

Ao condensarmos as contribuições advindas das reflexões teórico-metodológicas e das problematizações sobre a *accountability* a partir da perspectiva de sua vinculação ao Estado burguês, pudemos examinar a formação social de Palmas na Seção 4, intitulada “Palmas para a *accountability*: rebatimentos estruturais e conjunturais no plano da democratização da gestão

escolar pública municipal”. Além das principais referências teóricas elencadas anteriormente, destacamos também as contribuições de Lagares (1998; 2008) sobre o contexto político-educacional tocantinense. Nessa seção, destacamos o Sistema de Avaliação Educacional de Palmas (SAEP) como uma das principais ações do governo municipal que denotam a afirmação da *accountability* educacional.

No item denominado “Considerações finais” fizemos uma síntese com os principais achados da pesquisa e como eles podem se desdobrar em trabalhos futuros. Esperamos que as reflexões e análises presentes neste trabalho contribuam para o debate acadêmico e político-educacional.

Cabe-nos aqui, ainda, justificar algumas opções expositivas. Em primeiro lugar, optamos por não pormenorizar as diversas contribuições acerca do que seja a *accountability* educacional e como esse fenômeno vem ocorrendo na realidade brasileira ao longo dos anos. Porém, buscamos delinear um fio condutor minimamente necessário à construção do nosso objeto de pesquisa, apoiando-nos principalmente em Afonso (2009a; 2009b; 2013), Schneider e Nardi (2019) e Nardi (2021). Justificamos essa opção após considerarmos que existe na literatura diversas publicações sobre o estado da arte em relação ao nosso tema – o que não quer dizer que não tenhamos feito a devida revisão bibliográfica que nos cabe enquanto pesquisadores(as). Avaliamos que essa opção expositiva nos proporcionaria mais espaço para elucidar aspectos teóricos inusuais e tratar da realidade de Palmas, Tocantins, com mais afinco. Passemos, agora, às considerações teórico-metodológicas fundamentais ao nosso trabalho.

1.1 Considerações teórico-metodológicas

1.1.1 O materialismo histórico-dialético como fundamento da pesquisa

Retomando a epígrafe que abre este trabalho, todo nosso esforço seria desnecessário se a *accountability* consistisse em uma espécie de ferramenta à disposição dos cidadãos, isto é, um mecanismo que possibilitasse que a população fiscalizasse e responsabilizasse os agentes públicos no devido cumprimento de seus serviços – uma espécie de controle social do poder. Esse é o sentido geral que podemos depreender de alguns autores como O’Donnel (1998), Schedler (2004) e Mota (2006) em relação à *accountability*. De maneira semelhante, se a *accountability* educacional se resumisse a mecanismos e formas de gestão destinadas à promoção da eficiência da educação pública, tal como se observa em pesquisadores como Brooke (2008), Fernandes e Gremaud (2009), essa pesquisa não teria razão de ser. Não estamos

simplesmente descartando essas contribuições teóricas ou as desqualificando por serem falsas. Destacamos, todavia, o caráter parcial que elas possuem em relação ao fenômeno que analisam. Dada essa limitação, compreendemos que seja necessário apurar mais o desenvolvimento de uma teoria democrática da *accountability* educacional, tal como propõe Afonso (2012). Em outras palavras, a aparência é parte constitutiva da realidade, mas não devemos nos contentar com ela: precisamos buscar a essência das coisas, bem como submeter à crítica todos os pressupostos sob os quais se assentam as proposições teóricas que combatemos, assim como aqueles sobre os quais nos sustentamos para promover o combate. Essa perspectiva de análise exige uma ciência social revolucionária, que, a nosso ver, foi iniciada por Karl Marx e Friedrich Engels no século XIX e segue em pleno desenvolvimento.

O materialismo histórico-dialético,¹ o método da ciência no âmbito da qual nos situamos, advoga que a “essência” das coisas não está na metafísica, não é algo fixo, imutável, onipresente; a essência das coisas é dinâmica, está na realidade e o ser humano é capaz de se apropriar dela por meio da análise. Essa síntese metodológica está disponível no texto “Introdução à crítica da economia política”, escrito por Marx (2010) em 1857 e publicado, postumamente, em 1903. Embora dedique poucos parágrafos à questão do método, trata-se da “[...] mais longa, densa e sistemática discussão sobre o método na obra de Marx” (Moraes, 2010, p. 103). Todavia, não encontraremos nela um conjunto de regras que uma vez observadas garantiriam a cientificidade de nossas proposições, este sentido, aliás, é completamente descabido e faz parte de um processo de mitificação do método, que ocorre quando o método é dado como pressuposto do fazer científico sem que se torne ele mesmo objeto da ciência (Cardoso, 1976). Isso nos coloca em posição contrária a seguinte tese:

Suponhamos, pois, mesmo sem admitir, que a investigação contemporânea tenha provado a inexistência prática de cada afirmação de Marx. Um marxista "ortodoxo" sério poderia reconhecer incondicionalmente todos esses novos resultados, **rejeitar todas as teses particulares de Marx, sem, no entanto, ser obrigado, por um único instante, a renunciar à sua ortodoxia marxista.** O marxismo ortodoxo não significa, portanto, um reconhecimento sem crítica dos resultados da investigação de Marx, não significa uma "fé" numa ou noutra tese, nem a exegese de um livro "sagrado". **Em matéria de marxismo, a ortodoxia se refere antes e exclusivamente ao método.** Ela implica a convicção científica de que, com o marxismo dialético, foi encontrado

¹ Optamos pelo termo “materialismo histórico-dialético” por seu uso ser consolidado no âmbito das pesquisas educacionais que se baseiam nas contribuições teórico-metodológicas do marxismo para analisar determinado objeto em um contexto histórico-social delimitado. Temos consciência da distinção entre materialismo dialético e materialismo histórico – principalmente na tradição marxista que nós nos situamos. Sendo o primeiro a expressão original do marxismo na filosofia que se opõe a toda uma tradição ocidental sobre a produção de conhecimentos; e sendo o segundo a expressão científica dessa filosofia materialista no âmbito do estudo da história, tendo conceitos específicos fundamentais para a análise das formações sociais. Para uma exposição didática sobre essa distinção ver Marta Harnecker (1983) – uma exposição mais densa e localizada pode ser encontrada em Nicos Poulantzas (2019, 15-19). Retomaremos essa distinção mais adiante.

o método de investigação correto, que esse método só pode ser desenvolvido, aperfeiçoado e aprofundado no sentido dos seus fundadores, mas que todas as tentativas para superá-lo ou "aperfeiçoá-lo" conduziram somente à banalização, a fazer dele um ecletismo — e tinham necessariamente de conduzir a isso (Lukács, 2003, p. 50-51, grifos nossos).²

Essa não é uma posição “datada” de Lukács. Em 1967, mais de 40 anos depois da publicação de “História e consciência de classe” (Lukács, 2003, p. 10-42), ele redige uma autocrítica em forma de prefácio em que adverte os leitores sobre as decisões teóricas equivocadas no seu próprio livro, mas faz questão de destacar como correta a observação anterior, que separa o método da teoria que o engloba. Porém, de acordo com Miriam Limoeiro Cardoso (1976, p. 19), o método científico é um elemento indissociável da teoria, isto é, “O método só assume a altura que lhe cabe quando compreendido como relação que é parte de um conjunto de relações, que especificam um corpo teórico determinado”. Portanto, a devida compreensão do arcabouço teórico de Marx é fundamental para a produção do conhecimento científico por meio do materialismo histórico-dialético.

Em seus breves parágrafos metodológicos, Marx (2010) demarca a diferença entre o materialismo histórico proposto por ele e a tradição idealista, que encontra sua expressão máxima em Hegel. Uma das exposições mais didáticas sobre a constituição do corpo teórico marxista é dada por Lênin (1977) em 1913 no artigo intitulado “As três fontes e as três partes constitutivas do marxismo”. Segundo o autor, Marx conjugou a filosofia alemã, a economia política inglesa e o socialismo utópico francês. Em outra ocasião (Silva, 2024, p. 103), resumimos esta questão da seguinte forma:

Marx desenvolveu seu método de pesquisa, o materialismo histórico-dialético, ao sintetizar criticamente o materialismo do século XVIII, a filosofia hegeliana e o materialismo de Feuerbach. A partir dos estudos de Adam Smith e David Ricardo, que conheceu por meio de Engels, Marx elaborou a teoria da mais-valia, que explica a exploração capitalista da burguesia sobre o proletariado. Ao confrontar-se com os socialistas utópicos, Marx se deu conta de que eles, por não compreenderem a profundidade da luta de classes, não conseguiam explicar rigorosamente a exploração capitalista e nem apontar uma alternativa plausível de superação da sociedade burguesa (Lênin, 1977, s/p).

Marx dá consequência à sua 11ª tese sobre Feuerbach – de que é preciso mudar o mundo e não apenas explicá-lo – (Marx, 2007, p. 539), por isso, o marxismo, enquanto ciência social revolucionária, não pode desvencilhar-se de nenhum desses elementos enfatizados por

² Reservamos o recurso *italico* para indicar palavras em outros idiomas e **negrito** para sinalizar grifos, sejam nossos ou de outros autores.

Lênin (1977) (materialismo histórico-dialético, teoria da mais-valia e luta de classes), pois é com base neles que se elaborou o pensamento mais elementar do autor de O Capital:

[...] que, em cada época histórica, a produção econômica, o sistema de trocas e a estrutura social que dela necessariamente decorre, constituem a base e a explicação da história política e intelectual dessa época; que conseqüentemente (desde a dissolução do regime primitivo de propriedade comum da terra) toda a história da humanidade tem sido a história da luta de classes, conflitos entre explorados e exploradores, entre as classe dominadas e as dominantes; que a história dessas lutas de classes se constitui de uma série de etapas, atingindo hoje um ponto em que a classe oprimida e explorada – o proletariado – não pode mais libertar-se da classe que explora e oprime – a burguesia – sem que, ao mesmo tempo liberte, de uma vez por todas, toda a sociedade da exploração, da opressão, do sistema de classes e da luta entre elas (Engels, 1997, p. 77-78).

Se em algum momento do desenvolvimento da ciência, for comprovada que as fases históricas da humanidade são indiferentes à predominância de determinado modo de produção e às lutas de classes, toda a obra de Marx seria refutada, e o materialismo histórico-dialético não seria, apesar de nossa seriedade, mais que outra obra qualquer da inteligência humana. Ora, a ciência marxista persiste justamente por sua excepcionalidade, porque ela “É completa e harmoniosa, dando aos homens uma concepção, integral do mundo, inconciliável com toda a superstição, com toda a defesa da opressão burguesa” (Lênin, 1977, p.1). Na verdade, como veremos, não é uma ciência completa e acabada por Marx, tão pouco harmoniosa, mas suas proposições consideram a totalidade da vida social e material e se opõe à mistificação e à manutenção da exploração de classe.

1.1.2 A construção do conhecimento no materialismo histórico-dialético

Destacamos um ponto fundamental da originalidade da ciência marxista: a relação entre sujeito e objeto. A um só tempo, esta relação rompe com quatro aspectos da tradição científica ocidental: a noção de que há conhecimento anterior à experiência; a ideia de que o pensamento cria a realidade; a concepção de que o conhecimento decorre sobretudo da experiência; e a ideia de que o conhecimento científico é neutro.

A ruptura em relação a esses aspectos está explícita quase que totalmente quando Marx (2010, p. 111) diz que Hegel se extraviou “[...] na ilusão de conceber o real como resultado de um pensamento que, em si mesmo se concentra, em si se aprofunda e por si se move [...]”, enquanto Marx compreende que o pensamento se apropria da realidade reproduzindo-a no plano do pensamento como realidade pensada. Vejamos isso em seus próprios termos: “[...] o método de se elevar do abstrato ao concreto é apenas a maneira de o pensamento apropriar-se do concreto

e o reproduzir como concreto espiritual, mas de maneira nenhuma se trata do processo da gênese do próprio concreto” (Marx, 2010, p. 111). Marx enfatizou novamente essa oposição no Posfácio à segunda edição alemã d’O Capital de 1873:

Meu método dialético, em seus fundamentos, não é apenas diferente do método hegeliano, mas exatamente seu oposto. Para Hegel, o processo de pensamento, que ele, sob o nome de Ideia, chega mesmo a transformar num sujeito autônomo, é o demiurgo do processo efetivo, o qual constitui apenas a manifestação externa do primeiro. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem (Marx, 2013, p. 129).

Embora o conjunto dessas citações sustentem a ideia de que o ser humano não está fora da realidade enquanto se apropria dela por meio do pensamento, ou seja, que não existe em Marx a figura de um sujeito do conhecimento, precisamos destacar ainda que Marx, ao indicar que seu método é “exatamente oposto” ao de Hegel³, não se entrega vulgarmente ao empirismo de modo a conceber o conhecimento como um reflexo da realidade construído a partir dos órgãos sensoriais. Na Introdução de 1857, Marx (2010, p. 109) evidencia que captar a “pressuposição efetivamente real” é insuficiente, pois ela seria “mera abstração” ou “expressão vazia” – o conjunto dessas pressuposições seria “uma representação caótica do todo”. Esse conjunto caótico, embora faça parte da realidade, está ainda no âmbito da aparência. Para captar a “essência”, seria necessário continuar o processo analítico, delimitando “conceitos cada vez mais simples”, “abstratos cada vez mais tênues” até atingir as “determinações mais simples” e daí retornar àquele conjunto caótico, que, na verdade, seria, agora, uma “rica totalidade de muitas determinações e relações”. Vê-se, assim, que a “essência”, oculta entre determinações e relações, é processual e rigorosamente delimitada, tal como explica Cardoso (2005, p. 5, grifos da autora):

Em Marx o determinado não é expressão determinada de uma essência universal que lhe seria interior, não é epifenômeno; é produto de relações específicas de um todo histórico específico real. As relações determinantes são **históricas**, não são universais, não valem para todas as épocas; pelo contrário, elas definem a especificidade de um dado modo de produção.

Como havíamos dito, o “analiticamente”, enquanto procedimento necessário à constituição de uma totalidade rica em determinações e relações, é um traço distintivo que afasta

³ No Posfácio à segunda edição alemã de O Capital, Marx diz que em Hegel a dialética está de cabeça para baixo. Segundo Saes (2016, p. 119), Althusser considera esta afirmação uma brincadeira intelectual de Marx que não deve ser levada a sério, pois tratar-se-ia de uma frase de efeito, uma concessão à moda daquele período histórico.

do marxismo tanto o empirismo vulgar como o positivismo. Também nessa questão, coadunamos com Cardoso (2005, p. 3, grifos da autora) quando diz:

O método que Marx define como cientificamente correto vai **do** abstrato (conceitos que expressam determinações) **ao** concreto (“*reproduction du concret au cours du cheminement de la pensée*”). Sua *démarche* é teórica. Enquanto procedimento se passa interinamente no pensamento. Marx aponta a necessidade da construção – teórica – do objeto a conhecer [...].

Estas proposições se contrapõem tanto àqueles que desvalorizavam a realidade como àqueles que, embora a valorizassem, julgavam conhecê-la de forma neutra. No primeiro caso, Platão e René Descartes são os mais emblemáticos representantes, o primeiro considerava a realidade como aparência, o mundo verdadeiro seria o das essências imutáveis (Ideias/Formas); o segundo, de forma semelhante, via o conhecimento sensível como origem do erro, o conhecimento verdadeiro seria obtido exclusivamente pelo intelecto. No segundo caso, podemos citar John Locke, para quem a razão geria os pensamentos a partir das experiências sensoriais; e, principalmente, Auguste Comte, que propunha aplicar às ciências humanas os mesmos métodos aplicados às ciências naturais (Chauí, 2000). Apesar da originalidade da ciência marxista, com sua **ruptura** com inatismo, idealismo, empirismo e positivismo e com a **união** entre epistemologia e política (11ª tese sobre Feuerbach), há pelo menos duas concepções no próprio marxismo que, pelas implicações metodológicas imprecisas, são dignas de nota: o historicismo e o humanismo teórico.

1.1.3 Conflitos internos ao marxismo: historicismo e humanismo teórico

Podemos compreender o historicismo como uma expressão empirista no interior do marxismo, que decorre de consequências teórico-metodológicas tiradas por intérpretes de Marx.⁴ A proposição de que a produção do conhecimento consistiria na tradução do real no plano do pensamento, sem auxílio de pressupostos metafísicos, desembocou na ideia de que a análise de determinado objeto em um contexto histórico específico implicaria em um processo de gestação de categorias válidas apenas para aquela análise em questão. Embora tenha-se superado o idealismo e evitado o empirismo vulgar, caiu-se em um processo de dependência extrema da experiência histórica imediata. É isso o que nos sugere Nicos Poulantzas em “Poder político e classes sociais” (2019, p. 16) quando critica o historicismo por subordinar os

⁴ Mesmo preciosas análises de Gramsci poderiam ser “[...] embotadas pelo historicismo de Croce e de Labriola” (Poulantzas, 2019, p. 41).

“processos de pensamento” aos “processos reais”, como se os processos de pensamento dependessem da realidade concreta para lidar com fenômenos reais. Segundo o autor (Poulantzas, 2019, p. 17, grifos do autor), “O trabalho teórico parte de uma **matéria-prima** composta não pelo real-concreto, mas por informações, ou noções etc., sobre esse real, e trata-a **usando certos instrumentos** conceituais, trabalho cujo resultado é o conhecimento de um objeto”. Nesse sentido, a ideia do método materialista histórico-dialético descolado de seu arcabouço teórico é inviável, sendo necessária a devida apropriação dos conceitos marxistas. Importa-nos, portanto, compreender que:

[...] o pensamento é condicionado pela história real, que o possibilita e o limita, mas **não** a partir do **sensível**. Penso que estas questões conjugadas caracterizam o materialismo no método de Marx, marcando diferença profunda do procedimento indicado e adotado por Marx quanto ao idealismo hegeliano e ao empirismo. O real, histórico, é condição. Não determina que algum conhecimento apreenda e o explique. A necessidade da condução teórica do processo da produção do conhecimento expressa o não-determinismo, não automatismo, não-mecanicismo no método de Marx (Cardoso, 2005, p. 14, grifos da autora).

A argumentação a favor da indissociabilidade entre método e teoria na ciência marxista não implica “fé” e “exegese de livro sagrado”, como parece sugerir Lukács (2003)⁵, nem compreende que tal ciência esteja “completa” e seja “harmoniosa”, como afirma, curiosamente, Lênin (1977).⁶ Implica, necessariamente, que o “método cientificamente correto” elucidado por Marx (2010, p. 111) exige o uso de “certos instrumentos conceituais” (Poulantzas, 2019, p. 17). Essa questão remete a uma disputa central entre humanismo e anti-humanismo no interior do marxismo, cujas implicações metodológicas são determinantes para o materialismo histórico-dialético. Esse conflito, longe de fragilizar o marxismo enquanto ciência social revolucionária, reforça seu caráter científico, pois o desenvolvimento científico não é linear e é constituído por conflitos teóricos, que resultam em rupturas paradigmáticas e fixação de novas perspectivas de pesquisa (Kuhn, 2017).

Ilustramos o conflito como motor do desenvolvimento do marxismo a partir da ruptura empreendida por Mao Zedong (Mao, 2008) em relação à concepção tradicional da dialética. A noção tradicional, estruturada na tríade tese (afirmação), antítese (negação) e síntese (negação da negação), é substituída por uma concepção “diática”, na qual não há uma síntese superadora,

⁵ Teoria e método podem ser refinados, mas não isolados. “O conhecimento que se tinha conseguido elaborar na área do saber em pauta, pois, não se apresenta como acabado ou definitivo. Mas a sua validade, assim como a sua limitação só são compreensíveis a partir da formulação que o nega e com a qual a ciência progride” (Cardoso, 1976, p. 5).

⁶ “Curiosamente” porque Lênin produziu contribuições tanto políticas como teóricas ao marxismo, ou seja, nunca esteve pronto, acabado ou harmônico, continua em desenvolvimento.

pois essa síntese seria um resquício da dialética hegeliana, que tende a “repor o passado no presente” (Motta, 2021, p. 114). A “nova” proposição (Mao, 2008) sustenta que todo fenômeno, em seu movimento, apresenta dois estágios que decorrem da luta dos elementos contraditórios entre si: repouso relativo e modificação evidente. O primeiro estágio é caracterizado por mudanças quantitativas, que se acumulam até atingir o ponto máximo, resultando em uma ruptura da unidade. Ele está associado a momentos de calma, harmonia, estabilidade, etc. O segundo, constitui-se justamente enquanto ruptura dessa estabilidade, trata-se de uma mudança qualitativa, possível apenas pela acumulação de mudanças quantitativas. Por conseguinte,

As coisas estão constantemente se transformando do primeiro para o segundo estado do movimento; a luta dos contrários continua em ambos os estados, mas a contradição é resolvida através do segundo estado. Por isso dizemos que a unidade dos contrários é condicional, temporária e relativa, enquanto a luta dos contrários mutuamente excludentes é absoluta (Mao, 2008, p. 121).

Convém destacar, no entanto, que essa ruptura com a visão tradicional da dialética marxista não se configura uma recusa a Marx, Engels e Lênin, pois eles,

[...] não operavam com a dialética triádica, mas com a diática, [e] a dialética diática sempre traz dois elementos: relações de produção e forças produtivas, classe dominante e classe dominada, poder proletário e Estado burguês, marxismo e revisionismo etc. Não há “superação” de tipo hegeliano, pois o um sendo dividido em dois não dá margem para um terceiro momento conciliador que fundiria os dois numa superação da contradição (Motta, 2021, p. 64).

No âmbito do marxismo, ainda hoje se discute se a dialética diática seria ou não uma recusa aos clássicos da ciência marxista.⁷ Porém, para as nossas considerações teórico-metodológicas, importa-nos destacar que a análise de Mao Zedong influenciou substancialmente o pensamento daquele que viria a problematizar a questão do humanismo no marxismo, a saber, Louis Althusser.

Em linhas gerais, Althusser identificou nos textos marxianos uma ruptura. Até aproximadamente 1845, Marx ainda estava sob a influência do idealismo, que persistia mesmo no materialismo feuerbachiano. Marx não era ainda original, ocupava-se com uma série de questões relativas ao ser humano genérico, por isso operava com conceitos como “essência e natureza humana”, “alienação”, “trabalho alienado”, entre outros. A partir de 1845, estes

⁷ Por exemplo, Slavoj Žižek (2008, p. 16) diz que Mao “[...] estava certo ao rejeitar a noção padronizada de ‘síntese dialética’ como a ‘conciliação’ dos contrários, como unidade mais elevada que abarca a luta dos contrários. E estava errado ao formular essa rejeição, essa insistência na prioridade da luta, da divisão, sobre qualquer síntese ou unidade, em termos de uma cosmologia/ontologia geral da ‘eterna luta dos contrários’, e por isso ficou cativo da noção simplista, propriamente não-dialética, da ‘má infinidade’ da luta”.

conceitos serão substituídos por conceitos como “modo de produção”, “infraestrutura e superestrutura”, “luta de classes”, “trabalho assalariado”, etc., isto é, conceitos que remetem à prática social e não às ideias universalistas (Motta, 2021, p. 355). Portanto, o humanismo teórico na obra de Marx refere-se ao período em que ele ainda estava envolto pela filosofia humanista; ao contrário disso, o anti-humanismo teórico se refere ao período em que Marx desenvolveu seu método materialista histórico e sua própria ciência.

Mas a questão entre humanismo e anti-humanismo frequentemente é posta de forma reducionista (isolando-a do “teórico”). Nogare (1981), por exemplo, situa esse debate apenas no âmbito da ética, das reflexões morais, e da política, quando deveria se tratar de uma questão também epistemológica. Marx teria tão somente abandonado “[...] o humanismo puramente teórico e [voltado-se] para um humanismo teórico-prático (Nogare, 1981, p. 61). O problema é visto como se o anti-humanismo teórico evidenciado por Althusser sugerisse que o stalinismo fosse justificado pelo próprio Marx (Motta, 2021).

Se nos estendemos nessas considerações teórico-metodológicas, é porque reconhecemos que elas não são as mais difundidas entre as pesquisas educacionais – e podem vir a contribuir para a introdução de outros(as) aspirantes ao estudo da teoria e método de Marx. Nesse campo, como se a questão do humanismo, posta em termos reducionistas, não fosse o bastante para quase que delegar as contribuições althusserianas ao esquecimento, figura ainda a ideia de que Althusser seria um autor crítico-reprodutivista (Saviani, 2008), o que certamente afastou seus livros das mãos daquelas pessoas que analisam a educação visando a transformação social. Dito isso, vejamos alguns comentários de Althusser (1979) sobre a Introdução de 1857 (Marx, 2010), que são elucidativos da questão teórico-metodológica.

Como vimos, Marx (2010) compreende que o pensamento se apropria do concreto reproduzindo-o como concreto espiritual, isto é, como produto do pensamento. Althusser (1979, p. 42-43, grifos do autor), explica:

Esse pensamento é o sistema historicamente constituído de um **aparelho de pensamento**, fundado e articulado na realidade natural e social. É determinado pelo sistema das condições reais que fazem dele, se me é lícito arriscar esta fórmula, um **modo de produção** determinado de conhecimentos. Como tal, é constituído por uma estrutura que combina (*Verbindung*) o tipo de objeto (matéria-prima) sobre o qual ele trabalha, os **meios de produção** teóricos de que dispõe (teoria, método e técnica, experimental ou qualquer outra), e as relações históricas (ao mesmo tempo teóricas, ideológicas e sociais) nas quais ele produz. Esse sistema determinado das condições da prática teórica é que atribui a este ou aquele sujeito (indivíduo) pensante o seu lugar e a sua função na produção dos conhecimentos. Esse sistema de produção teórico, sistema material tanto quanto “espiritual”, cuja prática se funda e se articula nas práticas econômicas, políticas e ideológicas existentes, que lhe fornecem direta ou indiretamente o essencial de sua “matéria-prima” – possui uma realidade objetiva determinada. É essa realidade determinada que define os papéis e funções do

“pensamento” dos indivíduos singulares, que só podem “pensar” os “problemas” já apresentados ou em condições de ser apresentados; que, pois, **põe em funcionamento** a sua “força de pensamento”, assim como a estrutura de um modo de produção econômica põe em funcionamento a força de trabalho dos produtores imediatos, mas no seu modo próprio.

A comparação entre **modo de produção econômica** e **modo de produção de conhecimentos** não nos parece uma simples analogia ou outro tipo de recurso metafórico ou retórico. Com ela, Althusser, além de delinear a estrutura da produção de conhecimentos, destaca como o conhecimento científico pode não ser neutro e, ainda assim, ser objetivo. O sujeito pensante, que é efetivamente um indivíduo real, está imerso em um “sistema de produção”. Esse sistema não paira sobre as demais práticas sociais (econômicas, políticas e ideológicas) como se fosse algo hermético a isolar-se de interesses, preconceitos, preferências, etc. Além disso, ele possui uma existência que não depende da vontade do sujeito pensante. Tal sujeito não possui autonomia, ainda que relativa, pois só é capaz de pensar aquilo que efetivamente está em condições de ser pensado. Qualquer conhecimento produzido fora desse sistema continua a não ser neutro e ainda perde a objetividade.

Alguém poderia repudiar essa síntese althusseriana argumentando que não há espaço para a criação no “novo” pelo sujeito pensante. Se esse “espaço para criação” for algo puramente subjetivo, como uma espécie de independência, realmente, não há tal espaço – se houvesse a ciência marxista não seria original. Porém, não é esse o caso. Quando Engels (2023) compara Marx a Charles Darwin não o faz destacando traços de genialidade que os aproximasse, pois o que subjaz como elo essencial em seu discurso é o caráter objetivo das contribuições científicas desses autores. Assim como a descoberta de “[...] Fósseis de coelho no Pré-cambriano [...]” refutaria a teoria da evolução das espécies (Haldane apud Dawkins, 2007, p. 174), a descoberta da independência entre o desenvolvimento das fases históricas da humanidade e o modo de produção predominante refutaria a ciência marxista. A história da ciência demonstra que o desenvolvimento científico não é obra da genialidade de cientistas autônomos, independentes do sistema de produção de conhecimentos, embora persista um

Estranho ressurgimento de uma figura tão antiga, o gênio, como “explicação” do cerne das revoluções científicas, especialmente quando elas já ocorreram tantas vezes em que a paternidade dos grandes eventos ou das grandes descobertas é disputada por vários cientistas, trabalhando até independentemente, uns dos outros! Talvez ocorrência simultânea de vários gênios (Cardoso, 1976, p. 12).

Esse comentário irônico de Cardoso, longe de ser falso, reforça a ideia de que não é o gênio isolado em seu gabinete ou laboratório, nem o sujeito pensante, enquanto indivíduo, que

é responsável pelo desenvolvimento científico. A ciência é uma prática social, portanto, coletiva. O sujeito pensante é constituído por uma determinada cultura, e nela desenvolve hábitos, preferências, etc., assim como uma linguagem que estrutura o seu pensamento. Em paralelo, ao agir conscientemente, ele mobiliza o que já “sabe” sobre o objeto estudado, articulando tanto a experiência humana individual, grupal e societal que incorporou, quanto aquilo que adquiriu conscientemente enquanto pesquisador de determinada comunidade científica dotada de arcabouço teórico delimitado (Cardoso, 1976). É munido desse conteúdo comunitário, que não foi adquirido voluntariamente, que o sujeito pensante está inserido em um sistema estruturado de produção de conhecimentos.

Se não há espaço para a “vontade” nem no sistema estruturado de produção de conhecimentos nem no processo de formação do pesquisador, como escapar à reprodução? A resposta a esta questão pode ser depreendida da mesma citação de Althusser que fizemos anteriormente, pois os indivíduos singulares não pensam apenas os problemas previamente apresentados, podem pensar também os que “estão em condições de ser apresentados”, isto é, são essas condições que proporcionam a apresentação de novos problemas. Trata-se de uma explicação dialética da transformação – Marx não teria apresentado o problema da mais-valia, do desenvolvimento histórico e da luta de classes se o modo de produção capitalista e as contribuições filosófico-científicas do pensamento ocidental não tivessem se desenvolvido até certo ponto em que Marx, desempenhando um papel condicionado pelo sistema de produção, lidasse com a matéria-prima e os meios de produção teóricos disponíveis ao formular suas proposições. Isso não quer dizer que Marx (Darwin, Einstein, etc.) não tenha características pessoais, fisiológicas, culturais, afetivas, etc., mas isso é completamente diferente de dizer que o sujeito pensante seria autônomo, pois essas características alteram o “[...] quadro da seletividade, porém de forma secundária” (Cardoso 1976 p. 16).

Considerando a indissociabilidade entre método e teoria e que a produção do conhecimento requer instrumentos conceituais, a ponderação de Althusser é fundamental para nossas pretensões. Por exemplo, seria inadequado, como demonstraremos em outra seção, operar com o conceito marxista de Estado sem levar em conta a diferença fundamental que existe entre o Marx de “A questão judaica” e o Marx de “O 18 de Brumário”. Isso é particularmente importante para o nosso trabalho porque a regulação educacional por resultados se materializa por meio do Estado, que legitima juridicamente as políticas. Assim, a análise das medidas de afirmação da *accountability* educacional e a forma como isso repercute no plano da democratização da gestão escolar necessita que operemos com o conceito de Estado, entre outros.

1.1.4 As exigências da totalização na análise da realidade educacional

Embora tenhamos afirmando que não há um conjunto de regras metodológicas a seguir, com o qual teríamos que reinventar a roda analítica dos conceitos a cada novo contexto histórico analisado, ficou ligeiramente explícito que há, em Marx, um caminho metodológico correto, em que “[...] a forma lógica do método deve se subordinar ao conteúdo, ao objeto e à matéria que estão sendo analisados [... sem que passe] à frente da teoria que explica o objeto” (Saes, 2016, p. 121), ou seja, trata-se de um caminho que se faz munido de instrumentos conceituais apropriados, que leva em conta a história da ciência, elucida e encaminha as ideias (Cardoso, 1976) para constituir uma “[...] rica totalidade de muitas determinações e relações [...]” (Marx, 2010, p. 109). Consequentemente, um caminho que não isola o objeto de seu contexto, assim como não concebe os contextos macro e micro compartimentados entre si, pois “[...] a teoria marxista da história é detentora de uma vocação organicamente totalizante” (Vilar apud Saes, 2019, p. 64). Essa assertiva é desenvolvida por Décio Saes (2019), para quem a totalização se aplica em dois níveis: horizontal e vertical.

A totalização horizontal consiste em descobrir as conexões que existem entre o fenômeno estudado e os padrões estruturais da sociedade em que tal fenômeno está inserido, ou seja, trata-se de compreender as relações estabelecidas entre o objeto de estudo e as estruturas econômica, jurídico-política e as instâncias cultural, religiosa, etc. Para isso, essa totalização relaciona os fenômenos concretos às classes sociais no contexto analisado e os insere nas relações estruturais da sociedade. Além disso, a totalização horizontal relaciona fenômenos internos a fenômenos externos, que ocorrem em contextos geralmente mais poderosos. A totalização vertical, por sua vez, consiste na reconstrução da curva evolutiva da sociedade em que o objeto está inserido, possibilitando a compreensão do desenvolvimento e da reprodução da presente sociedade. Tal reconstrução, permite analisar os tipos históricos precedentes ao tipo histórico atual. Portanto, a totalização vertical investiga como ocorreu a revolução social que resultou na atual sociedade, bem como analisa as diferentes fases de seu desenvolvimento. Essa separação entre horizontal e vertical é didática, pensada para termos de exposição, pois os processos de pensamento que elas pressupõem não seguem ordenamento fixo, podem se suceder ou ocorrer ao mesmo tempo (Saes, 2019, p. 63-66).

A totalização horizontal impede que analisemos a *accountability* educacional de forma isolada, como se fosse um fenômeno que pode ser explicado apenas pela avaliação, como se a prática avaliativa não se relacionasse com interesses econômicos, políticos e ideológicos,

assim como evita que façamos a conexão entre avaliação e interesses focalizando apenas indivíduos específicos, quando, na verdade, trata-se de classes sociais. Portanto, as políticas de regulação da educação por resultados, que engendram a *accountability* educacional, não devem ser analisadas como se fossem simplesmente obra deste ou daquele governo, independente das classes sociais. Consequentemente, essa conexão, ao se estender horizontalmente tateando os interesses de classe, vincula-se a contextos bem mais amplos do que o focalizado inicialmente, situando o objeto estudado em um plano global de disputas.

Tendo em vista a *accountability* educacional, a totalização vertical nos proporciona uma análise tanto da formação social como do Estado no contexto delimitado para pesquisa. Essa totalização é particularmente importante porque “A reflexão sobre o **curso** (radical, conciliador) da Revolução burguesa é, na verdade, decisiva para a compreensão das características comportamentais de certos grupos sociais no período posterior a essa Revolução: classe média, burguesia industrial, massas rurais, etc.” (Saes, 2019, 65-66). Essa compreensão é fundamental para analisarmos a dinâmica das classes sociais em relação ao processo de afirmação da *accountability* educacional.

Esses processos de totalização, também no estudo da *accountability* educacional, garantem o caráter materialista do método de Marx, pois,

O verdadeiro materialista, nesse campo [o campo das ciências humanas], recusa-se a fragmentar o objeto (um fenômeno social contemporâneo, um fenômeno pregresso), e a isolá-lo do seu contexto social e histórico. Ele procura regularmente inserir o objeto de pesquisa dentro de um sistema mais abrangente; e tal operação pode prosseguir, enquanto os conhecimentos disponíveis viabilizarem os esforços metodológicos de “mudança de escala”: do plano subnacional para o plano nacional, daí para o plano inter-regional e, finalmente, chegada ao plano mundial ou planetário (esse é o limite **atual** para as estratégias de elevação reiterada da abrangência da análise em ciências humanas (Saes, 2019, p. 64; grifos do autor).

Considerando nossa exposição até o momento, pensamos ter apresentado, ainda que de modo introdutório, o quanto a ideia de *accountability* como ferramenta social ou mecanismo de controle de qualidade educacional constitui apenas a aparência desse fenômeno. Como não há neutralidade científica, parece-nos também improvável que o Estado seja neutro, assim como as políticas que dele decorrem. Portanto, a análise dos rebatimentos no plano da democratização da gestão escolar, que possam decorrer do processo de afirmação da *accountability* educacional, exige que trabalhemos a partir do arcabouço teórico marxista, que inclui seu método materialista histórico-dialético.

Na esteira da “Introdução de 1857” (Marx, 2010, p. 109-111), nossa análise deve partir não da realidade concreta (“[...] pressuposição efetivamente real [...]”), como se nos bastasse

prostrar-se ante um fenômeno determinado e observá-lo até sermos capazes de explicá-lo objetivamente, mas da realidade concreta enquanto “[...] produto da elaboração conceitual e da representação [...]”, embora a realidade concreta seja um pressuposto para sua elaboração conceitual e representação. Portanto, precisamos reconhecer que nosso “[...] objeto inicial é resultado da crítica e reconstrução [da] produção anterior” (Borba; Portugal; Silva, 2008, p. 19). Nesse sentido, a construção do objeto de pesquisa exige revisão bibliográfica adequada, que sirva tanto à “[...] contextualização do problema dentro da área de estudo, [como à] análise do referencial teórico” (Alves-Mazzotti, 2012, p. 42).

Sobre a revisão de literatura, Alves-Mazzotti (2012, p. 43) delimita dois tipos:

“[...] (a) aquela que o pesquisador necessita para o seu próprio consumo, isto é, para ter clareza sobre as principais questões teórico-metodológicas pertinentes ao tema escolhido, e (b) aquela que vai, efetivamente, integrar o relatório do estudo. Quanto mais eficiente for a primeira, mais funcional será a segunda”.

Podemos falar, portanto, em uma revisão bibliográfica extensiva e outra focalizada. A construção da primeira nos possibilita analisar a produção do conhecimento atual em determinada área do conhecimento, de modo que possamos identificar tipos de abordagens teórico-metodológicas, examinar a confiabilidade das pesquisas, delinear consensos e dissensos, lacunas e limitações que poderíamos problematizar. Progressivamente, essa revisão pode ser refinada considerando o objeto de estudo, o problema que se busca delimitar, até constituir em uma revisão bibliográfica focalizada, que integre a produção bibliográfica realmente relevante para a análise empreendida. É com essa focalização que podemos selecionar teorias, procedimentos e instrumentos adequados à natureza do objeto de pesquisa (Alves-Mazzotti, 2012).

1.2 A construção do objeto de pesquisa, delimitação do problema, justificativa e objetivos

Após a realização de uma leitura mais extensa, apresentamos os parágrafos a seguir como um fio condutor expositivo a jogar luz sobre nosso objeto de pesquisa, delimitando-o em um contexto específico de análise, que não está isolado de contextos regionais, nacionais e internacionais.

Desde os anos 1980, temos observado que a implementação de políticas de regulação ocorreu sob forte influência do neoliberalismo. Isto é, as políticas identificadas com o *Welfare*

State (Estado do Bem Estar Social), que buscavam maior justiça social por meio de serviços públicos, por exemplo, foram substituídas, em um contexto de crise econômica global, por políticas alinhadas aos interesses do capital, promovendo a reconfiguração do papel do Estado, limitando-o a guardião da ordem pública econômica e social. No âmbito educacional, o Estado passou a regular cada vez mais os processos de modo a constituir um regime de regulação cuja tônica é a *accountability*, compreendida como o resultado da interação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização (Afonso, 2019).

Nesse processo de regulação, segundo Maroy (2011), destacam-se os modelos Estado-avaliador e quase-mercado. Ambos se apresentam como alternativas modernizadoras capazes de superar o modelo burocrático-profissional, que esteve na base da constituição dos sistemas escolares massificados, e que por isso também é conhecido como Estado educador. Este modelo apoia-se na burocracia que decorre do poder estatal e na interação desta com os profissionais da educação. Estes modelos não se apresentam de forma pura, isto é, eles podem sobrepor políticas educacionais que conformam características de todos eles no interior de um sistema educacional. Isto ocorre porque a “regulação é sempre uma multirregulação”, pois envolve diversos atores no nível transnacional, nacional e local; elege variados objetos; decorre de fontes abundantes; e emprega muitos mecanismos (Barroso apud Maroy, 2011).

O quase-mercado sustenta que a competição entre os estabelecimentos de ensino e a diversificação da oferta escolar resultarão em melhor qualidade da educação, pois as escolas devem se esforçar para que sejam escolhidas pelos pais dos alunos. Além da diversificação da oferta e da livre escolha pelos usuários, acrescenta-se, para compreender o elemento “mercado” na lógica desse modelo, o financiamento à demanda, ou seja, a destinação orçamentária à escola é vinculada ao número de alunos matriculados nela. Os neoliberais que formularam esse modelo argumentam que a burocracia torna o sistema de ensino ineficaz; já o quase-mercado, além daquilo já destacado, promoveria eficiência administrativa, fortaleceria o profissionalismo, tornaria as escolas mais eficazes e traria benefícios para as famílias mais vulneráveis – embora os críticos sugiram “[...] que, mesmo que essas reformas não aumentem a eficiência e responsabilização, escolha e diversidade (e mesmo que sejam consideradas como questionáveis), elas aumentam as iniquidades entre escolas” (Whitty et al. apud Maroy, 2011, p 32).

O Estado-avaliador, por sua vez, é assim denominado porque é um modelo de regulação onde a avaliação tem papel central na busca pela qualidade educacional ao focar nos resultados. Assim, este modelo define os objetivos do sistema e o programa das unidades de ensino de forma centralizada e advoga às escolas certa autonomia financeira e de gestão bem como oferta

meios considerados suficientes para que os objetivos sejam alcançados. Nesse modelo, há ainda incentivos simbólicos, materiais ou possibilidade de sanção aos profissionais e alunos das escolas (Maroy, 2011).

Por se oporem ao modelo burocrático-profissional, o Estado-avaliador e o quase mercado são reconhecidos como modelos pós-burocráticos de regulação. Não obstante,

fica-se na regra de direito: produz-se ainda um enorme número de leis, de decretos, de circulares, de regulamentos e verifica-se a aplicação destes, cada vez um maior número de conflitos são resolvidos diante de um tribunal, cada vez se tomam mais preocupações para evitar a não conformidade administrativa. Por isso tudo, o regime “pós-burocrático” está, ao mesmo tempo, em ruptura e em filiação com o regime burocrático (Maroy, 2011, p. 33).

Observa-se, assim, que a simples denominação “Estado mínimo” não é suficiente para explicar a complexa realidade da regulação educacional promovida pelo neoliberalismo. Segundo Afonso (2019, p. 8), embora tenha ocorrido uma retração do Estado e de políticas públicas, o dito “Estado-mínimo” não se viabilizou, pois se assim fosse teríamos mais que o protagonismo do “mercado” em matéria de regulação, teríamos o mercado com praticamente o monopólio da regulação social. O autor recorre ao caso do Chile como exemplo de Estado que expandiu o neoliberalismo de forma centralizada e coercitiva; e aos casos mais recentes como a saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*) e o protecionismo econômico americano imposto por Donald Trump nos Estados Unidos como formas pouco sutis para um Estado que se quer mínimo. Assim, “[...] o Estado nas sociedades democráticas atuais não perdeu o poder de regulação desse mesmo mercado, ainda que esse poder, em certos casos, seja mitigado ou se exerça por delegação” (Afonso, 2019, p. 9).

Embora não haja monopólio no processo de regulação, visto que ele é uma multirregulação, não quer dizer que não haja interesses hegemônicos. Na perspectiva da Escola Francesa de Regulação (EFR), considera-se que no capitalismo há crises cíclicas e luta de classes e que o movimento de acumulação do capital precisa de um conjunto de fatores que proporcionem certo equilíbrio e duração. Esse conjunto de fatores é o que podemos chamar de regime de acumulação, que por sua vez é o resultado da articulação entre as formas institucionais ou estruturais. Essas instituições ou estruturas são construções sociais, tais como individualidade social, nova cidadania, democracia econômica, que sintetizam conflitos de classes. Assim, as formas institucionais de estruturas são responsáveis pelas mediações que configuram o modo de regulação. Então, “[...] o modo de regulação é funcional ao amplo processo de reprodução da sociedade capitalista” (Azevedo; Gomes, 2009, p. 102).

Segundo Azevedo e Gomes (2009), na perspectiva da EFR, o modo de regulação é um conjunto de comportamentos, individuais ou coletivos, que se articulam em três dimensões: reprodução das relações sociais fundamentais, sustentação e condução do regime de acumulação e garantia da compatibilidade de decisões descentralizadas. As relações sociais fundamentais são aquelas que dizem respeito ao capital e ao trabalho. Trata-se, então, das relações entre as principais classes sociais, que ocorrem por meio das instituições primordiais do capitalismo: a moeda, as formas de concorrência, a relação salarial, a participação no regime internacional e o Estado democrático de direito. As outras duas dimensões podem ser compreendidas quando consideramos que:

[...] o modo de regulação opera a arte de compatibilizar todo o variado, contraditório, diferenciado e descentralizado conjunto de decisões e relações dos atores econômicos, de tal forma que os atores não se empenham racionalmente na árdua tarefa de procurar por si mesmos ajustar ou reproduzir a sociedade (Azevedo; Gomes, 2009, p. 102).

Isso coaduna com o que Mészáros (2008, p. 42) destaca em sua análise sobre a educação no capitalismo: “[...] as instituições de educação tiveram de ser adaptadas no decorrer do tempo, de acordo com as determinações reprodutivas em mutação do sistema do capital”. Em perspectiva semelhante, podemos observar que a regulação é fundamental para adaptar e reproduzir os condicionantes sociais que proporcionam a manutenção e o desenvolvimento dos interesses capitalistas. Isto é:

[A] **Regulação** diz respeito à configuração específica da articulação entre as relações sociais e a organização econômica, **regime de acumulação**, cujo **modo de regulação** corresponde a um conjunto de procedimentos característicos cujas propriedades asseguram, ao longo de um dado período histórico, uma relativa estabilidade e direção à reprodução do **sistema** social de produção (Reis, 2013, p. 107, grifos da autora).

Para a teoria social da regulação, há dimensões distintas no processo de regulação, uma institucional e outra situacional. A dimensão institucional comporta as diferentes regras e instituições em que o processo de regulação ocorre, por isso pode ser caracterizada como regulação de controle. Enquanto que a dimensão situacional indica as diferentes formas como os atores do processo de regulação se relacionam, formas essas que seriam constituídas no próprio processo e não previamente deliberadas por uma instância hierarquicamente superior e que, por isso, podemos denominar de autônoma. A regulação autônoma é, então, um momento ativo dos atores que participam do processo de regulação, pois é no momento de ação deliberativa que encaminham ajustes e constituem as regras do jogo (Reynaud *apud* Reis, 2013).

Embora esses conceitos tenham certa relevância analítica, observamos que esse momento ativo não se sobrepõe às condições macroeconômicas, razão pela qual nossas análises se situam em maior consonância com a EFR.

Ao nos determos na reflexão sobre políticas de regulação dos sistemas educativos na sociedade contemporânea, observamos, a partir de Reis (2013), que os estados nacionais precisam lidar com uma nova ordem de regulação no campo educativo que decorre da miscelânea de características de novas relações sociais que surgiram no âmbito da reconfiguração do Estado, como introdução de atores diversos que passam a incidir de forma mais efetiva no processo de regulação institucional. Assim, a autora diz que o termo “[...] **governança** traduz o modo de coordenação dos diferentes tipos de arranjos institucionais presentes num dado sistema social de produção [...]” (Reis, 2013, p. 107. grifos da autora). Não é descabido, portanto, afirmar que a governança contemporânea tem recorrido aos modelos do Estado-avaliador e quase mercado como formas de efetivar os interesses do capital em matéria de educação.

Maroy (2011), ao analisar a forma como estes modelos de regulação incidiram sobre as políticas educacionais em alguns países na Europa, observou seis tendências: a) autonomia ampliada dos estabelecimentos; b) busca de equilíbrio entre centralização e descentralização; c) crescimento da avaliação externa dos estabelecimentos e do ensino escolar; d) promoção ou flexibilização da escolha da escola pelos pais; e) diversificação da oferta escolar; e f) aumento da regulação de controle do trabalho docente. Essas tendências estão no rol das proposições da *New Public Management*, que as introduzem na educação pública por meio da implementação de uma *accountability* educacional.

Maroy (2001) destaca ainda que há condições econômicas, políticas e sociais específicas que favorecem a recepção dos modelos Estado-avaliador e quase mercado, a saber: a) crescimento do pós-fordismo e demandas econômicas à educação; b) contexto político neoliberal e crise do *Welfare State*; c) inquietações e demandas sociais das classes médias com respeito à educação; d) influência dos organismos multilaterais (OM) que propagam esses modelos.

No que se refere ao Estado-avaliador, Afonso (2013) destaca três momentos de seu desenvolvimento. Momentos que coexistem ou podem coexistir em uma mesma realidade, de modo que não são, necessariamente, fases que se isolam, mas diferentes versões de um modelo de regulação.

A primeira fase (1980-1990) se materializa em um contexto de globalização de baixa intensidade no campo da educação, caracterizando-se pela relativa autonomia que os Estados

nacionais ou as unidades federativas mantêm na definição de políticas avaliativas, que instituem avaliações em larga escala vinculadas à ideologia neoliberal e neoconservadora, mas ainda com discreta influência de OM nesse processo.

A segunda fase assinala uma reconfiguração do Estado-avaliador (1990...), que se delineia em um novo contexto em que o processo de globalização está mais consolidado, cuja principal característica é o protagonismo de OM, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, entre outros. Ou seja, os principais traços distintivos dessa reconfiguração são a regulação supranacional e a retração da autonomia relativa dos Estados nacionais em relação à implementação de suas políticas públicas. Nesse novo contexto, os Estados nacionais, secundarizando ou mesmo desconsiderando suas próprias nuances enquanto formação social, implementaram políticas de avaliação com caráter universalizante para possibilitar a comparação de seus resultados com os resultados de outros países.

Por fim, a terceira fase do Estado-avaliador, denominada Pós-Estado-avaliador, possui caráter hipotético, emergente, e está se configurando na contemporaneidade em um contexto de intensificação da lógica neoliberal de transnacionalização. Cada vez mais, os Estados nacionais se inserem em processos de regulação transnacionais em que, embora possam ser contraditórios devido ao surgimento de uma sociedade civil mundial, favorecem a privatização da educação e a mercadorização dos processos avaliativos, principalmente no ensino superior, tornam-se ainda mais relevantes.

Em âmbito brasileiro, podemos observar que as políticas de regulação foram influenciadas pelo Estado-avaliador e pelo quase mercado, tal como analisou Santos (2022), justamente pela influência do Banco Mundial no Plano Nacional de Educação e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) entre os anos de 2010 e 2018. Recorrendo a Gramsci, a autora (Santos, 2022) sustenta que o Banco Mundial é um aparelho privado de hegemonia que justifica suas orientações argumentando que elas visam a qualidade da educação. Aqui podemos inferir uma característica do neoliberalismo que consiste em se apropriar de “[...] enunciados e conceitos de linhagem críticas do pensamento social e seu consequente uso instrumental e dogmático, geralmente com conotação mercadológica” (Azevedo; Gomes, 2009, p. 96). Assim, a pretensa qualidade que os OM visam é a qualidade instrumental e meritocrática, caracterizada pela eficiência e eficácia em termos empresariais.

Segundo Bovens (apud Schneider; Nardi, 2019. p. 45), a *accountability* enfrenta uma crise perpétua de conceituação, mas, considerando as experiências dos países norte-americanos,

pode ser compreendida como conjunto de regras para avaliação do comportamento dos agentes públicos.

Para O'Donnell (1998), existe uma dimensão vertical e uma dimensão horizontal da *accountability*. A vertical tem a ver com a relação entre Estado e sociedade, onde eleger os representantes da população se configura como um mecanismo de *accountability*. No entanto, considerando a realidade das novas democracias, isto é, dos países que retomaram ou iniciaram o processo de democratização nos anos 1980, o voto não é suficiente para controlar o poder de forma que os políticos cumpram seus planos de governo. Na perspectiva horizontal, a questão é a relação estabelecida entre as diferentes instituições que existem no interior do Estado e que possuem certa autonomia e independência para responsabilizar e punir os agentes públicos que descumprirem a lei (Schneider; Nardi, 2019, p. 48-50).

De acordo com Afonso (2009a, p. 58), “[...] o vocábulo *accountability* apresenta alguma instabilidade semântica porque corresponde de facto a um conceito com significados e amplitudes plurais”. Parece se tratar, pois, de um conceito que está sempre em expansão, o que implica uma grande variedade de termos e sentidos que podem nos levar a um labirinto onde nos perderíamos na complexidade bizantina do conceito (Mulgan; Lindberg apud Afonso, 2009a). Para evitar se perder, Afonso parte de Schedler, para quem a *accountability* possui três dimensões estruturantes, a saber: informação, justificação e imposição. Afonso rearranja as dimensões do modelo de *accountability* de Schedler nos pilares prestação de contas e responsabilização e propõe o pilar da avaliação para constituir um modelo com maior capacidade interpretativa. Nesse contexto, Afonso (2019) opta por usar o termo em inglês para ensejar a condensação das três dimensões, preservando termos próprios para se referir a cada uma delas isoladamente (avaliação, prestação de contas, responsabilização) – postura que também incorporamos ao nosso trabalho.

Em Afonso (2009a, p. 59), o pilar da prestação de contas condensa as dimensões de informação e justificação. O pilar da responsabilização condensa as seguintes dimensões: imputação de responsabilidades; imposição de sanções negativas; assunção autônoma de responsabilidades pelos atos praticados; persuasão e recompensas materiais ou simbólicas, ou outras formas legítimas de indução de responsabilização. A avaliação, quando se justifica ou se considera necessário, pode ocorrer de três formas: *ex-ante*, quando antecede a prestação de contas; *ex-post*, quando sucede a prestação de contas e antecede a responsabilização; e de forma autônoma como instrumento estruturante da prestação de contas.

Conforme a quantidade de elementos constitutivos, os níveis de desenvolvimentos deles e as formas como se articulam, Afonso (2009a, p. 60) define (a) formas parcelares de

accountability, que se limitam às ações ou aos procedimentos que contemplam apenas parcialmente algumas dimensões da prestação de contas ou da responsabilização; (b) modelo de *accountability*, que consiste em uma estrutura dinâmica que pode comportar dimensões e formas parcelares de *accountability* que se relacionam e constituem intercessões coesas; e (c) sistema de *accountability*, que consiste em:

[...] um conjunto articulado de modelos e de formas parcelares de *accountability* que, apresentando especificidades e podendo manter diferentes graus de autonomia relativa, constituem uma estrutura congruente no quadro de políticas (públicas ou de interesse público) fundadas em valores e princípios do **bem-comum**, democraticidade, participação, dever de informar e direito a ser informado, argumentação e contraditório, transparência, responsabilização, cidadania activa, *empowerment*, entre outros (Afonso, 2009a, p. 60. grifos do autor).

A partir desse quadro teórico, Afonso (2009a) analisou as políticas de regulação educacional em Portugal e identificou apenas formas parcelares de *accountability* no âmbito da avaliação e da prestação de contas. Ele diz que o pilar da responsabilização também parece ser o ponto crítico dos modelos de *accountability* na Europa, nos EUA e na América Latina. Das conclusões do autor, destacamos que a construção de modelos e sistemas de *accountability* se encontra ainda em fase inicial, predominando a informação e a justificação, sendo ambas dimensões da prestação de contas; destacamos também que o debate acerca da incorporação da dimensão ética, de justiça e democracia ainda é bastante incipiente.

As políticas de regulação com fins de *accountability* educacional constituem sistemas de avaliação externa centrados no desempenho dos estudantes e concebem as escolas como lócus da produção de resultados. O poder público e a imprensa frequentemente se encarregam de divulgar amplamente esses resultados de modo que a sociedade possa fazer comparações, tanto entre escolas quanto entre gestões. Assim, as escolas e os profissionais da educação, seja no âmbito municipal, estadual, distrital ou federal, são cada vez mais pressionados a serem *accountables*. Embora a qualidade da educação seja o objetivo declarado que justificaria essas políticas, “[...] a literatura sobre o tema tem se preocupado em debater os efeitos – em sua extensiva maioria, não desejáveis – na organização e administração das escolas, no trabalho docente, no currículo e nas aprendizagens dos estudantes” (Schneider; Nardi, 2019, p. 108).

Portanto, propusemo-nos com este trabalho, responder à seguinte questão: que encaminhamentos político-práticos sintonizados com políticas de regulação educacional por resultados, verificados no governo municipal de Palmas, Tocantins, denotam a afirmação da *accountability* como mecanismo de gestão da educação pública, e como esses

encaminhamentos rebatem no plano da democratização da gestão escolar? A resposta a essa questão pressupõe, necessariamente, que também encontrássemos as devidas respostas às questões abaixo:

- a) Que argumentos têm sido sustentados pelo governo municipal de Palmas, Tocantins, para afirmar a introdução de medidas de *accountability* educacional enquanto mecanismo de gestão da educação pública?
- b) Nesses argumentos e nos encaminhamentos político-práticos sintonizados com a lógica de regulação por resultados, como tem sido posto o tema da gestão democrática da escola pública?
- c) Quais aspectos da política para a gestão escolar de Palmas, Tocantins, identificados com a democratização da gestão, não têm sido repercutidos pelos efeitos dos referidos encaminhamentos político-práticos?
- d) Em que medida os rebatimentos desses encaminhamentos no plano da democratização da gestão da escola pública evidenciam características próprias de erosão dos referenciais dessa democratização?

Concentramo-nos, portanto, na forma como vem sendo promovida a afirmação, em escolas públicas, do modelo (ou medidas) de *accountability* educacional sintonizado com a política de regulação por resultados, na forma e estágio em que se apresenta no Sistema Municipal de Ensino de Palmas, Tocantins, na região Norte do Brasil, e quanto aos rebatimentos dessa afirmação na democratização da gestão escolar. Assim, o objetivo geral da pesquisa foi analisar encaminhamentos político-práticos encetados pelo governo municipal de Palmas, Tocantins, em sintonia com políticas de regulação educacional por resultados, que denotem a afirmação da *accountability* como mecanismo de gestão da educação pública, assim como rebatimentos desses encaminhamentos no plano da democratização da gestão escolar.

Especificamente buscamos:

- a) apreender pressupostos teórico-práticos que embasam a *accountability* identificada com políticas educacionais orientadas por resultados, concebendo-a como mecanismo de gestão da educação pública;
- b) apreender a gestão da educação básica do Sistema Municipal de Educação de Palmas, Tocantins, tendo por base seus marcos político-legais e estruturas organizacionais, os encaminhamentos político-práticos do governo municipal de Palmas, TO, em matéria de gestão escolar, e evidências que denotem afirmação

da *accountability* educacional, enquanto peça de regulação educacional por resultados, na política municipal escolar;

- c) apreender, no conjunto de encaminhamentos político-práticos e em suas sustentações, traços comuns e distintos da afirmação do referido modelo de *accountability* enquanto mecanismo de gestão;
- d) examinar repercussões desses encaminhamentos de afirmação, protagonizados pelo governo municipal de Palmas na democratização da gestão escolar, seja em termos de projeto político, seja de práticas concretas.

Estes esforços analíticos integram uma pesquisa em rede, um esforço coletivo mais amplo para compreender como o fenômeno da afirmação da *accountability* enquanto mecanismo de gestão da educação pública repercute no processo de democratização da gestão escolar nas diferentes regiões brasileiras, todavia, isso não implica mera reprodução de procedimentos metodológicos. Nossa pesquisa se difere tanto pela delimitação geográfica e temporal (o município de Palmas, TO, entre 1989 e início de 2025), como pelas nuances teórico-metodológicas que embasam nossas análises.

Nesse sentido, um aspecto importante a ser destacado é a expressão “forjamento da afirmação”. Enquanto o projeto universal sugere a análise de materiais e ações em geral realizadas pelos governos municipais com vistas a convencer os agentes educacionais acerca da importância ou necessidade da implementação da *accountability* educacional, focalizamos em nossas análises apenas materiais e ações que denotem explicitamente a própria afirmação da *accountability* educacional. Justificamos essa opção ao considerarmos as características da formação social palmense, que, devido ao acentuado contexto clientelista, relegam ao segundo plano a relevância analítica da persuasão de gestores/as escolares como condição prévia à afirmação da *accountability*. Isso não implica, todavia, supor que o fenômeno estudado seja espontâneo ou natural.

A realização da pesquisa pretendeu contribuir com a produção de conhecimento científico acerca das políticas de regulação educacional por resultados, que propagam a *accountability* como mecanismo de gestão das escolas públicas. Ao focalizar a afirmação da *accountability* buscamos evidenciar o que há além da aparente proposta de resolver problemas educacionais, por isso questionamos acerca dos rebatimentos no plano da democratização da gestão da educação pública. Considerando que os resultados da pesquisa, ao servir de referências a pesquisadores, gestores e profissionais da educação que estejam imersos em processos de pesquisa, gestão e deliberação, justificam nosso esforço empreendido para trazer

a lume as características da *accountability* educacional que se ocultam no conjunto das determinações e relações. Pensamos nos situar, deste modo, entre aqueles e aquelas que buscam garantir uma educação pública, gratuita, laica, de qualidade socialmente referenciada e com gestão democrática dos estabelecimentos de ensino.

1.3 Aspectos metodológicos da pesquisa

Com alguns ajustes devido ao caráter teórico-metodológico que usamos neste trabalho, bem como sua delimitação temporal e geográfica, os aspectos metodológicos são bastante semelhantes à pesquisa mais ampla (Nardi, 2021).

Considerando os objetivos desta pesquisa, cujo campo empírico compreendeu a capital Palmas, Tocantins, desenvolvemos nosso trabalho em duas etapas inter-relacionadas, por meio das quais foram reunidos, analisados e sistematizados dados e informações. Além das determinações que implicam o fenômeno investigado e o sistema de ideias que o orienta, aspectos com espaço/tempo que o identifica, o contexto em que se insere, agentes envolvidos e a forma como se constitui foram, portanto, considerados nas referidas etapas conforme descritas a seguir.

A primeira etapa contou com uma revisita a pressupostos teórico-práticos que embasam a *accountability* identificada com políticas educacionais orientadas por resultados, concebendo-a como mecanismo de gestão da educação pública. De ordem bibliográfica, retomamos o diálogo com autores acerca dos temas implicados no objeto de investigação. Revisitamos, portanto, análises sobre pressupostos teórico-conceituais que embasam o tema da regulação educacional por resultados e pressupostos do modelo de *accountability* associado às atuais políticas dessa regulação, enfocando-se, igualmente, sua materialização e a dinâmica que os informa. Buscamos, nesse movimento, compreender essa materialidade, o que implicou considerar suas determinações econômicas, sociais e políticas. Essa revisita teórico-conceitual conduziu-nos ao ponto de focalizar a *accountability* educacional à luz da teoria marxista do Estado.

A base empírica da pesquisa compreendeu documentos, discursos, matérias, notícias, programações oficiais, orientações, isto é, materiais em variados formatos (texto, imagem e som) que pudessem indicar medidas político-práticas deflagradas pelo executivo municipal de Palmas, Tocantins, para forjar a afirmação da *accountability* identificada com políticas de regulação educacional por resultados na gestão da educação básica pública.

Estiveram em pauta (a) a caracterização da gestão da educação básica de Palmas, TO, tendo por base seus marcos político-legais e estruturas organizacionais e, então, (b) a identificação de encaminhamentos político-práticos do governo municipal em matéria de gestão escolar e, no interior deste, o que denotasse endereçamento à afirmação do modelo *accountability* educacional em questão. Consideramos, no primeiro caso, a situação atual firmada em bases legais, embora bases legais passadas possam ser referenciadas se úteis à explicitação do que esteja em vigor. No segundo, concentramo-nos nos encaminhamentos (documentos, discursos, matérias, notícias, programações, orientações, dentre outros) do governo municipal de Palmas, Tocantins, ocorridos entre os anos de 1989 e 2025.

O material reunido na etapa 1 foi submetido à análise crítica a fim de que pudessem ser realçadas: a) as evidências de afirmação da *accountability* educacional na política municipal de Palmas, Tocantins; b) possíveis rebatimentos na democratização da gestão escolar, seja em termos de projeto político, seja de práticas concretas, no sentido de que é a análise do existente que pode nos apontar possíveis futuros que esse existente encerra (Moraes, 2009).

Deste modo, a primeira etapa do processo investigativo abarcou:

- caracterizar, no plano formal, a gestão da educação básica de Palmas, Tocantins (marcos políticos-legais e estruturas institucionais);
- levantar encaminhamentos político-práticos do governo do município de Palmas, Tocantins, em matéria de gestão escolar e identificar (consulta às fontes);
- sistematizar a análise do conjunto de achados da primeira etapa.

A segunda etapa da pesquisa foi orientada para reunir percepções e posicionamentos de gestores escolares sobre a introdução, no contexto de políticas de regulação educacional por resultados, de medidas de *accountability* na gestão escolar, assim como sobre rebatimentos dessas medidas no plano da democratização da gestão. Também visou verificar em que medida tais percepções e posicionamentos convergem para a afirmação da *accountability* educacional como mecanismo de gestão, em consonância com o ensejado no discurso oficial, consoante os achados da pesquisa em Palmas, Tocantins.

Para o cumprimento dessa etapa, realizamos 09 entrevistas semiestruturadas (Gaskell, 2002), dirigidas a 09 gestores(as) escolares da rede municipal de ensino de Palmas, Tocantins. O projeto macro da pesquisa em rede delimita em 03 o número de entrevistas, porém, optamos por ampliar este número para 09 com vista a abarcar maior diversidade geográfica, estrutural e social de unidades de ensino palmenses.

A análise do conteúdo das entrevistas, feita com base em Fairclough (2016), foi cotejada com os achados e análise construída na etapa anterior com vistas a constituir uma análise conclusiva que sublinhou, por um lado, o alcance da afirmação carregada pelas medidas político-práticas oficiais e, por outro, rebatimentos dessas medidas no plano da democratização da gestão escolar – enquanto projeto político e práticas concretas –, sem perder de vista os projetos históricos presentes neste plano e de perspectivas que nele se encontram em disputa quanto ao sentido da educação.

Assim posto, em termos metodológicos, a segunda etapa da pesquisa compreendeu:

- Levantar percepções e posicionamentos acerca do fenômeno (entrevistas com gestores escolares);
- Analisar os resultados da segunda etapa de levantamento;
- Produção da análise conclusiva (cotejamento dos resultados das duas etapas).

Evidentemente que, neste trabalho, a forma de exposição (descrita nesta introdução) não seguiu a mesma ordem de realização da pesquisa.

2 AUTOMAÇÃO DO ESTADO E *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL

Nesta seção, temos por objetivo apreender pressupostos teórico-práticos que embasam a *accountability* identificada com políticas de educacionais orientadas por resultados, concebendo-a como mecanismo de gestão da educação pública. Por meio da revisão extensiva da literatura, identificamos uma lacuna no conjunto de estudos sobre a *accountability* educacional em relação ao Estado. Seja na perspectiva de promoção ou de crítica da *accountability*, o Estado é dado como pressuposto. Geralmente, os estudos descrevem a forma como se deu a transição de um modo de regulação para outro, de como a orientação voltada para o bem-estar social foi sobreposta pela lógica neoliberal; descrevem também a gênese e o desenvolvimento de políticas que reconfiguram o papel da escola e o trabalho docente sob a orientação gerencialista, voltada aos interesses capitalistas. Até mesmo estudos mais críticos, que chegam a propor alternativas mais democráticas, deixam incólume a questão da tipologia do Estado e suas devidas consequências para a caracterização da *accountability* educacional.

E se os rebatimentos no plano da democratização da gestão escolar pública não decorressem apenas do tipo de *accountability* – se gerencialista ou democrática – que se afirma na educação? E se do próprio Estado decorressem rebatimentos que não pudessem ser facilmente filtrados no processo de regulação e de afirmação da *accountability* educacional? Propomo-nos, nesta seção, a responder estas duas questões a partir da resolução de outra, a saber: qual é a relação entre a *accountability* educacional e o Estado na perspectiva do materialismo histórico-dialético?

No primeiro momento, caracterizaremos o Estado segundo a teoria marxista, explicando como ele não é neutro e produz efeitos fundamentais para a manutenção da exploração capitalista. Em seguida, focalizaremos a *accountability* educacional no âmbito dessa caracterização como um mecanismo de gestão que opera nos limites dos efeitos decorrentes da estrutura jurídico-política do Estado burguês. Deste modo, esta Seção situa a *accountability* educacional no interior do processo de automação do Estado, que é um processo fundamental à manutenção da autonomia relativa do Estado burguês enquanto fator de coesão dos níveis de uma formação social. Recorremos a Marx, Engels, Lênin, Poulantzas, Saes e Boito Jr. para fundamentar essas proposições.

2.1 O Estado burguês

2.1.1 A construção do conceito de Estado em Marx

A questão do Estado na obra de Marx é um tema recorrente em suas análises, embora ele não tenha sistematizado esse conhecimento em uma obra exclusiva sobre o assunto. Ainda assim, podemos delimitar dois conjuntos de escritos marxianos dos quais decorrem perspectivas bem distintas em relação ao Estado. O primeiro conjunto é formado pelos textos “Crítica do Estado hegeliano” (escrita em 1843, também conhecida como “Crítica da Filosofia do Direito de Hegel”), “A questão judaica” (1843) e “Introdução à crítica da filosofia do direito de Hegel” (1844) – são as “obras de juventude”. O segundo grupo é formado por “As lutas de classe na França” (1848-1850), “O 18 de Brumário de Louis Bonaparte” (1851-1852), “Guerra civil na França” (1871), “O Capital” (1867), “Crítica do Programa de Gotha” (1875) – são as obras “posteriores” ou da “maturidade” (Saes, 1988a).

No primeiro conjunto de textos, Marx está ainda sob forte influência do humanismo teórico. No livro “A questão judaica” (Marx, 2010), uma das preocupações é situar o Estado em um exercício teórico de diferenciação entre “emancipação política/cidadã” e “emancipação humana”. O próprio homem em geral é visto como o “homem *bourgeois*”, um indivíduo da sociedade burguesa. A luta de classes não é, ainda, um elemento central nas análises de Marx (Silva, 2024). Todavia, este texto traz uma constatação que será, posteriormente, basilar para a compreensão do Estado segundo o materialismo histórico-dialético. Dizia Marx (2010, p. 51) no livro em questão:

Na sua realidade mais imediata, na sociedade burguesa, o homem é um ente profano. Nesta, onde constitui para si mesmo e para outros um indivíduo real, ele é um fenômeno inverídico. No Estado, em contrapartida, no qual o homem equivale a um ente genérico, ele é o membro imaginário de uma soberania fictícia, tendo sido privado de sua vida individual real e preenchido com uma universalidade irreal.

A emancipação política/cidadã é proporcionada quando o Estado concebe o homem como um ente genérico, um cidadão que faz parte de um território nacional. O estatuto “profano” do homem se deve ao fato de que as questões religiosas, sagradas ou relacionadas à origem social, que justificavam a desigualdade entre as pessoas e instituíam privilégios, caíram por terra ante à constituição da igualdade jurídica entre homens. Não obstante, essa constatação de Marx está ainda no âmbito da aparência. Mas ele vai problematizá-la em suas obras posteriores.

Em 1848, no Manifesto do Partido Comunista, Marx e Engels (2010, p. 42) caracterizam o Estado moderno como um “[...] comitê para gerir os negócios comuns de toda a

classe burguesa”. O Estado seria um instrumento à disposição da dominação de classe. Por isso, o proletariado, no momento em que se constituísse enquanto classe dominante, deveria “[...] utilizar sua supremacia política para arrancar pouco a pouco todo o capital da burguesia, para concentrar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, isto é, do proletariado organizado como classe dominante [...]” (Marx; Engels, 2010, p. 57). Ao analisar as lutas de classes que ocorreram na França de 1848 a 1871, Marx refinou essa proposição. Em 1872, em ocasião de nova edição do Manifesto do Partido Comunista, Marx e Engels (2010, p. 72) afastaram uma noção meramente instrumental acerca do Estado, sugerindo a leitura de “A Guerra Civil na França”, que incorporara uma lição fundamental da Comuna de Paris: “[...] não basta que a classe trabalhadora se apodere da máquina estatal para fazê-la servir a seus próprios fins [...]” (Marx apud Marx; Engels, 2010, p. 72). Para Marx e Engels, estava elucidado que o Estado não pairava acima da sociedade, mas a forma como o aparelho estatal pendia a balança favoravelmente à burguesia não dependia necessariamente de que a classe burguesa administrasse diretamente o Estado, mas essa característica não está presente desde o início da sociedade capitalista.

2.1.2 Autonomia e automação do Estado burguês em Marx e Engels

Em “O 18 de Brumário de Louis Bonaparte”, Marx (2011) delineia o desenvolvimento do Estado burguês na França. Em primeiro lugar, na monarquia absoluta (séculos XVII-XVIII), surgiu um Poder Executivo dotado de “monstruosa organização burocrática e militar”, que a primeira Revolução Francesa (1789) desenvolveu e Napoleão aperfeiçoou (1799-1815). Até então, a burocracia foi arranjada para a dominação da classe burguesa. Em segundo lugar, com a Monarquia de Julho (1830-1848), foi introduzida maior divisão do trabalho e com a República Parlamentar (1848-1851) foram reforçados os meios e a centralização do poder. O que predominou foi o caráter instrumentalista, ainda que a própria burocracia se interessasse por poder próprio – as diferentes frações de classe que se alternavam na administração do Estado não ousaram demolir o aparato estatal. O salto qualitativo decisivo ocorreu com Louis Bonaparte, pois com ele “[...] o Estado se tornou completamente independente. A máquina estatal consolidou-se de tal forma face à sociedade civil que como líder lhe basta o chefe da Sociedade 10 de Dezembro [Louis Napoleão]” (Marx, 2011, p. 141). Desse delineamento podemos apreender a ideia de que o Estado foi ajustado de modo a possuir uma autonomia relativa na sua relação com a classe exploradora, isto é, a ideia de que ainda que tenha um sujeito como Louis Bonaparte na administração, a burguesia não precisaria necessariamente

ocupar as funções estatais para garantir seu interesse de classe, pois o Estado será burguês mesmo que o poder executivo represente a classe média ou os camponeses parcelares (Poulantzas, 2019).

Nosso esforço nesta Seção, como havíamos dito, consiste em situar a *accountability* no contexto da automação do caráter classista do Estado. Antes disso, no entanto, precisamos caracterizar o processo de automação como um pressuposto à autonomia relativa do Estado burguês.

Em a Guerra Civil na França, Marx (2011) retoma o delineamento do desenvolvimento do Estado burguês e destaca as ações da Comuna de Paris que incidiram sobre o Estado. Os *communards* desmontaram a burocracia (exército e funcionários) e enfrentaram a igreja e sua influência no ensino público (a “força espiritual” do governo anterior). Fizeram isso porque,

Desde o primeiro momento, a Comuna teve de reconhecer que a classe trabalhadora, uma vez no poder, não podia continuar a operar com a velha máquina estatal; que essa classe trabalhadora, para não tornar a perder o poder que acabara de conquistar, tinha de, por um lado, eliminar a velha maquinaria opressora até então usada contra ela, enquanto por outro lado, tinha de proteger-se de seus próprios delegados e funcionários, declarando-os, sem qualquer exceção, como substituíveis a qualquer momento” (Engels, 2011, p. 196).

Posteriormente, em um contexto de supervalorização das eleições como forma de luta e transição pacífica ao socialismo, Lênin (1977; 2011) resgata essa análise destruidora em relação ao Estado, condensando-a, divulgando-a e desenvolvendo-a. Lênin insiste que o Estado não é neutro, não é um mero instrumento que possa ser usado pela classe trabalhadora e, por isso, precisa ser substituído por uma forma oposta em que predomine a democracia para a classe trabalhadora e a repressão para as classes possuidoras. Em suas considerações, destaca-se a importância da desburocratização, tanto das funções do Estado como da indústria (Lênin, 2011, p. 88-89).

Recapitulando brevemente: os clássicos do marxismo demonstram desde o início (Marx; Engels, 2010) que a sociedade capitalista é caracterizada por uma contradição fundamental entre propriedade privada e trabalho assalariado, ou, entre capital e trabalho. Em linhas gerais, é uma contradição em que a pequena parcela da população que detém os meios de produção explora a grande maioria da população que detém a força de trabalho. Trata-se, portanto, de uma contradição entre classes exploradoras e classes exploradas. Essa contradição, portanto, ameaça a estabilidade da sociedade, pois a maioria, caso percebesse a exploração a que está sujeitada, jamais aceitaria ser explorada pela minoria. Por isso, a manutenção da exploração de classe necessita apoiar-se em processos de dominação para manter a coesão

social. É no âmbito dessa coesão social que a questão do Estado deve ser colocada pelo materialismo histórico-dialético, porque:

A história demonstra que o Estado, como aparelho especial para a coerção dos homens, surge apenas onde e quando ocorre a divisão da sociedade em classes, quer dizer, a divisão em grupos de pessoas, algumas das quais se apropriaram permanentemente do trabalho alheio, por meio do qual uns exploram os outros (Lênin, p. 5, 1977).

Assim, podemos dizer que, de modo geral, o Estado se desenvolve nas coletividades divididas em classes antagônicas. Os detalhes da relação entre o Estado e as classes sociais, bem como suas nuances para manter a divisão de classes, depende de uma formação concreta específica.

2.1.3 A estrutura jurídico-política do Estado burguês e seus efeitos

O modo preciso como esse aparelho especial funciona na sociedade burguesa foi explicado por Nicos Poulantzas (2019) em “Poder político e classes sociais” (PPCS), livro publicado originalmente em 1968 sob influência da renovação do marxismo proporcionada pela corrente althusseriana. Para Poulantzas (2019), as obras políticas de Marx (da Miséria da Filosofia à Guerra Civil na França), assim como outros textos dos clássicos do marxismo (Marx, Engels, Lênin, Gramsci) e do movimento operário, contêm conceitos em “estado prático”, ou seja, que não receberam o mesmo tratamento sistemático que conceitos como “modo de produção” receberam nas exposições marxianas. Estes conceitos em estado prático, as contribuições da corrente althusseriana e de diferentes abordagens marxistas sobre a superestrutura jurídico-política do Estado burguês, bem como a crítica da ciência política que lhe era contemporânea, constituíram a matéria-prima que Poulantzas utilizou para elaborar uma Teoria Regional do Político no modo de produção capitalista, que fornece “[...] os instrumentos para se empreender uma análise concreta de uma conjuntura concreta, ou uma análise do Político numa formação social concreta” (Barison, 2010, p. 16).

Poulantzas (2019, p. 310) retoma a proposição inicial de Marx e Engels (2010), de que o Estado seria um comitê para assuntos comuns da burguesia, e considera-a acertada, porém, simultaneamente, insuficiente porque oculta a complexidade do papel desempenhado pelo Estado em relação às classes dominantes. Essa complexidade se descortina, em PPCS, por meio de quatro conceitos-chave: direito capitalista, individualização-isolamento, representação da unidade e burocratismo (Barison, 2010, p. 28).

Com a exposição em torno do conceito de direito capitalista, Poulantzas (2019) fornece a compreensão de que o traço distintivo do Estado burguês em relação aos estados pré-capitalistas está no fato de que não há distinção legal entre indivíduos da classe exploradora e indivíduos da classe explorada, todos são cidadãos. Trata-se de uma característica fundamental que Marx (2010) havia identificado ao notar que o homem é preenchido com uma universalidade irreal. Não obstante, Poulantzas (2019, p. 123-124, grifos do autor) sintetiza essa característica com precisão:

O sistema jurídico moderno, distinto da regulamentação feudal fundada sobre os **privilégios**, reveste-se de um caráter “normativo”, expresso num conjunto de leis sistematizadas a partir dos princípios de liberdade e de igualdade: é o reino da “lei”. A igualdade e a liberdade dos indivíduos-cidadãos residem em sua relação com as leis abstratas e formais, as quais devem enunciar essa vontade geral no interior de um “Estado de direito”. O Estado capitalista moderno, apresenta-se, assim, como encarnando o interesse geral de toda a sociedade, como substancializando a vontade desse “corpo político” que seria a “nação”.

Essa caracterização não está circunscrita ao nível ideológico, não se trata simplesmente de princípios de igualdade e liberdade, mas também da própria existência de instituições sociais necessárias ao funcionamento desse tipo de Estado. É isso que Poulantzas (2019, p. 124) denomina como “instância jurídico-política do Estado”, onde o ideológico desempenha um papel crucial que não se confunde com o funcionamento das estruturas estatais. Estas duas instâncias, ou níveis, constituem a superestrutura de uma formação social, que, segundo Marx (2008, p. 47) se elevam do conjunto das relações sociais determinadas que são “necessárias” e “independentes” da vontade humana no próprio processo de existência humana, isto é, a “estrutura econômica da sociedade”, a “base real” em que vivem os humanos. Portanto, antes de expor as características das instâncias jurídico-política e ideológica no âmbito do Estado burguês e as formas como elas o perpassam enquanto fator de coesão social, convém destacar algumas particularidades da instância econômica que constituem a originalidade do modo de produção capitalista (MPC).

Poulantzas (2019, p. 126-127) destaca a expressão “indivíduo nu”, usada por Marx para discorrer sobre a singularidade do MPC em comparação ao modo de produção feudal. O indivíduo nu é tanto condição histórica como pressuposto teórico do MPC. Enquanto condição histórica, descreve o esfacelamento das relações feudais de produção, expresso na “libertação dos agentes de produção” da dependência pessoal – trata-se de uma “individualização” dos agentes da produção, da instituição do “trabalhador livre”. Assim, enquanto condição histórica, a constituição do indivíduo nu assinala o processo de desintegração dos “entraves econômico-

políticos” que impediam a consolidação do MPC. Enquanto pressuposto teórico, o indivíduo nu descreve a “separação do produtor direto de seus meios de produção”. Essa separação tem consequências diversas para os trabalhadores e para os proprietários dos meios de produção: enquanto os trabalhadores se tornam parte de um “mecanismo coletivo de produção”, os proprietários são conduzidos ao processo de “concentração do capital”. Convém destacar que esse duplo aspecto descritivo do indivíduo nu não implica a existência literal do indivíduo isolado, isto é, não indica o surgimento de um sujeito atomizado na estrutura das relações de produção em oposição a uma existência anterior, orgânica e coletiva.

O direito capitalista expressa a relação entre a estrutura das relações de produção e a superestrutura jurídico-política. De acordo com Poulantzas (2019, p. 128-129, grifos do autor),

A separação do produtor direto dos meios de produção reflete-se aí [no direito capitalista] pela fixação institucionalizada dos agentes da produção enquanto sujeitos jurídicos, ou seja, indivíduos-pessoas políticos. Isso é verdade tanto para essa transação particular constituída pelo contrato de trabalho, a compra e venda da força de trabalho, como para a relação de propriedade jurídica formal dos meios de produção ou as relações institucionalizadas públicas-políticas. Isso quer dizer que os agentes de produção só aparecem de fato enquanto “indivíduos” nessas relações superestruturais constituídas pelas relações jurídicas. É dessas relações jurídicas e não das relações de produção no sentido estrito que decorrem o contrato de trabalho e a propriedade formal dos meios de produção. Que esse aparecimento do “indivíduo” no nível da realidade jurídica seja devido à separação do produtor direto de seus meios de produção não significa, portanto, que essa separação engendra “indivíduos-agentes de produção” nas relações de produção. **Pelo contrário, o que trataremos de explicar é como essa separação**, que engendra no econômico a concentração do capital e a socialização do processo de trabalho, instaura conjuntamente no nível jurídico-político os agentes da produção em “indivíduos-sujeitos”, políticos e jurídicos, despojados de sua determinação econômica e, por conseguinte, de seu pertencimento de classe.

Diante do exposto, podemos evidenciar a dupla função da superestrutura jurídico-política do Estado, a saber: isolar os agentes da produção nas relações sociais econômicas e representar a unidade desses agentes. A diferença fundamental que existe nas relações de produção entre o produtor direto e o detentor dos meios de produção é ocultada por uma universalidade. Em outras palavras, as relações entre os produtores diretos e os detentores dos meios de produção não são concebidas como relações entre classes sociais, mas como relações entre sujeitos de direitos igualmente livres, relações que são legitimadas por meio de um contrato de trabalho juridicamente instituído – tal contrato, na verdade, legaliza a extração da mais-valia, da exploração capitalista. Soma-se a isso o fato de que não existem impedimentos legais para que pessoas oriundas da classe diretamente produtora ocupem cargos nas instituições sociais necessárias ao funcionamento do Estado. Enquanto o efeito de isolamento

individualiza os agentes, o efeito de representação os aglutina enquanto membros de um território nacional (Poulantzas, 2019, p. 130-134).

Sintetizamos como esses efeitos ideológicos decorrentes da estrutura jurídico-política do Estado burguês contribuem para a reprodução das relações capitalistas de produção. O efeito de isolamento ao mesmo tempo que induz a uma “prática econômica”, em que cada trabalhador voluntariamente se encarrega de encontrar um comprador para sua força de trabalho, se contrapõe ao surgimento de uma “prática política”, que possibilitaria aos trabalhadores se posicionarem de forma coletiva diante dos proprietários dos meios de produção. O efeito de representação da unidade, ao reunir indistintamente os agentes da produção em uma “comunidade nacional”, “frusta” a constituição das classes sociais antagônicas (Saes, 1998a).

2.1.4 O burocratismo e a automação do Estado burguês

Para concluir o delineamento daqueles quatro conceitos-chave poulantziano referentes ao nível jurídico-político que descortinam a complexa relação do Estado burguês com as classes e frações de classe burguesa, destacamos o burocratismo. Ele “[...] representa uma **organização hierárquica por delegação de poder do aparelho de Estado que tem efeitos particulares sobre seu funcionamento**” (Poulantzas, 2019, p. 355, grifos do autor).

Com o auxílio de Décio Saes (1998c), podemos compreender o burocratismo em PPCS como o sistema particular que organiza os funcionários responsáveis por executar as tarefas que dão materialidade ao Estado, sendo sua dinâmica essencial para a reprodução da sociedade capitalista. Esse sistema é fundado em duas normas: não-monopolização das tarefas do Estado pela classe exploradora e hierarquização das tarefas segundo o critério da competência formal. O não-monopólio das tarefas do Estado se sustenta no seguinte tripé: separação entre bens do Estado e bens da classe dominante; impessoalidade (qualquer um que prove ter competência pode exercer determinada função); recrutamento por mérito ou concurso, não por vinculação de classe. Essas características, evidentemente, são proporcionadas pelo direito capitalista, pois ele, como vimos, proporciona formalmente igualdade e liberdade às pessoas independentemente da classe à qual estejam vinculadas.

Desse modo, o burocratismo é a forma de organização do aparelho de Estado burguês que, ao mesmo tempo em que permite a impessoalidade e a legalidade abstrata do direito capitalista, assegura o controle hierárquico e despótico das funções estatais, favorecendo a reprodução da dominação de classe, mesmo com o acesso formalmente aberto aos trabalhadores. Assim, o burocratismo oferece a base material para que o Estado se apresente

como unidade da sociedade e articula nesta própria base os efeitos ideológicos de isolamento e representação da unidade de modo que o corpo de funcionários que dá materialidade ao Estado se limite a executar funções que não alteram o caráter de classe do Estado (Saes, 1998c).

Assim, o interesse político da burocracia decorre do burocratismo, cujas normas despóticas forjam sua ideologia, que não poderia ser senão a “[...] conservação/desenvolvimento do Estado burguês[...]” (Saes, 1998c, p. 45). Portanto, a existência do Estado burguês denota o limite de ação da burocracia, que não pode ser sobrepujado nem pelos efeitos da vinculação de classe nem pelas reivindicações materiais das frações de agentes que integram a burocracia.

Só uma burocracia organizada segundo as normas do burocratismo burguês pode unificar os agentes da produção, já isolados pelo direito burguês, no Povo-Nação e, assim, neutralizar a tendência dos produtores diretos a se constituírem em classe social. Ou por outra: só o burocratismo burguês pode definir os agentes da produção como indivíduos igualizados na condição de habitantes de um mesmo espaço geográfico, o território nacional, e, ao fazê-lo, combater a constituição da classe explorada através da afirmação do Povo-Nação. É por esse modo que o burocratismo burguês cria as condições ideológicas necessárias à reprodução das relações de produção capitalistas (Saes, 1998c, p. 46).

A explicitação desses quatro conceitos-chave (direito capitalista, isolamento, representação da unidade, burocratismo) proporciona agora destacar um tema geral imprescindível para situarmos a *accountability* educacional no contexto do Estado enquanto fator de coesão social. Trata-se da autonomia relativa do Estado. Segundo Saes (1998a), essa questão da autonomia relativa é apresentada por Poulantzas em PPCS em três perspectivas diferentes. Podemos falar em uma autonomia relativa como característica do modo de produção em geral, como especificidade do Estado no MPC e como característica do aparelho de Estado burguês diante das classes dominantes. É este último sentido que mais nos interessa neste trabalho, mas, antes de abordá-lo devidamente, convém-nos explicitar sinteticamente os outros dois.

O tema da autonomia relativa em Poulantzas decorre da influência da corrente althusseriana. Todavia, os althusserianos a compreendiam como uma exigência de caráter epistemológico, necessária à construção de objetos teóricos relacionados especificamente às partes da totalidade social, isto é, o exame de determinada parte da totalidade social exige que esta parte determinada seja concebida teoricamente como uma parte relativamente independente da própria totalidade social. É esse procedimento teórico que possibilita a análise dos níveis econômico, político e ideológico e permite delimitações de campos de pesquisa independentes. Poulantzas, por outro lado, concebe a autonomia relativa no âmbito da própria

realidade e não como uma operação teórica. Assim, ele fixa as próprias “[...] estruturas do modo de produção como objetos teóricos independentes [...]” (Saes, 1998a, p. 55).

No que diz respeito à autonomia relativa do econômico e do político no modo de produção capitalista ou, em outros termos, autonomia relativa do Estado diante das relações de produção no MPC, Poulantzas desloca suas considerações do âmbito do Estado enquanto estrutura jurídico-política para o âmbito do Estado enquanto instituição. Saes (1998a) faz essa leitura ao considerar que a autonomia relativa do econômico (ou relações de produção) e do político (ou Estado) no MPC se expressa, em PPCS, pela inação do aparelho de Estado para submeter o trabalhador à exploração e para reproduzir as relações de produção. Em outras palavras, o aparelho de Estado não utiliza meios extraeconômicos coercitivos para obrigar o trabalhador a se submeter à extração do sobretrabalho, assim como não se ocupa dos interesses econômicos mais amplos, como a manutenção das classes explorada e exploradora, porque a própria lógica de extração da mais-valia proporciona essa reprodução. O aparelho de Estado não intervém propriamente nas relações de produção, mas pode intervir na circulação, distribuição e consumo, que também integram a instância econômica (são estas intervenções específicas, inclusive, que podem diferenciar conceitualmente o “[...] Estado capitalista liberal do Estado capitalista intervencionista” (Saes, 1998a, p. 58). Deste modo, o aparelho de Estado pode se apresentar de forma neutra, dando materialidade ao efeito estrutural de representação da unidade.

A questão da autonomia relativa do Estado diante das classes dominantes também está no âmbito do Estado enquanto instituição e se expressa de duas maneiras, a saber: tanto pelo fato da burocracia não necessariamente coincidir com as classes dominantes, como pelo fato de o aparelho de Estado se relacionar diretamente com os interesses políticos das classes dominantes e não com os interesses econômicos delas. A burocracia do Estado, isto é, “[...] o corpo de agentes funcionalmente encarregados de regular e enquadrar as práticas econômicas e as relações sociais por elas condicionadas [...]” (Saes, 1998a, p. 59), é regida pelo burocratismo, cujo significado já delimitamos. Não obstante, a questão da relação do Estado com os interesses políticos e não com os interesses econômicos precisa ser melhor elucidada, pois há nela, segundo Saes (1998a), um impasse teórico.

A maioria dos interlocutores e críticos de Poulantzas compreenderam a autonomia relativa do Estado em PPCS como um conceito e negligenciaram a questão da estrutura jurídico-política capitalista e os efeitos ideológicos que dela decorrem. Como vimos, Saes (1998a) destaca que, na verdade, a questão da autonomia relativa é um tema geral e, além disso, suscita diversos problemas que podem ser desenvolvidos. Por isso, ele se preocupa em “[...] apurar se

cada um dos diferentes significados que Poulantzas confere à expressão ‘autonomia relativa do Estado’ se harmoniza, ou inversamente se choca, com o conceito de estrutura jurídico-política capitalista” (Saes, 1998a, p. 53). Em nossas considerações, vamos nos deter apenas em um dos choques identificados pelo autor, que é justamente o que diz respeito à autonomia do aparelho de Estado em relação aos interesses políticos das classes dominantes. Sobre esta questão particular, Saes (1998a, p. 60, grifos nossos) afirma:

dentre todas as aparições desse tema no livro [PPCS], esta **é a que mais naturalmente se liga às análises marxistas clássicas**, que inseriam a questão da ‘independência’ ou da ‘autonomia’ do Estado (absolutista, burguês) no quadro geral da análise, não das estruturas do modo de produção, e sim, das **práticas políticas**.

A elucidação da complexidade da relação entre o Estado e as classes dominantes, que não foi suficientemente explicitada por Marx em suas análises sobre a luta de classes na França, caminha para seu estágio final, onde devemos explorar como Poulantzas delimitou especificamente essa questão. Nesse contexto, destacamos que, segundo Poulantzas (2019, p. 195),

A característica própria do Estado capitalista de representar o interesse geral de um conjunto nacional-popular não constitui assim uma simples mistificação mentirosa, neste sentido em que o Estado pode efetivamente satisfazer, a quem desses limites, certos interesses econômicos de certas classes dominadas; e mais: que ele pode fazê-lo, sem que, entretanto, o poder político seja por isso atingido.

O impasse teórico que Saes (1998a) identificou em sua leitura de PPCS está na dinâmica, descrita por Poulantzas (2019), do processo de satisfação de interesses econômicos de certas classes dominadas sem pôr em xeque o poder político. Enquanto Poulantzas (2019, p. 195) sugere que, diante dos efeitos da luta das classes dominadas, as classes dominantes sacrificam seus próprios interesses econômicos de curto prazo para preservar seus interesses políticos (manter a exploração capitalista e a dominação de classe), Saes (1998a) argumenta que, na verdade, não se trata de um sacrifício, mas de uma redefinição ou reconstituição dos interesses com vistas a conciliar os interesses das classes exploradas aos da fração dominante das classes exploradoras. A imprecisão de Poulantzas (2019), segundo Saes (1998a), foi descrever essa dinâmica por meio de uma analogia entre interesses políticos e econômicos. O interesse político essencial das classes exploradoras é a manutenção da exploração, enquanto o das classes exploradas é suprimi-la. Portanto, não há espaço para conciliação. Todavia, na realidade efetiva de uma formação social, os interesses econômicos das classes não se enquadram em uma relação simplória de tudo ou nada, pois

[...] em contextos de recessão econômica ou de desemprego tecnológico em ampla escala, o Estado capitalista pode se lançar em operações compensatórias – frequentemente aceitas pelas organizações sindicais das classes trabalhadoras –, consistentes na promoção de uma política de emprego **às custas** de uma política favorável ao crescimento dos salários reais. Quando isso ocorre, os interesses econômicos são redefinidos ou reconstituídos e, simultaneamente, reconciliados através da ação estatal: as classes se interessam pela manutenção/ampliação do nível de emprego, ainda que ao preço do decréscimo na curva evolutiva dos salários reais; a classe capitalista se interessa pelo congelamento dos salários reais, ainda que ao preço da manutenção/ampliação do nível de emprego (que traz, para a classe capitalista, o risco do aumento da capacidade de pressão sindical dos trabalhadores) (Saes, 1998a, p. 63, grifos do autor).

Essa retificação não explica completamente o modo como as classes dominantes se relacionam com o aparelho de Estado, mas afasta certas formulações simplórias sobre essa relação. A primeira observação que podemos fazer para desenvolver essa explicação é enfatizar que a burguesia não é homogênea, Marx (2011a; 2011b; 2012) demonstrou isso em suas análises das lutas de classes na França. Poulantzas (2019, p. 307) retomou e desenvolveu esse tema, destacando que a classe capitalista passa por diferentes modos de fracionamento, podendo chegar a fracionamentos profundos com sérias consequências para a disputa pela direção do Estado entre as demais frações capitalistas.

Sobre o tema das frações da classe capitalista, Saes (2014, p. 109-117) identifica em PPCS três modos de fracionamento e complementa que eles podem, na verdade, ocorrer simultaneamente em uma formação social concreta, a saber: o fracionamento segundo as funções do capital (bancário, industrial, comercial), segundo a escala do capital (grande e médio capitais) e segundo o modo de inserção do capital nativo no sistema capitalista internacional (dependente do capital estrangeiro com orientação predominante interna ou externa). Não precisamos desenvolver aqui estas particularidades, o que importa destacar é que também nesse âmbito há uma complexidade particular quando nos deslocamos da teoria para uma realidade histórica determinada, de modo que “[...] a política de Estado beneficia prioritariamente um conjunto articulado de interesses heteróclitos do tipo ‘grande capital industrial associado’ ou ‘grande capital bancário interno’ (Saes, 2014, p. 118), e não uma fração em particular. A implementação da política de Estado é, portanto, expressão da relação do Estado com as classes dominantes, especificamente da dinâmica das frações da classe capitalista. Essa temática ocorre em PPCS articulada com os conceitos de “bloco no poder” e “hegemonia política” (Saes, 2014, p. 105).

Em termo poulantzianos, o Estado burguês,

[...] **apresenta uma unidade própria**, conjugada com sua autonomia relativa não na medida em que constitui o instrumento de uma classe já politicamente unificada, mas na medida em que constitui precisamente o **fator de unidade** do bloco no poder. Não se trata então de forças sociais **partilhando entre si** o poder institucionalizado; trata-se, sim, de várias classes e frações presentes no terreno da dominação política, que não podem, no entanto, assegurar essa dominação senão na medida em que estão politicamente unificadas. [...] Essa unidade, realizada sob a égide da classe ou fração hegemônica, corresponde assim à unidade do Estado como fator de organização dessa classe ou fração. Nesse sentido, a unidade do poder de Estado reside, em última análise, em sua relação particular com a classe ou fração hegemônica, no fato da **correspondência unívoca do Estado com os interesses específicos dessa classe ou fração** (Poulantzas, 2019, p. 309, grifos do autor).

Uma disputa desordenada e inconsequente entre as diferentes frações da classe dominante poderia resultar em uma crise que abriria oportunidade às classes exploradas, que poderiam pôr em xeque as relações capitalistas de produção. O Estado burguês, na relação com as frações da classe dominante, atua para organizar as frações da classe dominante, que, embora tenham interesses conflitantes entre si, constituem uma unidade contraditória para assegurar a manutenção da sociedade capitalista. Esta unidade contraditória é o bloco no poder, no qual uma determinada fração da classe dominante, por polarizar em si os interesses políticos das demais frações e representá-los, detém hegemonia sobre as demais frações (Poulantzas, 2019). Portanto, o Estado burguês, ao organizar e unificar as relações entre as frações da classe dominante, garante a formação e manutenção do bloco no poder. Essa unidade, todavia, preserva relações de submissão política entre as frações subordinadas e a fração dominante. É a constituição desse bloco no poder, que insere um conjunto mais ou menos coeso de frações de classe no processo de implementação da política de Estado, que favorecerá, não necessariamente na mesma proporção, o conjunto das frações que compõem o bloco no poder (Saes, 1998a).

A implementação da política de Estado, isto é, o processo de elaboração das leis e a execução delas pode variar a depender do tipo histórico de Estado. Nesse âmbito, Décio Saes desenvolve alguns temas de PPCS a despeito das próprias considerações poulantzianas. Enquanto Poulantzas (2019) mantém as implicações analíticas de suas proposições teóricas ao campo restrito do Estado burguês, Saes (1987) empreende generalizações que permitem analisar também os Estados escravista, asiático e feudal (Estados pré-burgueses). Saes (1987, p. 16-17) parte da assertiva de que “[...] um conceito não pode ser uma cópia exhaustiva de qualquer fenômeno; ele [o conceito] consiste, tão-somente, na enunciação, em termos científicos dos seus aspectos essenciais, invariantes”. Assim, Saes observou que os diferentes tipos de Estado, que existem ou existiram em uma coletividade cindida em classes sociais antagônicas (classe exploradora e classe explorada), possuem, enquanto característica em

comum, a função de amortecer os conflitos de classes com vista a impedir a revolução social. Tal característica pressupõe a existência de uma organização especializada; uma função expressa de preservar a unidade; e uma função latente de reproduzir a cisão. Por outro lado, os tipos históricos de Estado podem assumir diferentes formas e regimes políticos, o que tem importância crucial para a caracterização da *accountability* educacional a partir do materialismo histórico-dialético.

A forma de Estado diz respeito à organização interna dos diferentes tipos de Estado; e o regime político consiste na forma como a classe exploradora se relaciona com o corpo burocrático estatal no processo de implementação da política de Estado. Forma de Estado e regime político são correlatos e sofrem variações concomitantes, de modo que podemos nos referir a ambos usando uma única expressão, sendo “democracia” um exemplo disso. Ao conceber a democracia concomitantemente como forma de Estado e regime político, Saes (1987) consegue analisar as diferentes expressões da democracia tanto nos Estados pré-burgueses como no capitalista.

Para isso, é necessário considerar que a democracia enquanto forma de Estado pressupõe que exista, invariavelmente, um órgão de representação direta da classe **exploradora** (assembleia, conselho, ETC) que não seja meramente figurativo no processo de implementação da política de Estado. Em termos de abrangência e incidência, tal órgão pode variar. Isto é, pode abrigar todos os representantes da classe exploradora (democracia direta) ou apenas representantes dela (democracia indireta); bem como pode intervir no início da implementação da política de Estado (órgão de caráter apenas legislativo) ou tanto no início quanto no final dessa implementação (órgão com caráter legislativo-executivo).

De igual modo, é preciso levar em consideração que a democracia enquanto regime político exige que algumas liberdades políticas sejam garantidas, tais como liberdade para expressar pensamentos, se reunir, debater, formar partidos, isto é, liberdades políticas particulares que constituem uma liberdade política geral que proporciona à classe exploradora dirigir relativamente o processo de implementação da política de Estado. A existência efetiva dessas liberdades é a configuração da cena política, isto é, o espaço público em que as diferentes frações da classe exploradora se relacionam entre si e com o Estado com vistas a materialização da ação político-administrativa que beneficiará o bloco no poder (Saes, 1987; 1998a).

Essa definição de democracia como regime político está em conformidade com a análise materialista histórico-dialética e destoa completamente da noção geral de democracia, que sublinha termos como liberdade, igualdade, constitucionalidade, equilíbrio de poderes, isto

é, termos que decorrem de um “ideal democrático” e não da prática social efetivamente existente (Saes, 1987).

As considerações de Saes (1987) sobre democracia desvelam a relação entre a classe exploradora e o aparelho estatal dos diferentes tipos históricos de Estado, de modo que a democracia burguesa não se constitui enquanto um fenômeno excepcional, mas como uma expressão particular de um regime político de determinado tipo histórico de Estado: o Estado burguês. Todavia, essa expressão particular de democracia contém uma excepcionalidade substancial ao ponto de o Estado burguês representar um salto qualitativo em relação aos Estados pré-burgueses. Trata-se da inclusão, na cena política, da classe fundamentalmente explorada. Nessa particularidade, a própria cena política se complexifica e amplifica seu caráter mistificador: as classes e frações de classe dissimulam seus interesses reais pela representação de seus partidos (Boito Junior, 2007).

Em suas análises sobre as lutas de classe na França, Marx usa exaustivamente termos que remetem ao teatro para evidenciar a complexidade da cena política, em que diferentes interesses são representados. Marx busca localizar essas representações em dois planos. Ele examina, em um plano objetivo, a correspondência entre os programas e as práticas dos partidos com os interesses potenciais ou efetivos das classes e frações de classes; e, no plano subjetivo, detecta a existência de identificação entre partidos e classes e frações de classes. Convém destacar, todavia, que essa representação não se dá necessariamente por procuração, isto é, como se houvesse um acordo firmado entre representantes e representados (Boito Junior, 2007). Assim, podemos dizer que:

O partido representa interesses que estão fora dele, fora da cena política, enraizados na produção social. Contudo, por um lado, os membros desse partido, que são os representantes, e, por outro lado, os indivíduos que integram as classes sociais, que são os representados, todos podem ignorar as razões profundas dessa relação de produção (Boito Júnior, 2007, p. 150).

Podemos argumentar que a constituição de uma cena política democrática foi um desenvolvimento sofisticado para ocultar o caráter de classe do Estado burguês, algo que fez com que o caráter coercitivo do aparelho de Estado, isto é, o uso da força física, fosse cada vez mais desnecessário – mas o uso da força continua sempre à disposição e pode ser acionado mesmo nas formações sociais capitalistas contemporâneas. A cena política democrática se configura como um dos principais esforços para coesionar as frações da classe dominante.

Retomando a distinção entre materialismo histórico e materialismo dialético (ver a nota de rodapé n. 1), podemos selecionar, da matéria-prima dispersa nas considerações sobre o

desenvolvimento do Estado burguês acima delineado, os elementos essenciais para problematizarmos, no âmbito do materialismo dialético – que se ocupa da análise dos aspectos mais puros do objeto de estudo analisado, constituindo-se o local por excelência daquelas operações abstratas, o que seria como que o nosso microscópio –, o aperfeiçoamento do Estado de modo que ele não precise ser composto necessariamente pela classe exploradora para manter a dominação de classe. Nessa perspectiva, o que denominamos como automação do Estado busca localizar no plano da abstração a tendência geral ao desenvolvimento de aparatos sofisticados de caráter instrumental que aperfeiçoam o modo como o Estado burguês desempenha seu papel de fator de coesão dos diferentes níveis de uma formação social, sendo a *accountability* uma expressão contemporânea desse fenômeno. Focalizar a dinâmica da *accountability* enquanto instrumento de automação do Estado, no contexto histórico-social de Palmas, nos conduz ao âmbito do materialismo histórico, onde os “achados” do materialismo dialético serão fundamentais para desvelar a realidade da afirmação da *accountability*.

A análise do Estado burguês, tanto como fator de coesão social em geral como fator de coesão das frações da classe exploradora, bem como de sua estrutura jurídico-política, pode amplificar em grande medida a análise dos rebatimentos da afirmação da *accountability* no plano da democratização da gestão. Delimitaremos essa amplificação na seção terciária a seguir.

2.1.5 Rebatimentos estruturais e conjunturais na democratização da gestão: contribuições da análise materialista histórico-dialética do Estado burguês para o estudo da *accountability* educacional

Diante do exposto, podemos destacar que o lugar mais dinâmico para a análise da *accountability* educacional no âmbito da teoria marxista é a cena política, pois é nela que ocorre a formulação das políticas de regulação educacional por resultados, que engendram os sistemas de avaliações externas em larga escala. Todavia, o âmbito da materialização da ação política-administrativa, as ações do executivo em relação às instituições de ensino e suas práticas sociais com vistas à afirmação da *accountability*, deve ser analisado com bastante atenção para captar nuances que escapam ao processo mais amplo de regulação desencadeado na cena política e que, de alguma forma, são omissas nas leis que condensam os interesses de classes e frações de classe.

De maneira mais ampla, as considerações teóricas elencadas por nós possibilitam uma análise mais apurada dos processos de implementação das políticas de regulação da educação por resultados, permitindo a elucidação de interesses econômicos, políticos e ideológicos

condensados nas avaliações em larga escala. Desse modo, podemos compreender tanto o modo como a *accountability* educacional contribui para a manutenção das relações de produção capitalistas como a dinâmica no interior do bloco no poder, bem como os interesses específicos da fração da classe dominante.

Nossa exposição também abriu a possibilidade de examinarmos as ações do executivo municipal em busca de reverberações dos efeitos de individualização e representação da unidade, bem como indícios do enraizamento do burocratismo no âmbito escolar. Assim, avaliamos ter demonstrado, de maneira geral, que a estrutura jurídico-política do Estado burguês possui efeitos que podem ser compreendidos como rebatimentos. Esses rebatimentos consistem em reverberações dos efeitos de isolamento e representação da unidade, bem como na consolidação do burocratismo no âmbito da gestão escolar. Todavia, as consequências teóricas de nossa exposição, principalmente o caráter não-excepcional da democracia enquanto regime político do Estado burguês, exigem que avaliemos o que temos como pressuposto na expressão ‘democratização da gestão da educação pública’, onde a afirmação da *accountability* em educação pode rebater.

Há uma grande diferença entre analisar rebatimentos no âmbito de uma democracia idealizada e analisar esses rebatimentos em uma democracia em determinada formação social concreta. Sem essa delimitação, a análise ocorreria como se houvesse um ideal de democracia que não se realiza devido à interferência de determinados interesses, fazendo com que a análise se circunscrevesse a identificá-los e relacioná-los a determinados partidos, classes ou frações de classe, como se não houvessem rebatimentos que ocorrem independentemente de interesses partidários, isto é, do próprio Estado burguês que configura a cena política.

Ao delinear o caráter burguês do Estado, abordamos parte do nosso problema referente à caracterização da democracia – ela é tanto a forma do Estado quanto seu regime político. Todavia, a experiência democrática proporcionada pela democracia enquanto regime político do Estado burguês não coincide com a noção de democracia oriunda da literatura progressista no campo da pesquisa educacional, que é reivindicada pelo movimento docente. Assim, essa democratização se converte em elemento de um programa político, isto é, em uma reivindicação de determinado campo ou partido político.

Há, portanto, a possibilidade de rebatimentos no plano de uma democratização da gestão da educação nos limites da democracia enquanto regime político do Estado burguês; e rebatimentos no plano da materialização de uma democratização enquanto reivindicação de determinado campo ou partido político. Cada um desses planos pode ser fracionado em dois âmbitos: o da proposição normativa/conceitual e o da realidade efetiva. Essa separação, tanto

entre planos como entre âmbitos, evidentemente, é um exercício de abstração necessário à análise. Em uma formação social concreta, a gestão democrática da educação pode variar sua configuração. Isso se deve tanto em função de resquícios estruturais pré-burgueses, que se mantiveram mesmo com o desenvolvimento do capitalismo, como por interesses conjunturais, que podem introduzir tanto elementos ora de caráter pré-burgueses, ora oriundos das lutas por democratização promovidas e/ou dirigidas pelo movimento docente.

Em outras palavras, efetivamente, a gestão democrática da educação pode se constituir do entrelaçamento de: características da democracia enquanto regime político geral do Estado burguês – como a individualização, as liberdades civis e políticas e a não exclusão por questões de credo ou origem social, o que representa um salto qualitativo em relação aos tipos históricos pré-burgueses de Estado (escravista e feudal); características pré-burguesas, tais como clientelismo, coronelismo, patrimonialismo – que são características típicas de formações sociais em que um espaço público institucional é pouco delineado, o que dificulta a materialização do efeito de representação da unidade no âmbito do aparelho estatal em formações sociais capitalistas, mas que se mantêm não como meras anomalias, mas por desempenharem papéis específicos no âmbito de uma formação social concreta (Saes, 2023); e características da democracia enquanto reivindicação do movimento docente, tais como participação popular – efetivada conforme os limites de conciliação de interesses em relação à fração de classe dominante no seio do bloco no poder.

Portanto, as considerações sobre o Estado a partir do materialismo histórico-dialético, amplificaram o potencial analítico do processo de afirmação da *accountability* educacional com vistas a identificar os rebatimentos dessa afirmação no plano da democratização da gestão escolar pública. Além disso, essas considerações se contrapõem à tese segundo a qual a *accountability* seria imune à ideologia política, como sugere Afonso (2009b, p. 17, grifos nossos) , ao observar que governos de diferentes orientações a mantiveram como pauta no campo educacional, razão pela qual o referido autor constata:

[...] nas últimas décadas, pelo menos nos países capitalistas ocidentais, as políticas de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*) foram ganhando uma certa imunidade às concepções político-ideológicas dos governos, disseminando e **homogeneizando** muitos dos seus efeitos, como se essas mesmas políticas ganhassem o seu verdadeiro sentido **situando-se acima das realidades** culturais, políticas, económicas e educacionais nacionais.

Não é a *accountability* que se apresenta imune às diferentes orientações políticas dos governos, mas o Estado burguês que permanece inabalável em sua função de coesão social, sendo a *accountability* uma ferramenta, entre outras, à sua disposição, independente da

orientação política do governo. Uma das funções desta ferramenta é justamente reverberar o efeito de representação da unidade, sendo as constatações grifadas na citação acima nada mais que indícios que corroboram esse caráter de instrumental ideológico da *accountability*.

No capítulo a seguir, vamos tecer algumas considerações relacionadas a formações sociais específicas que ilustram a compreensão geral que desenvolvemos até agora. Em outras palavras, ainda resta-nos demonstrar como a ação política da classe explorada esbarra nos limites da cena política, fazendo com que suas reivindicações se realizem apenas na medida em que são conciliáveis com interesses do bloco no poder, isto é, na medida em que não ponham em xeque a manutenção da exploração capitalista.

3 OS LIMITES DA DEMOCRACIA ENQUANTO REGIME POLÍTICO DO ESTADO BURGUEÊS: ENTRE A *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA

Nesta seção, continuamos com o objetivo de apreender pressupostos teórico-práticos que embasam a *accountability* identificada com políticas educacionais orientadas por resultados, concebendo-a como mecanismo de gestão da educação pública.

Considerando que nos situamos no âmbito do marxismo enquanto ciência social revolucionária, a análise dos rebatimentos da afirmação da *accountability* educacional no processo de democratização da gestão da educação pública exige que façamos algumas ponderações sobre os limites da cena política democrática em formações sociais capitalistas. Esses limites se expressam de forma contundente quando consideramos propostas oriundas do campo crítico-progressista ou popular, como a *accountability* democraticamente avançada e a gestão democrática da escola pública. Essas duas proposições se apresentam como tentativas de reconfiguração da participação dos agentes educacionais (profissionais da educação, responsáveis, discentes) no interior do Estado burguês, mas esbarram na estrutura jurídico-política dele.

Neste capítulo, além de demonstrarmos que as proposições alternativas, tanto de *accountability* educacional como de gestão democrática, não se concretizam sob a égide do Estado burguês, argumentaremos que, enquanto a *accountability* crítica se constitui como uma reivindicação-limite de difícil aderência no acúmulo político e teórico do movimento docente brasileiro, a democratização da gestão da escola pública, mesmo sem ultrapassar os limites estruturais do Estado burguês, expressa com mais densidade histórica e programática as disputas por transformação educacional na cena política brasileira. Ao fazermos isso, vamos situar essas propostas nos marcos da cena política, assim como refletir sobre seus alcances, limites e capacidade de desenvolver consciência crítica e articulação política entre os(as) trabalhadores(as) da educação.

3.1 A democracia como entrelaçamento inesperado de intenções

De maneira geral, o fenômeno da democracia moderna (burguesa) foi anunciado como distinto das experiências antigas e medievais porque passou a incluir também os homens oriundos e representantes da classe fundamentalmente explorada (o que de fato ocorreu, ainda que no início tenha se restringido literalmente aos indivíduos do sexo masculino). Essa abertura

encheu de entusiasmo amplos setores populares, que julgavam poder mudar o mundo a partir da luta institucional, isto é, vencendo eleições e construindo leis que implementassem a justiça social e até mesmo construísem o socialismo. Por outro lado, setores importantes da esquerda julgaram que a democracia era apenas outro tipo de ditadura da burguesia. Estamos, portanto, diante de duas teses antagônicas, que são associadas, respectivamente, ao eurocomunismo e ao trotskismo (Saes, 1998d).

Em comum, essas duas abordagens em relação à democracia partem do pressuposto de que ela é o resultado da ação deliberada de sujeitos específicos. Enquanto os eurocomunistas, entre eles Karl Kautsky e Max Adler, defendem que a democracia é uma conquista do conjunto das classes dominadas, portanto, teria um “valor universal”; os trotskistas, ao contrário, defendem que as instituições democráticas foram criadas pela classe dominante para contemplar a diversidade de interesses burgueses. Ocorre que a posição do eurocomunismo resulta no culto ao Estado burguês; e a trotskista resulta na abstenção proletária do âmbito institucional (Saes, 1998d).

O que essas duas posições ignoram, no entanto, é que “[...] na **maioria dos casos** (e não, necessariamente, em todos eles) o resultado concreto de um processo social (relação entre agentes) não corresponde às intenções, nem de um, nem de outro agente” (Saes, 1998d, p. 154, grifos do autor). Quando Marx (2011a) analisa a luta de classes na França em momento algum a reivindicação popular põe como horizonte o “sufrágio universal”, visto que se movia por interesses materiais associados a uma “república social”, mas acabaram por receber uma república democrática (burguesa); por outro lado, a burguesia, na luta contra o privilégio feudal e contra o igualitarismo socioeconômico das classes exploradas, teve de fazer concessões. Assim, a realização dos interesses de determinado agente esbarra nos obstáculos e resistências da ação oposta, de modo que “[...] a democracia burguesa é o resultado deformado de um processo de luta, não correspondendo às intenções, nem de um, nem de outro dos agentes” (Saes, 1998d, p. 161).

Quando consideramos o fator numérico, a democracia enquanto valor universal parece realmente uma possibilidade bastante plausível. Mas não é tão simples quando ponderamos que a cena política é permeada pela dissimulação, fazendo com que um dos principais desafios dos partidos que buscam representar os interesses políticos da classe exploradora seja o de se apresentar como representante legítimo dela enquanto desmascara os partidos que representam interesses opostos (Boito Júnior, 2007). Mas não se trata simplesmente de “consciência de classe” – ao menos não no sentido de que bastaria interpelações no âmbito ideológico. Dois exemplos históricos de como materialidade e ideia se entrelaçam podem ser observados nas

experiências da teologia da libertação e do neopentecostalismo: ambas associaram apoio material a um projeto político bem delineado, de forma que o ditado popular “a cabeça pensa onde o pé pisa” ilustra bem esse fenômeno.

O que as proposições de Poulantzas em PPCS, desenvolvidas por autores como Saes e Boito Júnior, indicam, no entanto, é que a abertura da cena política à classe explorada é uma característica que está em consonância com a ideia do Estado enquanto representante de um povo-nação – trata-se, como vimos, no capítulo anterior, de um efeito político-ideológico para ocultar o caráter burguês do Estado – o efeito de representação da unidade.

Na modernidade, portanto, há um pluralismo que reveste a democracia da classe exploradora, fazendo-a assumir a aparência de espaço neutro para que as forças políticas possam se expressar livremente, desde que não visem a supressão da própria democracia. Assim, a manutenção da democracia aparece como o limite da ação política. Mas, na realidade, o verdadeiro limite é a manutenção do interesse geral da classe exploradora (Saes, 1987).

Não podemos perder de vista que a democracia moderna é condicionada pela estrutura jurídico-política do Estado burguês. As experiências históricas que subestimaram essa característica, e se mantiveram intransigentes em relação ao interesse geral da classe exploradora, foram esmagadas, sendo o caso de Salvador Allende, no Chile, o mais emblemático.

3.2 O limite da democracia: experiências históricas elucidativas

Em 1970, Salvador Allende, figura histórica do Partido Socialista, conseguiu se apresentar na cena política chilena como legítimo representante das classes exploradas, constituindo o governo da Unidade Popular (UP). Tratava-se de um governo de coalizão, que abrangia os partidos Comunistas e Socialistas, parte das classes médias urbanas organizadas pelo Partido Radical (PR) e pelo Partido Social Democrata (PSD); assim como outros setores da esquerda, organizados pela Ação Popular Independente (API) e o Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR). Além disso, aglutinou setores católicos de esquerda, organizados pelo Movimento de Ação Popular Unificado (MAPU) e pela Esquerda Cristã (IC), depois de um racha do Partido Democrata-Cristão. Embora a UP tenha vencido a eleição, ainda que por uma pequena margem de votos (pouco menos de 40 mil), Allende tomou posse apenas após se comprometer com um "estatuto de garantias democráticas" (Firmino, 2016).

Todavia, o apoio popular ao governo aumentou nos primeiros meses devido às medidas adotadas pelo Executivo (aumento real dos salários, congelamento de preço e bens essenciais,

estatização da mineração, estatização dos bancos, expropriação de empresas privadas estratégicas para a soberania e desenvolvimento nacional, ampliação da reforma agrária, políticas sociais e estímulo à participação popular). Consolidou-se a imagem de Allende como o representante de um governo dos trabalhadores (Firmino, 2016).

Em 1971, a oposição se unificou e conseguiu imprimir algumas derrotas eleitorais municipais à UP. Em 1972, houve crise econômica e o Parlamento buscou paralisar o governo. Nesse cenário, as forças que compunham a UP passaram a se dividir entre uma estratégia legalista (PC, PR, uma pequena parte do PS e Allende) e outra de ruptura da legalidade (grande maioria do PS, MAPU, IC e MIR). Todavia, o parlamento continuava paralisando o governo, embora não tivesse maioria para destituir Allende. O governo pretendia convocar um plebiscito para resolver o impasse, mas em 11 de setembro de 1973 foi interrompido por um golpe de Estado, que instituiu uma junta de governo sob a liderança do General Augusto Pinochet (Firmino, 2016).

Ao optar pela via institucional, Allende tentou implementar uma democracia participativa, o que esbarrou nos limites estruturais do Estado burguês, para o qual a apatia política, enquanto “[...] participação das massas trabalhadoras no funcionamento cotidiano das instituições da democracia burguesa [...] não é uma **contingência**, mas um **invariante** do regime democrático-burguês” (Saes, 1987, p. 70, grifos do autor).

Constatamos que,

Historicamente, a democracia burguesa como regime político e forma de organização do Estado burguês (democrático), quando não se mostrou funcional à dominação dos dominantes foi descartada e substituída por regimes de exceção. No contexto latino-americano contemporâneo à vigência da “via chilena”, foram as ditaduras militares que deram expressão a tais regimes. Mesmo no Chile, país por muitos considerado à época como “modelo democrático” para a América Latina e possuidor de Forças Armadas “obedientes” ao poder civil, essa tendência se veria confirmada (Firmino, 2016, p. 85).

A experiência histórica demonstra que a democracia, enquanto regime político do Estado burguês, não se compatibiliza com a superação da exploração capitalista, visto que nem mesmo uma democracia participativa pode ser tolerada. Há, portanto, limites para a concretização de certas reivindicações no âmbito do regime político democrático-burguês. Essas reivindicações são denominadas por Saes (2009) como “reivindicações-limite”, que são reivindicações que não se realizam na sociedade capitalista, tais como controle operário da produção, democracia participativa e escola unitária gramsciana.

Efetivamente, não há formalismo constitucional, sejam cláusulas pétreas, liberdades individuais ou separação de poderes, que garantam a existência da democracia – medidas

excepcionais serão sempre tomadas caso a classe fundamentalmente explorada coloque em xeque sua exploração. O Golpe empresarial e militar que destituiu o Governo de João Goulart no Brasil em 1964 também poderia servir de exemplo para ilustrar essa questão, mas vamos destacar o caso da greve dos petroleiros de 1995, portanto, em plena vigência da Constituição de 1988, a qual foi chamada de “cidadã” no momento de sua promulgação.

A greve dos petroleiros de 1995 é um marco no tratamento jurídico das mobilizações de trabalhadores no Brasil durante o período neoliberal. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha assegurado o direito de greve, esse direito foi frontalmente violado durante o movimento grevista. O Poder Judiciário julgou a greve abusiva e determinou a aplicação de multas altíssimas aos sindicatos envolvidos (Valentim, 2020). Além disso, o Exército foi acionado e ocupou, em 25 de maio, unidades da Petrobrás em Araucária - PR, São José dos Campos - SP, Paulínia - SP e Mauá - SP (Corregliano, 2013).

A repressão à greve dos petroleiros de 1995 evidencia que os limites da legalidade liberal-burguesa podem se manifestar até mesmo em situações em que a ação política das classes exploradas não ameace a manutenção da exploração capitalista, bastando simplesmente pôr obstáculos inconciliáveis aos interesses do bloco no poder. Assim, mesmo em regimes democráticos, as liberdades fundamentais, como o direito de greve, podem ser suspensas.

Nem sempre essa suspensão é necessária. Às vezes, certas reivindicações podem ser conciliadas com interesses do bloco no poder. A construção do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024, Lei nº 13.005/2014), no tocante ao financiamento da educação, é um exemplo disso. A proposta inicial do governo federal previa um investimento de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação, mas acabou cedendo às pressões externas e ampliou esse percentual para 10%. Não obstante, o governo não incluiu na minuta a delimitação que acompanhava a proposta da ampliação de recursos: 10% do PIB para a educação **pública**. Restou ao movimento docente e sindical pressionar socialmente os parlamentares. Assim, em 2012, a Câmara dos Deputados aprovou a inclusão do adjetivo “pública” ao texto da Lei. Todavia, ao chegar no Senado, o termo “pública” foi suprimido. Como houve alteração, o texto precisou novamente ser aprovado na Câmara dos Deputados e a delimitação foi novamente incluída (Souza et al, 2017).

Embora a Câmara tenha delimitado novamente a exclusividade dos recursos financeiros à educação pública, ela revestiu esse termo de novo significado por meio da alteração do Artigo 5º, incluindo o parágrafo 4º, que concebeu como educação pública tanto a que é “[...] oferecida pelo Estado – educação pública estatal – como por grupos empresariais, através de parcerias público-privadas, utilizando mecanismos já conhecidos em outros países,

como é o caso das escolas *charter* americanas e dos *vouchers* chilenos (Souza et al, 2017, p. 49).

3.3 A *accountability* democraticamente avançada: uma reivindicação-limite

Também o desenvolvimento de uma *accountability* educacional que se contraponha à lógica do capital se configura como uma reivindicação irrealizável sob a égide do Estado burguês. Sobre essa questão, Afonso (2009b, p. 26) diz que seria necessário “[...] um activo programa de pesquisa que se direcione para o desenvolvimento de modelos de *accountability* alternativos àqueles que são actualmente dominantes”; e chegou mesmo a delinear elementos para uma proposta:

[...] um sistema de *accountability* democraticamente avançado inclui a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, mas dentro de articulações congruentes que se referenciem ou sustentem em valores essenciais como a justiça, a transparência, o direito à informação, a participação, a cidadania [...]. Defende-se aqui, portanto, uma linha de reflexão e pesquisa que assente numa concepção de *accountability* mais ampla, fundamentada e complexa do ponto de vista teórico-metodológico, político, axiológico e epistemológico. Neste sentido, um sistema de *accountability* assim alicerçado não pode ser reduzido a uma prestação de contas ritualística ou simbólica, nem ser associado a perspectivas instrumentais, hierárquico-burocráticas, gestionárias ou de mero controlo, para as quais parece remeter, muitas vezes, os discursos e práticas vulgares (Afonso, 2009b, p. 16).

O fato do neoliberalismo se apropriar de termos oriundos do pensamento crítico e usá-los de forma dogmática (Azevedo; Gomes, 2009) não implica que o campo crítico possa fazer o inverso, isto é, tomar termos de uso consolidado pelo campo neoliberal e disputar o seu significado. O combate às perspectivas neoconservadora e neoliberal de *accountability* em educação não nos parece um problema apenas de conceituação, como se bastasse aumentar o volume de pesquisas voltadas para o desenvolvimento de modelos de *accountability* a serem implementados em realidades específicas. O campo neoliberal disputa e ressignifica termos de origem crítica porque também conta com a estrutura jurídico-política do Estado burguês, que lhe dá materialidade – a *accountability* educacional surge e se desenvolve no âmbito do Estado burguês enquanto fator de coesão social.

Em outra ocasião, Afonso (2012, p. 477-478) reitera a proposta de uma *accountability* educacional contra-hegemônica, enfatizando que ela tenha uma configuração

[...] democraticamente avançada, incluindo a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e suscetíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituir, e que se legitimem ou se sustentem em valores e princípios essenciais: a cidadania crítica, a participação, o *empowerment*, o direito à informação, a transparência e a justiça, entre outros.

Ante essas proposições, Nigel Brooke (2013) ponderou que seria necessário “[...] uma reengenharia social e institucional de tal tamanho que a obra ficaria eternamente incompleta”. Não vamos adentrar nos pormenores deste debate, que incluiria também Luiz Carlos de Freitas (2012), o que nos interessa é destacar que o próprio Afonso (2014) reconhece o caráter utópico de sua formulação, mas insiste na possibilidade de desenclausurar a *accountability* em educação das amarras reacionárias – mas desta vez ele acrescenta que seria necessário coragem cívica para enfrentar os desafios culturais e políticos que a implementação de uma proposta de *accountability* contra-hegemônica exige.

Uma das práticas ensejadas pela *accountability* educacional hegemônica é a distinção meritocrática dos alunos, isto é, destacar alunos por seu desempenho em testes. Afonso (Torres; Palhares; Afonso, 2018, p. 9) verificou na realidade educacional portuguesa que embora houvesse um dispositivo normativo (Despacho normativo nº 102 de setembro de 1990) delimitando que a publicização da distinção entre alunos deveria levar em conta o desempenho em domínios culturais, pessoais, sociais e não apenas cognitivos, “[...] a distinção prevista não coincide com a distinção praticada, prevalecendo os resultados académicos como principal critério de distinção”. Certamente Afonso compreende que não basta existir o dispositivo normativo, mas em sua proposição a questão do Estado não é evidenciada.

Quando Afonso (2013; 2014) trata do Estado-avaliador ele tem por objeto determinado modelo de regulação da política estatal, localizando diferentes versões desse modelo regulatório, conforme delineado na Seção 1. O Estado em si parece não lhe criar problemas teóricos à implementação de um modelo democraticamente avançado de *accountability* educacional, como se este Estado criasse um âmbito de regulação que poderíamos adentrar munidos de formulações teóricas precisas e coragem cívica para implementar modelos alternativos de *accountability* em educação. Mesmo quando Afonso problematizou as teorias tradicionais do Estado (Afonso, 2001b), entre elas as teorias neomarxistas⁸ – onde podemos situar as contribuições de Poulantzas em PPCS, embora no texto de Afonso não haja referência explícita a essas contribuições – sua crítica incidiu sobre a forma de atuação estatal, conforme podemos observar:

⁸ Também problematizou outra perspectiva: “[...] algumas teorias marxistas mais ortodoxas, embora privilegiando o conflito em vez do consenso, nem sempre se distanciaram do determinismo classista na concepção da acção do estado, pelo que, não apenas se tornaram gradualmente incapazes de explicar a relação deste com os novos movimentos sociais” (Afonso, 2001b, p. 35). Esta crítica de Afonso não nos parece válida para PPCS, pois avaliamos que as reivindicações dos novos movimentos sociais podem se realizar na medida em que não se contraponham aos interesses da fração hegemônica no seio do bloco no poder.

[...] mesmo as teorias (neomarxistas ou outras) que privilegiam a autonomia relativa do estado – e que demonstraram capacidade heurística bastante para, no contexto nacional, explicar de forma consistente, quer o compromisso com a acumulação capitalista, quer a permeabilidade conjuntural às lutas sociais e ao processo de legitimação democrático – parecem tender também a ficar anacrônicas (ou, pelo menos, sob suspeita) dada não apenas a erosão (real) do estado-providência, enquanto forma política do estado capitalista democrático, mas também dada a eficácia de todo um “trabalho de inculcação simbólica” que consegue impor, mesmo às consciências mais críticas, a inevitabilidade da globalização neoliberal [...] (Afonso, 2001b, p. 36)

Convém destacar que a autonomia relativa do Estado, acima referida, é deslocada para o âmbito da reconfiguração estatal diante do fenômeno da globalização, não se relacionando com a perspectiva poulantziana. As considerações de Afonso sobre a redefinição do Estado, portanto, são predominantemente funcionais, pois

o estado, em si mesmo, enquanto sujeito histórico e político, continua a existir, pelo que continuamos a precisar de teorias que dêem conta do seu papel e que sejam capazes de explicar os limites e possibilidades da sua acção no contexto das novas condicionantes mega-estruturais (Afonso, 2001b, p. 36).

Todavia, como expusemos na seção anterior, a estrutura jurídico-política do Estado e a sua forma de organização burocrática (burocratismo) asseguram seu caráter burguês, na medida em que estabelecem os mecanismos institucionais que viabilizam a dominação de classe e a reprodução da exploração capitalista. Deste modo, as proposições acerca da constituição de uma *accountability* educacional democraticamente avançada precisam lidar com os problemas teóricos que podem decorrer da individualização, da representação da unidade e do burocratismo.

É curioso observar que Brooke, que estaria muito mais próximo das perspectivas hegemônicas de *accountability* educacional, situou de forma mais apurada o âmbito da problemática enfrentada por Afonso:

Por mais que se queira fugir das soluções de curto prazo, sugerir como alternativa à *accountability* baseada na avaliação qualitativa, um mundo novo, hipotético, sem exemplos conhecidos, e cuja viabilidade prática parece duvidosa, mais uma vez, **retira a discussão do campo das políticas públicas** (Brooke, 2013, p. 338, grifos nossos).

Isto é, a proposição de uma *accountability* educacional democraticamente avançada não se realiza por meio de políticas públicas porque ela está em dissonância com a estrutura jurídico-política do Estado burguês. Em caráter de exemplificação dessa incompatibilidade, podemos destacar o efeito de individualização e sua incompatibilidade com a proposição democraticamente avançada de responsabilização. Enquanto Afonso (2014, p. 503) propõe uma responsabilização que seja o “[...] lugar em que se medem as consequências decorrentes de uma determinada ação política, educacional ou social” – o que parece pressupor um tipo de sujeito

jurídico inexistente, visto que o Estado burguês, como demonstrou Poulantzas (2019), funciona com base na individualização jurídico-formal dos sujeitos, isolando-os de suas classes sociais, atomizando-os socialmente. Mas essa não é uma questão completamente estranha a Afonso, ele, a partir da leitura de Pierre Bourdieu, considerou que

[...] a Escola e as políticas educativas nacionais foram muitas vezes instrumentos para ajudar a nivelar ou a unificar os indivíduos enquanto sujeitos jurídicos, criando uma igualdade meramente formal que serviu (e ainda continua a servir) para ocultar e legitimar a permanência de outras desigualdades (de classe, de raça, de gênero), revelando assim que a cidadania é historicamente um atributo político e cultural que pouco ou nada tem a ver com uma democracia substantiva ou com a democracia comprometida com a transformação social (Afonso, 2001a, p. 20).

O que talvez não tenha sido devidamente elucidado por Afonso são os limites da cena política democrática para a implementação de políticas que se contraponham aos interesses hegemônicos do bloco no poder.

A proposta de uma *accountability* educacional democraticamente avançada se constitui, como havíamos dito, em uma reivindicação-limite no âmbito da democracia enquanto regime político do Estado burguês. Nesse sentido, poderíamos nos questionar se essa proposição traria contribuições relevantes que justificassem o esforço teórico para desenclausurar o termo *accountability* das amarras neoliberais e neoconservadoras. Em outros termos, no âmbito das reivindicações-limite que o movimento docente brasileiro tem formulado, haveria alguma lacuna a ser preenchida pela proposição de uma *accountability* educacional democraticamente avançada? Essa é uma questão que, dados os limites deste trabalho, poderemos apenas tangenciar. Contudo, antes de nos debruçarmos sobre ela, convém-nos responder à seguinte questão: se as reivindicações-limite não se realizam nos limites do Estado burguês, por que deveríamos formulá-las? Vejamos na subseção a seguir.

3.4 Por que formular reivindicações-limite?

Embora o regime democrático burguês inviabilize a efetivação das reivindicações das classes dominadas, a abstenção política não é uma alternativa plausível quando consideramos que a formulação de reivindicações-limite, e a atuação política consoante a elas, são fundamentais para desvelar o caráter de classe da democracia e “[...] levar ao desenvolvimento da consciência revolucionária do proletariado” (Saes, 1998d, p. 165).

Explicitando a proposição de Saes (1998d), podemos dizer que mesmo que uma reivindicação-limite não se concretize, ela cumpre a função pedagógica e política de desvelar o caráter de classe da legalidade vigente, de expor a democracia como forma de dominação e de

contribuir para o desenvolvimento da consciência revolucionária do proletariado. Além disso, ela organiza um campo popular em torno de um programa com proposições que não se limitam ao imediatismo, coesionando-se estrategicamente. Mesmo que não se realize plenamente, uma reivindicação-limite parcialmente implementada pode resultar em condições mais favoráveis para a atuação política das classes dominadas. Evidentemente, essas reivindicações-limites são formulações que conjugam tanto a luta política como a produção científica.

Em caráter elucidativo, podemos considerar os processos constituintes em formações sociais capitalistas em geral, ocasião em que diferentes reivindicações-limites podem vir a integrar formalmente a lei máxima de estados nacionais. Conforme Saes (2006, p. 12-13, grifos nossos) explicita:

Nossa hipótese é a de que, sendo inicialmente condicionado pela estrutura econômica, pelo sistema de classes sociais, pelo tipo/nível de desenvolvimento das forças de produção e pela correlação de forças envolvendo as classes sociais antagônicas, **o processo constituinte produz, no final, efeitos reais sobre todos esses elementos**, ainda que tais efeitos se contenham dentro dos limites fixados pela articulação que se estabelece, no processo histórico concreto, entre todos esses fatores.

É nesse contexto teórico que a questão da democratização da gestão escolar enquanto reivindicação-limite do movimento docente, por exemplo, deve ser posta, pois ela é, simultaneamente, o produto de uma prática política condicionada por elementos estruturais, bem como um princípio constitucional que incide sobre esses elementos. A prática social em conformidade com essa proposição evidencia que o movimento docente, ao imprimir a gestão democrática enquanto princípio constitucional – como ocorreu no Brasil, por exemplo, na luta pela sua inclusão na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 –, amplia a possibilidade de desenvolver capilaridade em todo o território nacional em diferentes níveis de ensino, o que pode contribuir para alterar a correlação de forças. Em outras palavras, o princípio da gestão democrática pode ser traduzido em participação em conferências de educação, elaboração de planos de educação municipais e estaduais, elaboração de regimentos escolares, criação e/ou consolidação de instâncias deliberativas no âmbito educacional e ainda em processos de escolha democrática de diretores(as) escolares. Ou seja, reivindicar a democratização da gestão escolar pode produzir efeitos sobre os agentes educacionais e políticos que minimizem os efeitos de isolamento e representação da unidade, integrando-os enquanto sujeitos coletivos de caráter classista com interesses antagônicos à exploração capitalista.

Constatamos, pois, que desvelar os limites estruturais do regime democrático burguês por meio da crítica às possibilidades aparentes de concretização de reivindicações populares no

capitalismo não equivale ao abstecialismo político. Trata-se de um exercício teórico fundamental para que a prática social não se circunscreva aos limites de ações reformistas, para as quais bastariam análises de experiências exitosas de gestão democrática dentro dos limites do Estado burguês.

3.5 Gestão democrática como reivindicação-limite do movimento docente

Depois de termos reconhecido os limites estruturais do Estado burguês para a efetivação de uma *accountability* educacional democraticamente avançada, parece-nos mais promissor, do ponto de vista teórico e político, retomar a tradição crítica do movimento docente brasileiro em torno da gestão democrática da educação pública. Tal tradição, que abrange diversos aspectos que hoje também são abordados por pesquisas sobre *accountability*, foi forjada em embates históricos e carrega consigo acúmulos que não dependem simplesmente da disputa de termos consolidados pela racionalidade neoliberal. Assim, a democratização da gestão escolar pública, enquanto reivindicação-limite possui mais densidade política e histórica.

Não vamos nos aprofundar em uma definição sistemática acerca do movimento docente. Considerando os limites do presente trabalho, basta-nos englobar nesse termo o conjunto dos profissionais que se dedicam à docência no âmbito das universidades (mas não apenas) e que participam das lutas reivindicatórias no âmbito educacional, inclusive, como força dirigente.⁹ Evidentemente, essa ação reivindicatória não está circunscrita à luta sindical, embora possa abrangê-la.

Do ponto de vista sindical, o movimento docente, por sua natureza de classe, é um movimento de classe média, surgido no final da década de 1970 no contexto do novo sindicalismo que eclodiu com as greves do ABC paulista (Fantinatti, 1998, p. 8). Mas, numa perspectiva mais ampla, podemos situar a incidência do movimento docente ainda na década de 1930, sendo o manifesto dos pioneiros da educação nova um exemplo emblemático dessa presença. Não vamos entrar no mérito de analisar se a materialização das reivindicações educacionais dirigidas pelo movimento docente consegue se desvencilhar do caráter meritocrático característico da ideologia das classes médias. Convém-nos, na presente seção, destacar que o movimento docente costuma protagonizar, no âmbito da sociedade civil, os processos de construção dos Planos Nacionais de Educação.

Segundo Souza e Bruel (2016, p. 193),

⁹ Que não é necessariamente a força mais numerosa, mas atrai as demais forças sociais, direcionando-as (Harnecker, 2012).

[...] os sindicatos de professores sempre manifestaram preocupação em elaborar e divulgar ideias e ideais pedagógicos aos trabalhadores docentes. A gestão democrática da educação é um tema, desde a década de 1980, que está presente nesta pauta. À época, isto se devia ao forte movimento político em favor da democratização da sociedade e das escolas. Mas, mesmo ao longo das décadas seguintes, esta pauta é relemburada, particularmente em momentos de potencial conflito com as diferentes instâncias de governo, como foram os contextos de elaboração dos dois últimos Planos Nacionais de Educação.

A despeito da pluralidade de perspectivas teóricas que existem no âmbito do movimento docente, a defesa da efetiva democratização da gestão escolar aglutina desde organizações sindicais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), até organizações político-pedagógicas, como a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

No Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2024 a gestão democrática com participação social, assim como a qualidade socialmente referenciada e a avaliação formativa e emancipatória, é concebida como um dos princípios que constituem a construção de um projeto soberano de nação e estado democrático de direito, que deve permear desde as práticas pedagógicas, escolhas de gestores e composição e funcionamento de colegiados (CONAE, 2024).

Ainda que haja descompasso entre a concepção anteriormente delineada e as práticas observadas no âmbito da gestão da educação pública, o movimento docente foi fundamental para inclusão da gestão democrática do ensino como um princípio constitucional (inciso VI do artigo 206 da Constituição Federal de 1988) e, por meio dos artigos 6º e 9º da Lei 13.005/2014 (PNE/2014), para a ampliação da gestão democrática para além do princípio de organização da escola sugerido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Ou seja, decorreu do PNE/2014 a necessidade de pelo menos duas CONAEs e a constituição de legislação própria no âmbito dos demais entes federados (Souza; Bruel, 2016).

Considerando que, de acordo com o PNE/2014, as CONAEs

[...] devem ser precedidas de etapas municipais e estaduais e com escopo de acompanhar a execução do plano nacional e o alcance de suas metas, isto é, há um entendimento de que essa importante ferramenta de gestão tem um papel de controle social, que é uma condição democrática (Souza; Bruel, 2016, p. 195).

Nessa perspectiva, a opção pela gestão democrática da escola pública, enquanto reivindicação-limite, não implica a negação dos valores que poderiam fundamentar uma *accountability* educacional crítica ou democraticamente avançada. Proposições como responsabilização coletiva, transparência, direito à informação, controle público e participação

estão contempladas, ainda que sob outras nomenclaturas, nas formulações do movimento docente brasileiro acerca da gestão democrática da educação.

A democratização da gestão escolar está ancorada na trajetória histórica de lutas e disputas políticas no campo popular e progressista, enquanto a *accountability* democraticamente avançada teria que ser deslocada da racionalidade neoliberal, onde foi consolidada. Todavia, essa oposição ganha relevância apenas quando estamos no âmbito da proposição de reivindicações, isto é, quando se faz necessário adequar determinada teorização para que apareça na cena política de forma compreensível àqueles e àquelas que dela se beneficiariam. Se a *accountability* educacional aparecesse na cena política em disputa com a perspectiva da gestão democrática da educação, poderíamos estar diante de outro tipo de rebatimento da *accountability* no plano da democratização. Por outro lado, do ponto de vista da análise da realidade educacional, os estudos no âmbito da *accountability* em educação continuam a ser imprescindíveis para a atuação fundamentada do movimento docente.

Por fim, as reivindicações-limites, como a gestão democrática da educação pública, não devem ser concebidas como fins em si mesmas, pois não se realizam na sociedade capitalista, visto que a estrutura jurídico-política do Estado burguês não é um mero detalhe. Essa constatação, que nos remete à 11ª tese de Marx sobre Feuerbach, orienta a presente pesquisa a examinar os rebatimentos da afirmação da *accountability* educacional na gestão escolar, considerando os limites estruturais que condicionam tanto seu conteúdo como sua forma, com vistas a compreender o potencial organizativo e pedagógico que pode ser ameaçado pela sua implementação.

Nesse sentido, antes de avançarmos para a análise acerca dos rebatimentos da *accountability* no plano da democratização da gestão escolar pública municipal de Palmas, precisamos fazer breves considerações teórico-metodológicas para justificar algumas opções analíticas. Assim, considerando a perspectiva teórica a que nos filiamos, a análise da formação social e da estrutura de classes do Tocantins (e de sua capital, Palmas) seria não apenas desejável, mas fundamental para um aprofundamento sobre as determinações estruturais que incidem nas políticas educacionais. Todavia, essa empreitada ultrapassa os limites deste trabalho, pois exigiria um nível de detalhamento empírico e histórico incompatível com o atual escopo da pesquisa.

Por exemplo, quando consideramos o contexto nacional, o processo de totalização horizontal que decorre do materialismo histórico-dialético revela que a afirmação da *accountability* educacional não se dá simplesmente pela vinculação a critérios técnicos voltados à melhoria da qualidade da educação. Essa afirmação, na verdade, está vinculada diretamente

aos interesses do capital, articulados internacionalmente por meio de organismos multilaterais e nacionalmente por aparelhos privados de hegemonia como o Movimento Todos Pela Educação.¹⁰ Em outras palavras, a totalização horizontal evidência a conexão entre as classes sociais e o fenômeno da *accountability* educacional, de modo que possamos identificar como interesses econômicos, políticos e ideológicos se articulam em âmbito internacional e nacional no processo de implementação da política de Estado que engendra a regulação educacional por resultados. Na perspectiva da totalização vertical, o materialismo histórico-dialético desnuda características de uma formação social cuja transição ao capitalismo se deu, majoritariamente, pela via conciliadora,¹¹ legando desigualdade social e ensejando relações políticas paternalistas, mandonistas, clientelistas e patrimonialistas que dificultam mesmo a constituição de uma democracia nos limites da forma do Estado burguês e de seu correspondente regime político. O desdobramento destes processos de totalização para os âmbitos estadual e municipal ainda está por fazer, razão pela qual nossas considerações nesse sentido possuem caráter conjectural.

Assim, tal como

[...] não se pode pedir ao estudioso da educação que faça um exame minucioso e exaustivo da história global de uma formação social antes de passar à análise do significado social da declaração constitucional do direito à educação nessa formação social, em determinado momento histórico (Saes, 2006, p. 11)

, também julgamos possível problematizar o sentido social dos desdobramentos da gestão democrática enquanto princípio constitucional na educação pública municipal palmense, ainda que nosso exame da formação social de Palmas se concentre em características históricas gerais, aspectos conjunturais da cena política e elementos da base normativa municipal, com o objetivo de elucidar os possíveis rebatimentos da *accountability* educacional no plano da democratização da gestão escolar pública. Passemos agora, portanto, à análise da *accountability* educacional na capital tocantinense.

¹⁰ Sobre essa questão, ver Santos (2022) e Luduvise (2022).

¹¹ Ver as considerações de Saes em “República do Capital: capitalismo e processo político no Brasil”, reeditado recentemente pela Boitempo Editorial (Saes, 2023).

4 PALMAS PARA A ACCOUNTABILITY: REBATIMENTOS ESTRUTURAIS E CONJUNTURAIS NO PLANO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA MUNICIPAL

Temos por objetivos, nesta seção, apreender a gestão da educação básica do Sistema Municipal de Educação de Palmas, Tocantins, tendo por base seus marcos político-legais e estruturas organizacionais, os encaminhamentos político-práticos do governo municipal de Palmas, TO, em matéria de gestão escolar, e evidências que denotem afirmação da *accountability* educacional, enquanto peça de regulação educacional por resultados, na política municipal escolar; apreender, no conjunto de encaminhamentos político-práticos e em suas sustentações, traços comuns e distintos da afirmação do referido modelo de *accountability* enquanto mecanismo de gestão; e examinar repercussões desses encaminhamentos de afirmação, protagonizados pelo governo municipal de Palmas na democratização da gestão escolar, seja em termos de projeto político, seja de práticas concretas.

4.1 Práticas clientelistas na gestão da educação pública municipal: considerações a partir da cena política

De acordo com Bottura (2019, p. 128), “[...] não é difícil identificar na estruturação do estado do Tocantins e no processo de criação da sua capital Palmas, TO, formas de organização políticas fortemente ligadas à presença de relações de coronelismo e formas constantemente atualizadas de clientelismo”. Nesse sentido, continuam pertinentes as observações de Lagares (1998, p. 72), que, ao investigar os efeitos da descentralização política dos anos 1990 sobre a possibilidade de materialização da gestão democrática no Sistema Municipal de Educação (SME) de Ponte Alta do Tocantins, identificou características políticas legadas pelo coronelismo, o que ela caracterizou, a partir de Victor Nunes Leal (2012), como “modo de fazer política no interior”.

Ainda que Palmas seja a capital do Tocantins, e a mais jovem dentre as capitais brasileiras, o que poderia sugerir uma prática política diferenciada, observamos nesse município a predominância do modo de fazer política no interior, pois, conforme Silva explicita (2009, p. 95),

A construção de Palmas foi realizada num espaço geográfico que não tinha poder político constituído, visto que, não era cidade, fato que causou grande estranhamento entre os políticos da época. Observa-se que este ato enfraquece os sujeitos coletivos

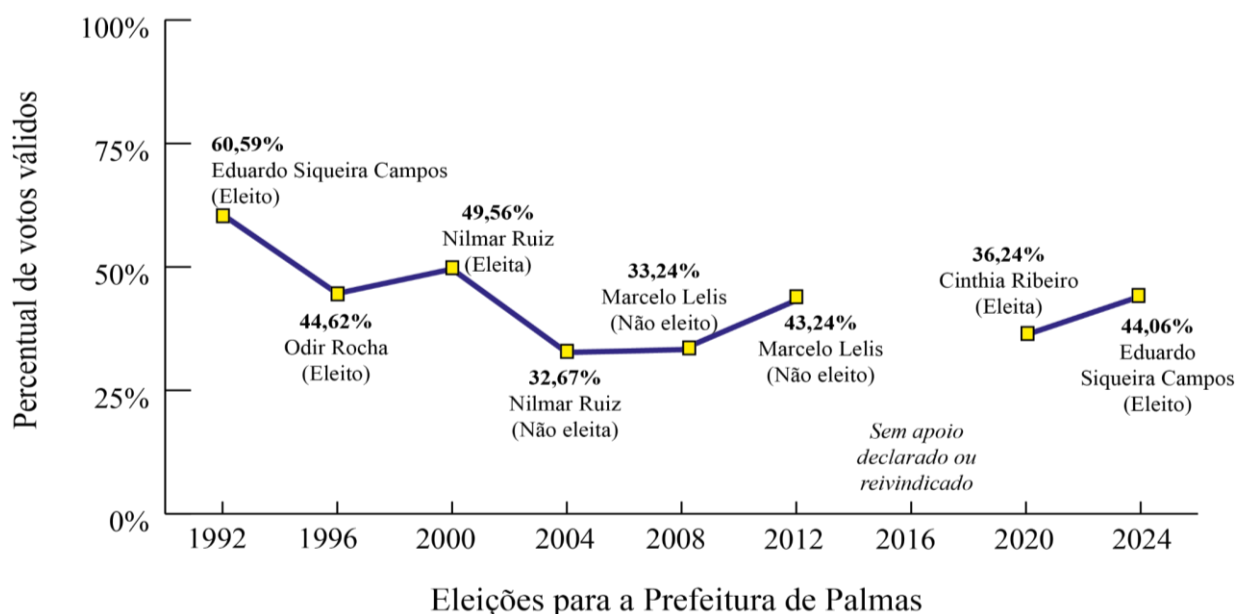
defensores de um Estado para todos que integram o antigo norte goiano, herdeiros de uma contraditória luta secular. E num novo cenário, em poucos anos, se constrói uma cidade, que se consolida. Suas quatro primeiras administrações públicas são a representação do poder do Estado na cidade.¹²

O político José Wilson Siqueira Campos (1928-2023) foi um dos principais políticos a representar os interesses das grandes oligarquias agrárias na cena política brasileira no contexto separatista do antigo norte goiano no final da década de 1980. Transitando entre vários partidos de extrema direita, Siqueira Campos elegeu-se governador do Estado do Tocantins em quatro ocasiões. Assim,

As relações de clientelismo envolvendo o político [Siqueira Campos] estão presentes desde as estratégias e jogos de influência dos quais se lançou mão no processo de emancipação do norte goiano, passando pelas estratégias de localização de Palmas, até o processo de construção e ocupação da mesma. No papel de novo coronel, os esforços de Siqueira se concentraram na consolidação do Tocantins e da sua capital enquanto polos de atração de investimentos externos, em um comportamento típico do modelo de gestão neoliberal, revelando, assim, a convivência entre estratégias atualizadas e arcaicas de administração do bem público [...] (Bottura, 2019, p. 129).

A relevância do siqueirismo para a formação social palmense é inegável. O gráfico a seguir ilustra como a influência de Siqueira Campos tem se concretizado na disputa pela prefeitura desde a criação da capital do Tocantins.

GRÁFICO 1 – Evolução do apoio siqueirista nas disputas eleitorais pela Prefeitura de Palmas – 1992-2024.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TRE-TO (votos válidos, 1992-2024).

¹² As quatro primeiras legislaturas de Palmas contaram com executivos alinhados a Siqueira Campos, entre eles, seu próprio filho (1992-1996), eleito novamente em 2024 para a atual legislatura, mas preso por atos ilícitos, em junho de 2025.

A partir do Gráfico 1, podemos discorrer sobre o siqueirismo em dois arcos temporais distintos. Em primeiro lugar, considerando o período de 1992 a 2016, o gráfico mostra, em geral, uma influência decrescente do siqueirismo sobre a eleição para prefeito(a) de Palmas, embora tenha ocorrido momentos de recuperação; em segundo lugar, o período de 2020 a 2024 enseja um reavivamento da influência de Siqueira Campos como um efeito local da ascensão nacional do bolsonarismo.

O apoio de Siqueira em 2012 foi interpretado como um dos principais motivos que explicam a derrota de Marcelo Lelis (Fernandes, 2025), o que sugere que o ápice do desgaste em 2016 tenha sido uma expressão da crise de relevância do siqueirismo, momento em que tanto o ex-governador deixa de declarar apoio, como também nenhum candidato o reivindica.

O Gráfico 1 sugere ainda uma correlação entre a ascensão do bolsonarismo e o reavivamento do siqueirismo em Palmas. No segundo turno das eleições presidenciais de 2010, Dilma Rousseff venceu José Serra em Palmas. Desde então, os resultados das eleições presidenciais na capital tocantinense foram marcados por vitórias de políticos de direita, sendo Aécio Neves com 50,60% em 2014, Bolsonaro com 64,88% em 2018 e 60,32% em 2022. Na eleição de 2020, Bolsonaro não declarou apoio a Vanda Monteiro, ainda que ela fosse a candidata melhor posicionada do Partido Social Liberal nas disputas pelas prefeituras das capitais (Mello, 2020). Por outro lado, o senador apadrinhado de Siqueira Campos (Passarelli, 2019) e então líder do governo Bolsonaro no Congresso, Eduardo Gomes, declarou apoio à Cinthia Ribeiro (Lindner, 2020).

No pleito municipal seguinte (2024), mesmo com a ida de Bolsonaro à Palmas em duas ocasiões declarar apoio, inclusive com a presença de Eduardo Gomes, à Janad Valcari, não foi o bastante para vencer o então candidato Eduardo Siqueira Campos. Evidentemente, não há contradição fundamental entre bolsonarismo e siqueirismo. Ambos são expressões conservadoras que aprofundam políticas neoliberais, mas no território palmense a tradição política siqueirista como expressão local da extrema direita tem predominado.

A imagem a seguir representa bem a disposição da maioria do eleitorado palmense.

(Continua na próxima página com a Imagem 1)

IMAGEM 1 – Eleitor de Eduardo Siqueira Campos registra foto com Bolsonaro em ato pró Valcari.



Legenda: Na imagem, um eleitor de Eduardo Siqueira Campos, usando um adesivo com a imagem de uma flor de girassol, posa para foto abraçado a Bolsonaro, que esteve em Palmas para apoiar Janad Vacari. No Tocantins, o girassol é um símbolo associado ao siqueirismo, embora seja reconhecido legalmente como símbolo da natureza do Estado do Tocantins (Bessa et al, 2017). Fonte: Me conta uma fofoca, 2025.

A existência de práticas sociais relacionadas ao modo de fazer política no interior não é apenas um legado do siqueirismo. Ainda que a marca do siqueirismo tenha sido a centralização do poder e a construção de redes políticas pautadas no personalismo e no clientelismo, as gestões municipais que desbancaram os seus apadrinhados da Prefeitura de Palmas, como as de Raul Filho e Carlos Amastha, mantiveram em muitos aspectos essa mesma lógica, ainda que com características próprias aparentemente mais sofisticadas. Assim, observamos que mesmo governos que se propuseram a romper com o modelo tradicional de dominação política acabaram, em proporções diversas, reproduzindo práticas de favorecimento e de controle das instituições públicas.

No caso de Raul Filho, prefeito de Palmas entre 2005 e 2012, verificamos que, apesar de ter realizado experiências pontuais de processos mistos de provimento da função de diretores(as) escolares com participação da comunidade, essas práticas não se consolidaram como política pública regular e sistemática ao longo de suas gestões. Os processos mistos realizados em 2006 e 2011 configuraram exceções e não regra em seu governo, mantendo-se, de modo geral, o controle político sobre as indicações para os cargos de direção das escolas municipais. Além disso, Raul Filho foi alvo de denúncias e investigações por práticas clientelistas e pela vinculação de sua gestão a esquemas de favorecimento ilícito, como os contratos com a Construtora Delta e as relações com o grupo de Carlinhos Cachoeira, o que

explicitou o uso da máquina pública para fins privados e reforçou a lógica do clientelismo (Redação AF Notícias, 2022; Agência Senado, 2012).

Por sua vez, o empresário e então prefeito de Palmas de 2013 a 2020, Carlos Amastha, embora inicialmente tenha se apresentado como alternativa à “velha política”, sob um discurso supostamente modernizante e de gestão técnica, também reproduziu práticas clientelistas e autoritárias. Um dos exemplos mais elucidativos disso foi a manutenção da prática de indicação dos(as) diretores(as) escolares, sem institucionalizar ou promover processos de escolha com a participação da comunidade escolar. Além disso, sua relação com os(as) trabalhadores(as) da educação foi marcada por episódios de forte intransigência, como durante as greves da Educação de 2015 e 2017, quando Amastha optou por adotar medidas de repressão ao movimento grevista, com corte de ponto, judicialização das reivindicações e recusa ao diálogo com a categoria (Jornal Opção, 2015; Jornalistas Livre, 2017; CNTE, 2017).

Esses elementos possibilitam afirmar que tanto Raul como Carlos Amastha, a despeito de diferenças em seus discursos e em algumas práticas administrativas, acabaram por reforçar a reprodução de um padrão de gestão da educação marcado pela subordinação das unidades escolares aos interesses do Executivo municipal e pela instrumentalização das instituições para a manutenção de apoio político. O modo de acesso ao cargo de diretor(a) escolar que mais coaduna com esse tipo de gestão é a indicação, pois, nesse caso, o “[...] papel do diretor é o de legítimo representante do executivo nas escolas, o que imobiliza a abertura de canais legítimos da participação, à medida em que o diretor prescinde do respaldo da comunidade escolar [...]” (Dourado, 1990, p. 104).

Embora não tenhamos a nossa disposição uma análise da cena política palmense problematizando a configuração local do bloco no poder, evidenciando aspectos mais diversos e nítidos da formação social de Palmas, bem como interesses econômicos de curto prazo oculto nos bastidores, julgamos que a hegemonia de práticas políticas majoritariamente clientelistas, conforme nos sugere os elementos acima delineados, possibilitam-nos caracterizar, a partir da próxima subseção, o plano da democratização da gestão escolar pública municipal em Palmas.

4.2 O plano da democratização da gestão escolar pública municipal

A efetivação da gestão democrática da educação pública é uma das diretrizes centrais da política educacional brasileira desde a promulgação da CF de 1988. Todavia, sua materialização no âmbito dos sistemas municipais de ensino/educação tem se mostrado historicamente desigual, sendo, frequentemente, limitada por práticas políticas locais que se

sobrepõem aos marcos legais (Battisti; Caetano, 2015). No caso de Palmas, capital do Tocantins, a adoção formal de dispositivos normativos voltados para a democratização da gestão escolar contrasta com a persistência de práticas clientelistas que restringem a participação efetiva da comunidade escolar nas decisões institucionais. Assim, esta subseção busca caracterizar o plano da democratização da gestão escolar pública municipal em Palmas, focalizando especialmente o modo de provimento da função de diretor(a) escolar e dispositivos previstos na Lei n. 3.057/2024. Nossa análise parte do pressuposto de que, embora esse marco legal represente um avanço formal em relação às diretrizes da gestão democrática, sua implementação encontra limites estruturais e conjunturais que comprometem sua efetivação.

4.2.1 A democratização da gestão da educação pública: considerações a partir dos marcos normativos de Palmas

Instalada em 1º de janeiro de 1990, Palmas, até o momento desta pesquisa, ainda, é a mais jovem das capitais brasileiras, contando com uma população estimada em 323,6 mil habitantes, sendo a cidade mais populosa do Estado – de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024).

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a capital tocantinense possui cerca de 76,8 mil matrículas na Educação Básica, sendo 60.452 na rede municipal. Deste montante, 15.974 estão na Educação Infantil (6.618 em creche e 9.356 em Pré-Escola), 43.702 estão no Ensino Fundamental (24.338 nos Anos Iniciais e 19.634 nos Anos Finais) e 506 no Ensino Fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos. A rede pública municipal conta com 80 unidades de ensino (UEs) (74 urbanas e 6 rurais) (Inep, 2025).

Em relação aos aspectos da gestão educacional que nos ocupamos nesta pesquisa, convém destacar que Nardi, Lagares e Bearzi (2023), conforme os marcos legais municipais disponíveis em Palmas, TO, delinearam os arranjos institucionais para a participação e controle social na perspectiva do governo democrático da educação pública no âmbito do município. Naquela ocasião, ainda estava em tramitação o projeto de lei acerca da gestão democrática das escolas públicas municipais da capital tocantinense, contudo, considerando os marcos normativos disponíveis, os autores identificaram um conjunto de diretrizes para a gestão democrática da educação. Nesse sentido, destacou-se a Lei n. 1.350, de 9 de dezembro de 2004, que instituiu o SME de Palmas, embora ela mantivesse

[...] aberto o alcance do princípio da gestão democrática do ensino público, uma vez que não avança em especificações que confirmam forma e maior precisão da matéria. Algo diferente, embora pontual, incide no campo das ações do governo executivo do sistema de ensino, em conformidade com o art. 5º da Lei n. 1.350/2024, razão pela qual concluímos que possibilidades de participar e exercer controle social em matéria educacional restem dependentes de outros atos legais e, principalmente, da configuração de espaços e mecanismos institucionais de participação (Nardi; Lagares; Bearzi, 2023, p. 12).

O quadro normativo municipal se modificou com a aprovação da Lei 3.057, de 5 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público de Palmas. Ela está formalmente em consonância com o inciso VI do art. 206 da Constituição Federal de 1988, que institui o princípio da gestão democrática (Brasil, 1988). Além disso, em seu art. 16, inciso IV, a lei da gestão democrática possibilita que estudantes com mais de 12 anos componham paritariamente o Conselho Escolar (CE); no art. 37, inciso I, garante-lhes o direito ao voto na eleição de diretores; e no artigo 40, inciso II, garante-lhes, também, o direito a compor a Comissão Eleitoral. Além disso, o art. 3, inciso VIII, reconhece o Grêmio Estudantil como órgão participativo institucionalizado. Essas disposições colocam a Lei nº 3.057/2024 em forte consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069, de julho de 1990), especialmente acerca do art. 53 (Brasil, 1990), que trata da garantia do direito de organização e participação dos adolescentes na vida escolar.

Não obstante, considerando que o art. 14 da LDB (Lei nº 9.394/1996) foi alterado pela Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023, e introduziu a obrigatoriedade de instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares nos sistemas de ensino (Brasil, 1996), a Lei nº 3.057/2024, embora trate dos Conselhos Escolares, não prevê a criação dos Fóruns desses conselhos e veda expressamente a participação do diretor escolar como membro do Conselho Escolar, o que contraria o parágrafo 1º do art. 14 da LDB, que estabelece o diretor como um membro nato do referido conselho (Brasil, 1996). Embora não possamos afirmar categoricamente, julgamos se tratar de uma dissonância involuntária, pois a alteração da LDB ocorreu em agosto de 2023 e o Projeto de Lei que deu origem à Lei nº 3.057/2024 é datado de 28 de dezembro de 2018. Ou seja, a redação que embasou a lei municipal tomou como base o texto da LDB anterior às mudanças de 2023 e, após quase cinco anos de tramitação, acabou aprovado sem a devida revisão jurídica.

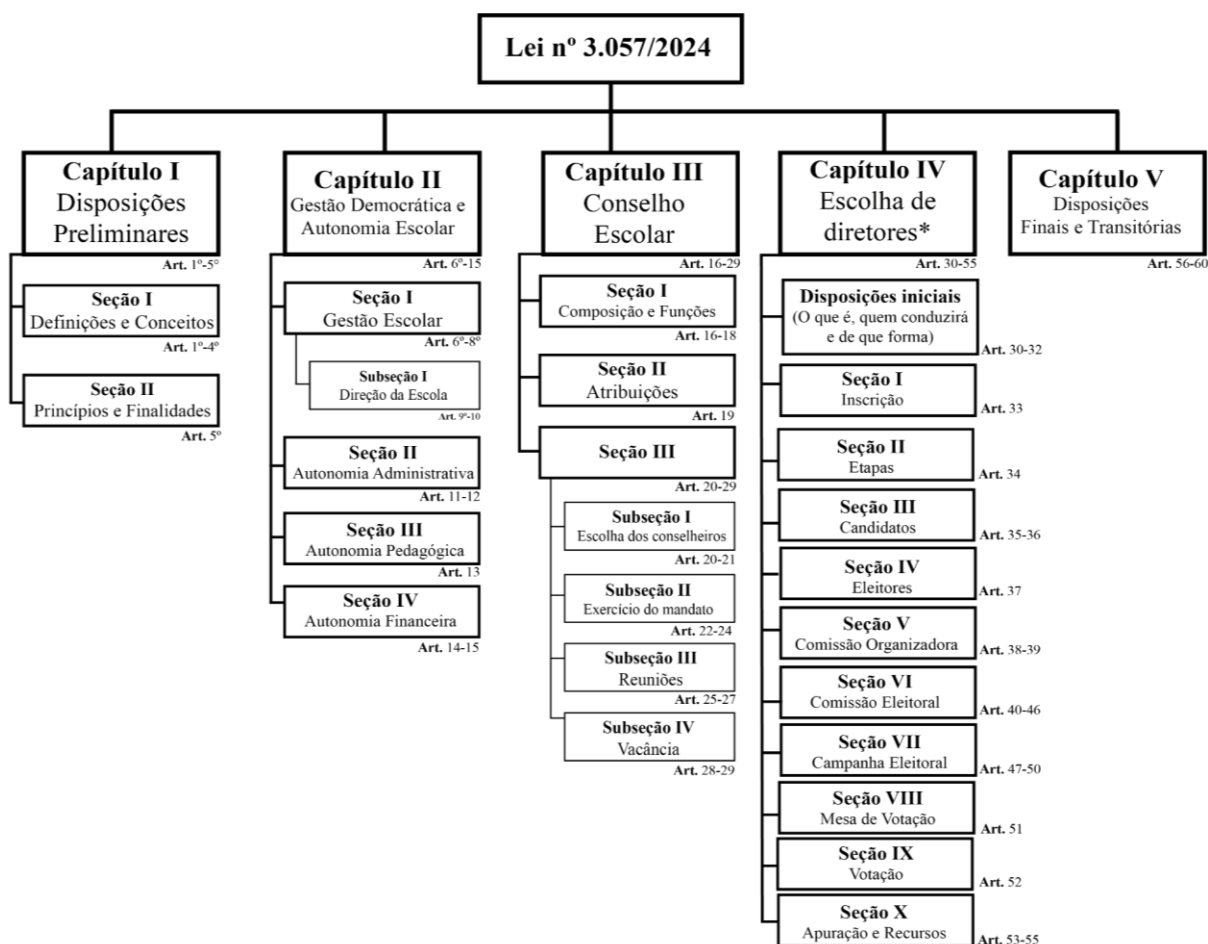
Examinar as causas para uma tramitação tão longa é mais relevante que qualificar a dissonância de voluntária ou involuntária. Essa análise deve levar em conta como as diferentes forças políticas atuaram na cena política palmense entre a origem do projeto de lei e sua materialização – o que faremos, em linhas gerais, mais adiante.

Após analisarmos a consonância da Lei nº 3.057/2014 em relação ao Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014 – PNE/2014-2025), observamos que o art. 1º e o art. 5º, em seu inciso IV, reafirmam a gestão democrática como princípio orientador da política educacional municipal.

De maneira geral, a Lei n. 3.057/2024 limitou o princípio da gestão democrática ao âmbito da organização da escola, como a própria ementa sugere: “Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público de Palmas, no âmbito das escolas municipais e dá outras providências” (Palmas, 2024a). Não intentamos expor pormenorizadamente as alterações que ela promove no arranjo institucional palmense, importa-nos destacar que, formalmente, o princípio da gestão democrática avançou em especificações, sobretudo em relação ao modo de acesso à direção das escolas públicas municipais, tal como sugere a Figura, 1 a seguir:

(Continua na próxima página com a Figura 1)

FIGURA 1 - Organograma da Lei n. 3.057/2024.



*No texto da Lei, o título oficial é “Do processo eleitoral misto para escolha de diretores”. Fonte: Elaboração própria com base na Lei n. 3.057/2024 (Palmas, 2024a).

Nesse sentido, podemos dizer que a Lei n. 3.057/2024, embora limitada ao âmbito das UEs, configura formalmente um plano de democratização da gestão da educação municipal de Palmas. Esse plano contempla a previsão de mecanismos institucionais de participação – como o Conselho Escolar, com composição paritária e participação estudantil, e o reconhecimento do Grêmio Estudantil como instância legítima de representação –, a valorização de práticas de transparência e controle social, bem como a organização de processos de escolha para a função de diretor(a) escolar que associam critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta à comunidade escolar. Além disso, ainda que de forma pouco desenvolvida, a Lei n. 3.057/2024 reconhece a autonomia administrativa, pedagógica e financeira das UEs, conforme preconiza o art. 15 da LDB (Brasil, 1996). Nessa perspectiva, a Lei n. 3.057/2024 confere:

[...] às escolas municipais a autonomia necessária para a gestão administrativa, pedagógica e financeira, bem como para a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar, pais, professores e demais profissionais do magistério,

estudantes e servidores escolares, na organização, construção, e nos processos decisórios da instituição (Palmas, 2024a).

Destacamos que o art. 13 afirma que “A autonomia pedagógica consiste na liberdade da escola em organizar seu planejamento de ensino, a avaliação, construir o projeto político-pedagógico da instituição, os planos de gestão escolar e outros documentos e atividades afins” (Palmas, 2024a). Trata-se, assim, de uma base normativa que, ao menos em termos formais, busca viabilizar a gestão democrática como princípio estruturante da organização do ensino público municipal. Todavia, como veremos adiante, a existência de práticas clientelistas impõe limites significativos que se articulam aos próprios limites estruturais do Estado burguês e dificulta ainda mais a efetivação da gestão democrática, resultando em baixos níveis de autonomia administrativa, pedagógica e financeira.

No que diz respeito a Meta 19 do PNE (Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associadas a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (Brasil, 2014, s/p)), verificamos que, excetuando-se o fato de a lei municipal ter sido aprovada no final da década de vigência do PNE, e a ausência de menção explícita a recursos e apoio técnico da União específicos para a efetivação da gestão democrática, podemos dizer que há forte consonância em relação aos critérios técnicos de mérito e desempenho e à comunidade escolar – Nesse aspecto, a lei também está em consonância com o Plano Municipal de Educação (Lei n. 2.238/2015 – PME/2016).¹³ É o que podemos observar no modelo misto de escolha de diretores escolares definido pela lei:

Art. 32. O processo de escolha de diretores das Unidades Educacionais da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino de Palmas será realizado em 3 (três) etapas:
I - Primeira Etapa: eliminatória, é verificada a qualificação técnica, feita por meio da análise da documentação apresentada para verificação dos requisitos necessários à homologação da inscrição;
II - Segunda Etapa: classificatória, é avaliada a apresentação e defesa do Plano de Gestão;
III - Terceira Etapa: processo eleitoral.
§ 1º Passará à fase subsequente somente o candidato aprovado na fase anterior.
§ 2º Os candidatos aprovados nas duas primeiras etapas estarão aptos à efetivação da candidatura para a **eleição direta** nas Unidades Escolares.
§ 3º A avaliação do Plano de Gestão será realizada por uma banca examinadora composta por técnicos especialistas membros do corpo administrativo da Secretaria Municipal de Educação, membros representantes do Conselho Municipal de

¹³ META 15. Assegurar, no prazo de 1(um) ano, a aprovação da lei com regulamentação da gestão democrática e as condições para sua efetivação no âmbito das unidades educacionais públicas, em regime de colaboração com o Estado e a União, a realização do processo de escolha de gestor(a) escolar(a) mediante associação de critérios técnicos de mérito e desempenho à consulta pública e prevendo recursos financeiros, apoio técnico e formação para os colegiados municipais da educação, grêmios estudantis e conselhos escolares. (Palmas, 2016, s/p).

Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar e da Comissão do Plano de Cargos Carreira e Remuneração da Educação.

[...]

Art. 35. Poderá candidatar-se à função de diretor de Unidade Escolar o servidor efetivo da carreira dos professores da educação básica, que:

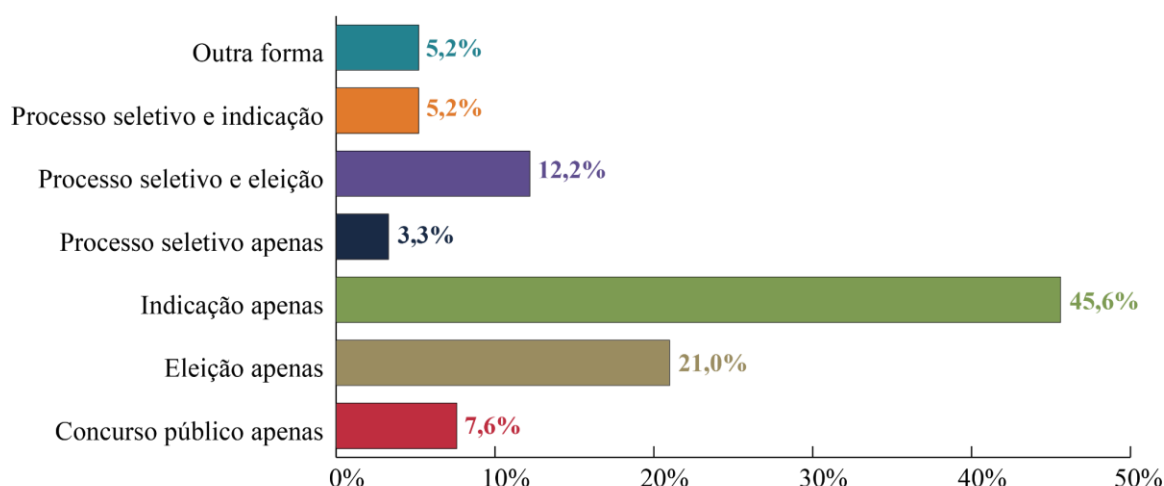
- I - tiver, no mínimo, 3 (três) anos de efetivo exercício de função docente ou atividade típica de magistério ou de gestão escolar, observada a data de lançamento do edital e encontrar-se em pleno exercício de suas funções;
- II - comprove habilitação em curso de licenciatura plena específica na área da educação ou possua complementação pedagógica;
- III - não tenha sofrido pena decorrente de processo administrativo no período de 1 (um) ano antes da inscrição;
- IV - tenha recebido conceito igual ou superior a 70% (setenta por cento) na última avaliação de desempenho;
- V - esteja em gozo dos direitos políticos;
- VI - não tenha restrições financeiras no ato da posse;
- VII - apresente declaração, de próprio punho, da disponibilidade de cumprir as exigências de dedicação exclusiva para o exercício do cargo (Palmas, 2024a, grifos nossos).

Deste modo, a Lei n. 3.057/2024 foi instituída em consonância com a perspectiva nacional, visto que a Meta 15 do PME (Palmas, 2016) reverbera a Meta 19 do PNE (Brasil, 2014).

Os Gráficos 2 e 3 a seguir nos remetem ao contexto de desafios que deveriam ser minimizados a partir da Meta 19 do PNE/2014. Eles apresentam, respectivamente, o percentual de escolas públicas brasileiras segundo o processo de escolha para o cargo de direção escolar em 2013 e o percentual de diretores escolares por tipo de acesso em 2023. Observamos que, apesar dos marcos legais nacionais em geral e da Meta 19 do PNE/2014 em particular, a indicação permanece como a forma predominante de provimento do cargo de diretor(a), sendo 45,6% em 2013 e 46,6% em 2023. Há, portanto, uma tendência¹⁴ à estabilidade que sugere a persistência de práticas que dificultam o avanço de processos baseados em critérios técnicos de mérito e desempenho e na consulta à comunidade escolar, o que contraria os objetivos delimitados para a democratização da gestão escolar.

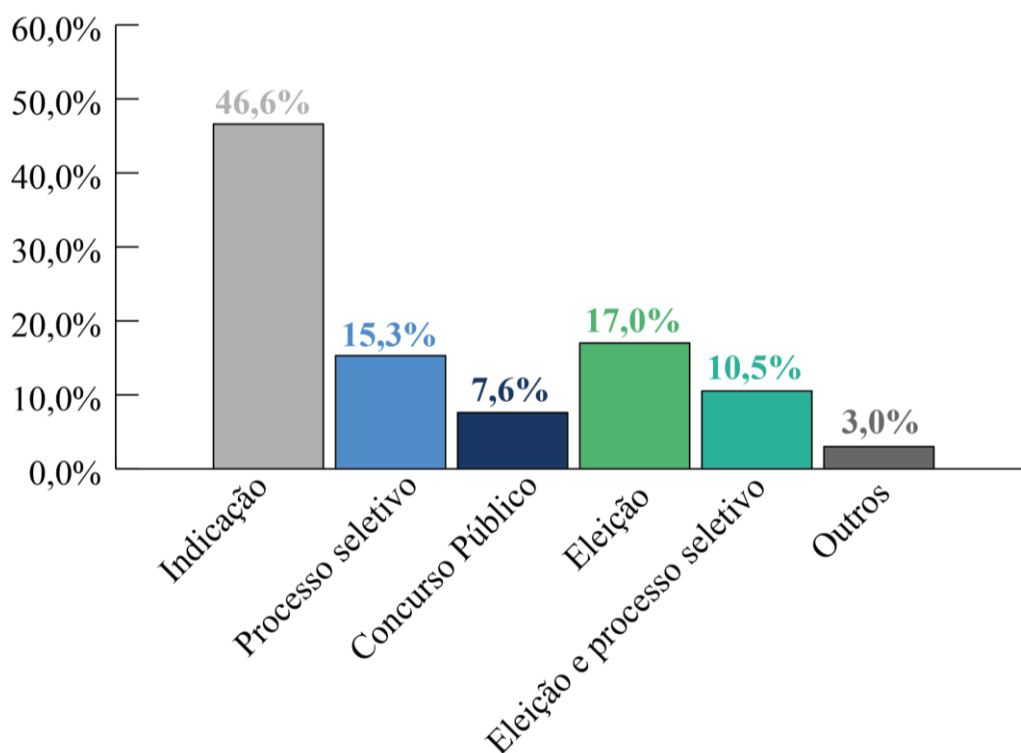
¹⁴ Tendência porque a comparação entre os dados não é completamente viável, pois a metodologia de coleta de dados do Gráfico 2 considerou o “Questionário do Diretor” da Prova Brasil/Aneb de 2013, enquanto os dados do Gráfico 3 levou em conta o Censo da Educação Básica de 2023. De qualquer modo, os dados sugerem um cenário desafiador à implementação da gestão democrática.

GRÁFICO 2 – Percentual de escolas segundo o processo de escolha para ocupação do cargo de diretor(a) escolar – Brasil – 2013.



Fonte: Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016 (Brasil, 2016).

GRÁFICO 3 – Percentual de diretores de escolas públicas por tipo de acesso – Brasil 2023.



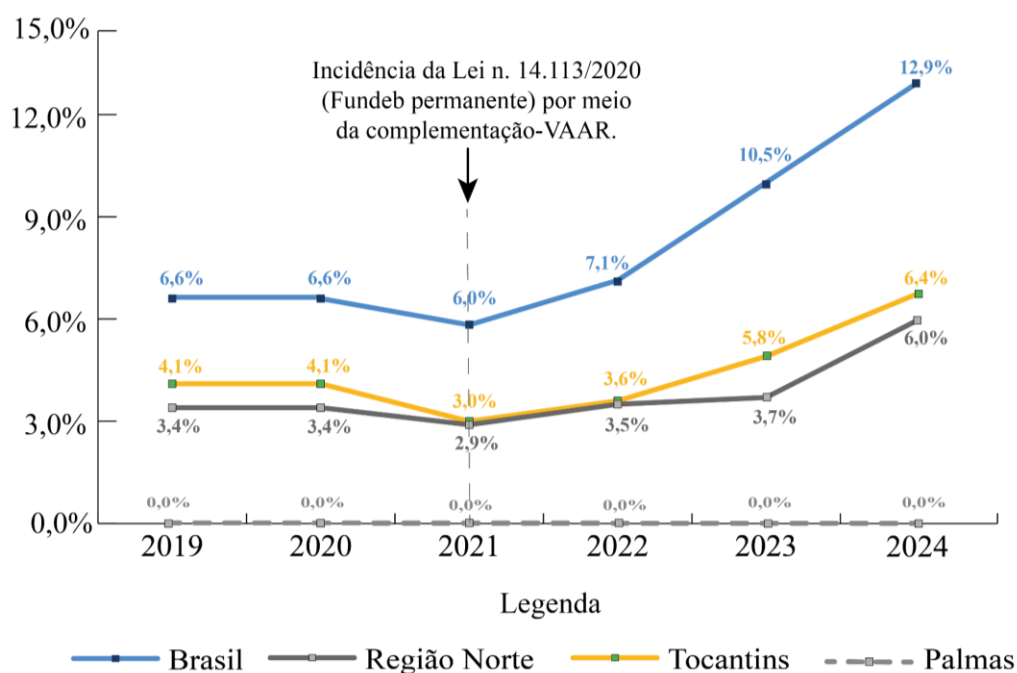
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024 (Brasil, 2024a).

Podemos depreender dos Gráficos 2 e 3 que as formas de escolha de diretores(as) que envolvem algum tipo de participação democrática aparecem com percentuais consideravelmente inferiores ao da indicação. Além disso, ao compararmos as formas “Eleição

apenas” e “Processo seletivo e eleição” constantes no Gráfico 2 com as formas “Eleição” e “Eleição e processo seletivo” presentes no Gráfico 3, parece-nos possível concluir que a democratização da gestão escolar, no que diz respeito ao acesso ao cargo de diretor(a), passou por um pequeno retrocesso no período de 2013 a 2023. Esse contexto, reforça a centralidade da escolha de diretor(a) escolar por meio de eleição direta como um elemento fundamental da gestão democrática conforme a reivindicação do movimento docente condensada no Documento Final da CONAE/2024 (2024, p. 143).

Embora a escolha com base em critérios de mérito e desempenho associada à consulta comunitária esteja distante da eleição direta preconizada pelo movimento docente, ela é democraticamente mais avançada do que a escolha do(a) diretor(a) escolar por indicação, que “[...] é comumente considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustenta [...]” (Paro, 2011, p. 37). Vejamos, a partir do Gráfico 4 a seguir, como o modo de escolha de diretor conforme a Meta 19 do PNE/2014 tem se desenvolvido no Brasil, na região Norte, no Tocantins e em Palmas de 2019 a 2024.

GRÁFICO 4 – Percentual de diretores de escolas públicas selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar – Brasil, Região Norte, Tocantins – 2019-2024.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar/Inep (Inep, 2024).

O Gráfico 4 evidencia o contraste entre o Brasil, a Região Norte, o estado do Tocantins e o município de Palmas no que se refere ao percentual de diretores de escolas públicas

selecionados por critérios técnicos de mérito e desempenho aliados à consulta à comunidade escolar entre 2019 e 2024. O Brasil apresentou um crescimento de 6,6% em 2019 para 12,9% em 2024, o que indica alguma resposta às diretrizes da Meta 19 do PNE/2014. Já a Região Norte manteve-se praticamente estagnada até 2023, oscilando entre 2,9% e 6,0%, ainda muito abaixo da média nacional, o que reforça a compreensão de que existem desigualdades regionais no avanço da implementação da gestão democrática. O Tocantins, embora abaixo da média nacional em todo o período analisado, apresentou desempenho superior ao da Região Norte, saindo de 4,1% em 2019 para 6,4% em 2024, o que sugere esforços mais consistentes do que os observados na média regional, todavia, ainda insuficientes para superar a predominância da indicação como forma de provimento do cargo. A capital do Tocantins possui o maior contraste em relação às demais categorias, pois manteve o percentual em 0% ao longo de todo o período analisado, indicando que de 2019 a 2024 o provimento de diretor escolar ocorreu integralmente por meio da indicação. Além disso, constatamos que mesmo estímulos financeiros como a complementação Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) foram insuficientes para gerar efeitos contrários ao clientelismo na gestão escolar pública palmense.

O avanço no percentual de diretores escolhidos por critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar entre 2022 e 2024, conforme consta no Gráfico 4, pode estar relacionado às exigências da Lei n. 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pois vinculou a complementação anual por aluno (complementação-VAAR), entre outras condicionalidades,¹⁵ ao provimento do cargo ou função de diretor mediante critérios técnicos e de desempenho, podendo incluir a consulta à comunidade.

Os dados sobre os municípios tocaninenses habilitados a receber a complementação-VAAR evidenciam uma tendência estadual que corrobora a incidência da Lei 14.113/2020 sobre a elevação do percentual de diretores(es) escolares providos por critérios distintos da mera indicação. Dos 139 municípios tocaninenses, 52 estavam habilitados a receber a complementação em 2023, 73 em 2024 e 82 em 2025, o que sugere um movimento gradual de adesão às condicionalidades exigidas. O município de Palmas, não obstante, em evidente dissonância em relação à tendência estadual, esteve habilitado apenas em 2023, quando se exigia apenas a existência de normativa local que previsse o provimento do cargo/função de

¹⁵ III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei. (Brasil, 2020, s/p).

diretor por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho ou consulta à comunidade escolar como uma etapa complementar a esses critérios. Como Palmas – embora tivesse uma normativa própria consonante ao Fundeb¹⁶ – manteve o acesso à função de diretor(a) por indicação, deixou de atender aos requisitos e, conseqüentemente, de receber recursos da complementação-VAAR (Brasil, 2023; 2024b; 2025).

A complementação-VAAR pode estar funcionando como um indutor para que estados e municípios ajustem seus processos de escolha de diretores, ainda que de forma incipiente em algumas realidades, revelando o papel das condicionalidades financeiras na promoção (ou tentativa de promoção) de práticas alinhadas à gestão democrática. Por outro lado, há também nesse processo à possibilidade de rebaixamento da Meta 19 do PNE/2014, uma vez que a Lei do Fundeb, em seu art. 14, parágrafo 1º, inciso I, condiciona a complementação-VAAR ao “[...] provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho **ou** a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e de desempenho” (Brasil, 2020, grifo nosso). Nesse sentido, a análise de Vale, Pereira e Santos (2025, p. 7-8, grifo dos autores) evidencia como o texto da Meta 19 do PNE/2014

[...] define critérios técnicos de **mérito e desempenho** complementares à consulta pública à comunidade escolar, uma vez que utiliza “e” entre as duas sentenças, sob a forma de conjunção aditiva para ligar as duas orações, com a função de indicar adição (critérios técnicos e consulta pública).

Enquanto a Meta 19 do PNE/2014 resguarda a possibilidade de participação da comunidade escolar no processo de provimento do cargo de diretor(a) escolar, ainda que subordinada à critérios técnicos de mérito e desempenho, a Lei do Fundeb abre possibilidade para que esse processo ocorra simplesmente por meio de processos avaliativos e meritocráticos, o que corrobora a hegemonia do modelo de regulação conhecido como Estado-avaliador. Nesse sentido, podemos dizer que, embora haja nuances distintas com consequências específicas para a democratização da gestão democrática conforme a reivindicação do movimento docente, os dispositivos jurídicos de âmbito federal buscam minimizar a prática da indicação como a principal forma de acesso ao cargo/função de diretor(a) escolar. De qualquer modo, essas consequências não estão, como veremos, em primeiro plano quando consideramos a cena política palmense.

¹⁶ Ainda estava vigorando o Decreto n. 196, de 17 de março de 2011, que dispunha sobre o processo misto de escolha dos diretores das unidades educacionais da rede pública municipal de educação (Palmas, 2011).

Por possuir mais de 80 unidades de ensino municipais públicas, Palmas possui peso significativo para elevar o percentual do Tocantins referente ao modo de provimento do(a) cargo/função de diretor(a) escolar, o que torna a Lei n. 3.057/2024 um potencial avanço normativo, pois, em tese, ela fortalece o marco legal e minimiza a margem para alterações discricionárias por meio de decretos. Não obstante, a análise da prática social sugere que o princípio da gestão democrática tende a se desvanecer devido aos limites da estrutura jurídico política do Estado burguês e às disputas clientelistas no âmbito da cena política palmense.

Considerando os aspectos da formação social palmense sublinhados anteriormente, partimos do pressuposto de que:

A definição dos gestores das instituições de educação é marcada por práticas clientelistas, por meio de indicações políticas do executivo e/ou legislativo municipal, vigorando as preferências políticas, justificadas pela racionalidade instrumental. As instituições de educação, ainda, estão sob a tutela dos órgãos executivos, com princípios centralizadores e tecnocráticos na gestão (Lagares, 2008, p. 204).

Enquanto expressão representativa do movimento docente em Palmas, que evidencia aspectos elencados por Lagares, podemos destacar trechos de uma nota do Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins (SINTET), que expressa:

[...] repúdio contra a direção do CMEI [Centro Municipal de Educação Infantil] Sementinhas do Saber, por viabilizar um evento político ocorrido na unidade, no dia 12 de setembro de 2018, como também a divulgação de *banners* de um candidato junto ao portão de entrada da referida unidade, momentos antes dos pais irem buscar seus filhos. Vale ressaltar que a mesma diretora da unidade em outro momento, proibiu uma reunião entre os trabalhadores em educação do CMEI e a comunidade para discutir o calendário de reposição de greve. [...] Esse fato colabora para explicitar a não aceitação da eleição democrática para diretor de escola, durante toda a gestão de Carlos Amastha, reiterando inclusive a transformação das unidades educacionais em currais eleitorais e que é contrária a posição do SINTET, pois o Sindicato acredita que a eleição para diretor de escola é uma importante e necessária ferramenta de democratização (SINTET, 2018, s/p).

Nesse contexto, marcadamente clientelista, foi protocolado o Projeto de Lei n. 34, de 28 de dezembro de 2018, que somente se tornaria efetivamente Lei em 2024 (Lei n. 3.057). Algumas declarações feitas por vereadores de Palmas, durante sessão de 16 de outubro de 2019, quando o projeto foi retirado da pauta, são elucidativas da forma como o legislativo municipal tem lidado com o provimento para a função de diretor escolar. O vereador Felipe Fernandes, por exemplo, afirmou que, se a proposta representasse uma politização da educação, ele se posicionaria contra. Com posição semelhante, o vereador Major Negreiros manifestou preocupação com a possibilidade da eleição direta para diretores(as) expor adolescentes a influências político-partidárias (Câmara Municipal de Palmas, 2019, s/p). Ao falar sobre a

possibilidade de politização do processo, esses vereadores corroboram que há interesses partidários em relação ao provimento da função de diretor(a) escolar em Palmas.

Nossa hipótese é a de que a longa tramitação do PL n. 34 pode ser explicada pelos interesses do Legislativo e do Executivo municipais na manutenção da indicação como forma de provimentos da função de diretor(a), pois a Lei 3.057, aprovada em fevereiro de 2024, teve os devidos desdobramentos somente em 30 de outubro, com a publicação da Portaria GAB/SEMED n. 0653, que instituiu “[...] a Comissão Organizadora do processo eleitoral misto para a função de Diretor Escolar das unidades educacionais da rede municipal de ensino de Palmas [...]” (Palmas, 2024b). Esta atitude, em um momento tão próximo das eleições municipais, sugere que Cinthia Ribeiro gostaria de garantir a conservação de influência política em Palmas, ainda que não estivesse mais no cargo de prefeita. Se o interesse realmente fosse acabar ou minimizar as indicações a referida comissão teria sido instituída ainda no primeiro semestre, o que garantiria um cronograma mais favorável para realização do processo, o que habilitaria Palmas a receber a complementação-VAAR. Todavia, o que predominou foram interesses clientelistas. Isso fica ainda mais evidente a partir da análise das declarações dos vereadores Eudes Assis e Rogério de Freitas em 2024.

Após uma operação da Polícia Federal em 2023, que envolveu Fátima Sena – então secretária municipal de Educação e suplente de vereadora – (G1 Tocantins, 2023, s/p), a prefeita Cinthia Ribeiro resolveu exonerá-la do cargo e indicá-la, em 2024, à direção de uma unidade escolar. Em sessão ordinária, o vereador Eudes Assis, ex-aliado de Ribeiro, protestou contra a indicação com a seguinte manifestação: “Uma mudança de vereador e ela exonera, agora ladrão, ela não toma providências, protege e ainda dá prêmio” (Milhomem, 2024, s/p), sugerindo que a prefeita teria destituído alguém indicado por ele (ou outro vereador) da direção escolar para abrir espaço à nomeação de Sena. O vereador Rogério de Freitas, por sua vez, declarou, em entrevista, que Ribeiro pretendia, com tais movimentações, “[...] inviabilizar o próximo governo [Eduardo Siqueira Campos]” (Milhomem, 2024, s/p), o que sugere que as indicações para as direções escolares compõem a equação política que estabelece a coesão entre Câmara e Executivo municipais, coesão essa necessária a governabilidade.

A atuação desses parlamentares teve como pano de fundo o processo eleitoral misto para o provimento da função de diretor escolar, um drama em múltiplos atos, iniciado em outubro, atravessado por embates judiciais, que parecia encerrar seu último quadro em dezembro, mas cujo verdadeiro desfecho ocorreu apenas nos bastidores de janeiro de 2025 sob

a direção do recém-empossado prefeito, vindo a público como um epílogo inesperado.¹⁷ Embora as reviravoltas jurídicas pudessem render uma leitura elucidativa sobre os processos de judicialização da política ou de politização da justiça, como uma interessante subtrama, optamos por tematizar o protagonismo da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), cuja condução manteve a participação da comunidade escolar relegada a um papel coadjuvante, muito aquém da relevância que lhe caberia em cena. Assim, como veremos a seguir, em Palmas o processo de provimento da função de diretor(a), ainda que orientado pela base normativa municipal, possibilitou práticas políticas clientelistas.

4.2.2 O processo eleitoral misto para diretor(a) escolar em Palmas (2024): entrelaçamentos de intenções e os limites estruturais e conjunturais à democratização

O processo eleitoral misto para o provimento da função de diretor para as escolas públicas municipais de Palmas considerou a Lei Orgânica do Município, o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos Profissionais da Educação Básica do Município de Palmas (Lei n. 2.998/2023 – PCCR) e a Lei da Gestão Democrática (Lei n. 3.057/2024). A partir dessa base normativa – ignorando, portanto, o Plano Municipal de Educação –, seguiu-se o ato do Executivo municipal, por meio de sua Secretaria Municipal de Educação (SEMED/Palmas), consubstanciado na Portaria GAB/SEMED n. 0653, de 30 de outubro de 2024, que “Institui a Comissão Organizadora do processo eleitoral misto para a função de Diretor Escolar das unidades educacionais da rede municipal de ensino de Palmas [...]” (Palmas, 2024b, p. 6).

Considerando a Comissão Organizadora (CO), podemos dizer que essa base normativa, em termos reynaudianos (Reis, 2013), remete ao âmbito da regulação de controle, isto é, ao conjunto de dispositivos institucionais que visam disciplinar o processo de regulação necessário ao provimento da função de diretor. Em primeiro lugar, a Lei n. 3.057/2024, em seus artigos 38 e 39, dispõe sobre a CO, garantindo que sua Presidência seja exercida por representante da SEMED/Palmas (art. 38). A lei, no entanto, não detalha sua composição, o que é feito pela Portaria GAB/SEMED n. 0653/2024, que estabelece a presença de quatro representantes da SEMED/Palmas – sendo a Presidência ocupada pelo Secretário Executivo de Educação –, um representante do Conselho Municipal de Educação e um representante do SINTET. Em segundo lugar, a intenção de controlar o processo torna-se ainda mais evidente quando consideramos as atribuições da CO, entre as quais destacamos: “III - expedir resoluções

¹⁷ O recém-eleito prefeito de Palmas, Eduardo Siqueira Campos, alegando descumprimento da Meta 15.16 do PME, dos artigos 30, 32, 35 e 36 da Lei n. 3.057/2024, anulou o processo eleitoral misto (Palmas, 2025a).

ou normativas acerca do processo de eleição” e “X - emitir parecer sobre recursos interpostos em última instância pelos candidatos”, conforme o artigo 39 da Lei n. 3.057/2024 (Palmas, 2024); e “XI - Resolver os casos omissos quanto ao processo eleitoral”, conforme o artigo 3º da Portaria GAB/SEMED n. 0653/2024 (Palmas, 2024b).

Também em termos reynaudianos, cabe destacar que, uma vez instituída a CO, podemos evidenciar, no momento da ação deliberativa dos elementos que a compõem, a dimensão da regulação autônoma. No caso do processo aqui analisado, essa regulação autônoma se materializou no Edital n. 001/GAB/SEMED, de 11 de novembro de 2024, especificamente no item 2, que trata dos requisitos e gratificação para o exercício da função de diretor escolar. Dentre esses requisitos, destacamos o seguinte: “2.3. Caso o candidato esteja na função de Diretor Escolar há mais de três anos ininterruptos, ele não poderá se candidatar à função na mesma unidade, nada obstando que apresente candidatura para a função de Diretor Escolar em outra unidade educacional” (Palmas, 2024c, p. 8). À primeira vista, essa medida pode ser compreendida como uma limitação ao direito da comunidade escolar de referendar a permanência de sua gestão, mas essa é uma questão secundária. Trata-se, segundo nossa análise, de uma deliberação que contrasta com os interesses hegemônicos predominantes observados no âmbito da gestão pública municipal, pois cria óbices às candidaturas de indivíduos historicamente mantidos nas UEs por meio de indicações políticas, combatendo diretamente práticas clientelistas.

Todavia, esses ajustes, que possibilitam explorar os limites da institucionalidade fundada no Estado burguês, não estão dados de antemão. Por exemplo, na composição da CO, a hierarquia está presente como um valor fundamental do burocratismo. Os agentes burocratas que compõem a CO, individualmente, tendem a manter os interesses institucionais, o que nos remete ao burocratismo enquanto forma ideológica de automação do Estado burguês, onde a estrutura normativa funciona como instância reguladora independente dos sujeitos – o que dificulta a incidência política do movimento docente nos processos institucionais. Não obstante, caso haja uma ação deliberada capaz de neutralizar os efeitos do burocratismo (Saes, 1998c) e de articular esses agentes de modo que se reconheçam enquanto membros de uma determinada categoria com interesses específicos, pode resultar em práticas que avancem os interesses dessa categoria, mesmo que ainda nos limites da institucionalidade. Assim, nossa hipótese é que o SINTET, no processo de regulação autônoma no âmbito da CO, tenha desempenhado um papel fundamental no combate às práticas políticas clientelistas – o que estaria em consonância com o histórico de atuação deste sindicato na Regional de Palmas. O adjetivo “fundamental” justifica-se somente porque esse enfrentamento seria ainda mais difícil sem a intervenção do

sujeito coletivo classista, pois, como veremos, os condicionantes macrosociais se sobrepueram ao processo de modo que esse momento ativo da regulação foi pouco efetivo para se contrapor aos interesses clientelistas no processo de provimento do cargo para a função de diretor escolar.

Embora o Edital n. 001/2024, no item anteriormente destacado, tenha dificultado a candidatura de indivíduos historicamente mantidos nas direções escolares por meio de indicação política, ele teve de articular dispositivos da Lei do PCCR (Lei de iniciativa do executivo municipal n. 2.998/2023) aos dispositivos da Lei de Gestão Democrática (Lei de iniciativa parlamentar n. 3.057/2024). Enquanto a Lei 3.057/2024, em seu artigo 32, inciso III, parágrafo segundo, diz que “Os candidatos aprovados nas duas primeiras etapas estarão aptos à efetivação da candidatura para a eleição direta nas Unidades Escolares” (Palmas, 2024a), a Lei n. 2.998/2023 determina em seu artigo 42 que “Cabe ao Chefe do Poder Executivo Municipal a escolha do profissional que será designado à função de Diretor de unidade de ensino, dentre os integrantes da lista tríplice formada pela escolha da comunidade escolar” (Palmas, 2023a, s/p). Essa contradição perde relevância quando consideramos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconhece como inconstitucional uma lei de origem parlamentar que limite os poderes do executivo municipal (FECAM, 2022).

Considerando que nosso objetivo aqui é caracterizar o plano da democratização da gestão escolar pública no município de Palmas, não temos pretensão de esgotar a análise do processo eleitoral misto para a função de diretor, importa-nos ainda, no entanto, destacar como alguns aspectos desse processo realçam a presença de práticas clientelistas. Embora o processo de escolha de diretores(as) escolares seja apenas uma dimensão do plano da democratização da gestão escolar pública da educação municipal, ele constitui um aspecto representativo para se compreender os limites e possibilidades de sua efetivação. Nessa perspectiva, vamos discorrer sobre alguns resultados do processo que estamos tematizando.

Das 82 UEs que compuseram listas tríplices no processo eleitoral misto para o provimento da função de diretor(a) escolar, uma não contou com nenhum candidato(a) inscrito(a), enquanto 30 apresentaram candidatura única, resultando na nomeação automática¹⁸ do(a) único(a) a pleitear a função de diretor(a). Nas outras 51 UEs, com disputa entre dois ou três candidatos(as), a análise dos resultados revela algumas assimetrias entre votação e nomeação. Em 26 dessas UEs, foi nomeado(a) o(a) candidato(a) mais votado(a), o que corresponde a pouco mais da metade dos casos com disputa. Todavia, em 25 unidades, a escolha

¹⁸ Houve votação nesses casos, a nomeação automática se deve à candidatura única, sendo a contagem de votos irrelevante para nomeação.

recaiu sobre o(a) menos votado(a), sendo que, em dois desses casos, tratava-se do(a) terceiro(a) colocado(a) na eleição. A Tabela 1 a seguir detalha a distribuição das unidades escolares de acordo com o número de candidatos(as) e o posicionamento do(a) nomeado(a) no resultado da votação.

TABELA 1 – Distribuição de unidades escolares por número de candidatos e o posicionamento do(a) nomeado(a)

Nº de candidatos(as) na lista tríplice	Nº de UEs	Nomeação da(o) 1ª colocada(o)	Nomeação da(o) 2ª colocada(o)	Nomeação da(o) 3ª colocada(o)
Nenhum candidato(a)	1	-	-	-
1 candidato(a)	30	30	-	-
2 candidatos(as)	24	18	6	-
3 candidatos(as)	27	8	19	2
Total	82	56	25	2

Fonte: elaboração própria com base no Anexo I da Portaria n. 008/2024 (Palmas, 2024d; 2024e).

Dos 82 candidatos(as) escolhidos(as) para a função de diretor(a) após o processo eleitoral misto, 46 já haviam exercido anteriormente essa função, o que representa mais de 56% das nomeações. Entre os 36 candidatos(as) que não têm registro de exercício da direção escolar em 2022 ou 2024,¹⁹ 13 não figuravam em primeiro lugar nas listas tríplices das UEs. Além disso, 10 desses 36 foram eleitos(as) em contextos de candidatura única (Palmas, 2024d; 2024e).

Embora o município de Palmas tenha adotado um processo eleitoral misto para o provimento da função de diretor(a) escolar, a análise dos dados desse processo revela que sua implementação foi marcada por limitações que comprometem o seu caráter democrático. O cronograma do processo foi evidentemente restrito: a CO foi instituída apenas em 31 de outubro de 2024, o edital foi publicado em 11 de novembro e, apenas um mês depois, em 19 de dezembro, já se havia concluído a etapa da consulta à comunidade escolar com a publicação das listas tríplices. Esse intervalo entre o início dos trabalhos e a escolha final limitou o tempo hábil para a mobilização das comunidades escolares, elaboração de propostas e de gestão e ampliação da participação social. Nesse contexto, ficam as questões como: o que impedia a SEMED/Palmas de realizar o processo ainda no primeiro semestre ou no início do segundo, que nem mesmo a possibilidade de o município ser inabilitado a receber R\$ 6 milhões (Portal CT, 2024) em recursos pela complementação-VAAR foi capaz de mobilizar a administração?

¹⁹ A verificação foi feita manualmente no Diário Oficial do Município e também considerou a relação de diretores(as) escolares disponíveis no documento de 2022 intitulado “Rede Municipal de Ensino de Palmas” (Palmas, 2022a).

Assim, não surpreende que a abstenção tenha sido elevada: dos aproximadamente 65 mil votantes aptos, apenas 7.026 exerceram o voto, o que corresponde a pouco mais de 10% de participação (Palmas, 2025a). A baixa adesão tende a refletir tanto o cronograma inadequado quanto o ceticismo diante da efetividade da consulta à comunidade escolar, especialmente em contextos nos quais a prerrogativa final de escolha permanece com o Executivo. Alguns casos emblemáticos podem ser representativos para evidenciar a distorção: em uma UE, o candidato mais votado obteve 40 votos, contra apenas 5 do segundo colocado – que acabou sendo nomeado. Em outro caso, o mais votado recebeu 55 votos, enquanto os dois adversários tiveram apenas 4 cada, sendo escolhido o segundo mais votado. Situações semelhantes ocorreram em outras UEs, nas quais candidatos com 55, 92 ou até 206 votos foram preteridos por concorrentes com votações expressivamente menores, chegando a apenas 11, 18 ou 33 votos (Palmas, 2024d; 2024e). Tais escolhas sugerem que, mesmo após a realização de processo seletivo e consulta à comunidade escolar, a decisão final do Executivo desconsiderou reiteradamente a legitimidade democrática do voto, revelando a persistência de um padrão de provimento da função de diretor(a) pautado mais por vínculos políticos do que por critérios técnicos ou democráticos.

A baixa participação eleitoral, portanto, não compromete apenas o processo de provimento da função de diretores(as), pois revela fragilidades mais amplas no plano da democratização da gestão escolar, como a ausência de uma cultura de participação consolidada nas UEs e a limitação da efetiva autonomia dessas unidades de ensino.

O baixo índice de participação, além do que já foi exposto, permite-nos ainda destacar os efeitos de individualização, característico do Estado burguês. Basta-nos, nesse sentido, remetermo-nos ao parágrafo segundo do artigo 50 da Lei n. 3.057/2024, segundo o qual “É vedada a ação de agentes políticos ligados aos poderes constituídos bem como **entidades organizadas no processo eleitoral em apoio a qualquer candidato**” (Palmas, 2024a, grifos nossos). Assim, as pessoas que se inscrevem para o processo eleitoral misto o fazem individualmente, como se a própria existência desse processo não tivesse nada a ver com a luta coletiva do movimento docente. Em paralelo, os atos do Executivo municipal se apresentam como expressão da vontade geral, o que evidencia o efeito de representação da unidade – ocultando, assim, o favorecimento das relações clientelistas que se articulam nos bastidores.

A análise dos perfis dos(as) candidatos(as) menos votados que foram, ainda assim, nomeados(as), reforça o diagnóstico de reprodução de práticas clientelistas. Parte desses(as) nomeados(as) ocupava cargos comissionados na SEMED/Palmas em 2024 ou exercia funções de apoio à direção escolar nas UEs, o que sugere que a nomeação se baseou mais na lealdade política do que na legitimidade decorrente do voto da comunidade. Assim, podemos afirmar

que o próprio interior das unidades escolares tende a reproduzir esse padrão: diante da vedação à candidatura de pessoas com mais de três anos na função de diretor(a) escolar na mesma UE, observamos a tentativa de “fazer” um(a) substituto(a) que fosse alinhado ao grupo político que detinha a direção de determinada UE.

De maneira geral, podemos dizer que o processo eleitoral misto para o provimento da função de diretor(a) escolar em Palmas evidencia como a lógica clientelista pode se reconfigurar para se manter mesmo diante de normativas que visam à gestão democrática, revelando limites estruturais da democratização da gestão escolar no contexto analisado.

Diante do exposto, observamos que a gestão pública da educação municipal de Palmas está aquém até mesmo dos limites estruturais impostos pela forma jurídico-política do Estado burguês. O processo eleitoral misto, no contexto das características políticas da formação social de Palmas, desvela um cenário em que práticas e relações políticas clientelistas se sobrepõem à institucionalidade formalmente democrática. Isso contrasta com a noção ideológica de um Estado neutro, supostamente representativo de toda a sociedade. Embora, para as pessoas que buscam superar a exploração capitalista, o desmascaramento do caráter classista do Estado seja um objetivo fundamental, no caso de Palmas, parece que estamos diante ainda de relações políticas majoritariamente pré-republicanas, de modo que até mesmo a garantia das condições mais elementares de participação se impõe, sobre nós, como a esfinge de Tebas: decifrem-me ou os devoro.

Em caráter de síntese, podemos dizer que a gestão democrática da educação, tal como se apresenta na formação social palmense, resulta do entrelaçamento de elementos da democracia burguesa, expressos em dispositivos normativos que regulamentam a participação de forma controlada; práticas clientelistas de origem pré-burguesa, que se mantêm como forma dominante de articulação entre Executivo e Legislativos municipais; e traços marginais da democracia como reivindicação do movimento docente. Compreender que o plano efetivo da gestão democrática da educação pública municipal de Palmas condensa todos esses elementos contraditórios nos permite localizar melhor a incidência, ou possibilidades de incidência, dos rebatimentos decorrentes da afirmação da *accountability* educacional. Nesse contexto, julgamos fundamental problematizar como a afirmação da *accountability* educacional, enquanto lógica predominante na regulação das políticas públicas em educação, tem gerado rebatimentos no plano da democratização da gestão escolar pública municipal na rede de ensino de Palmas, revelando limites estruturais à democratização da gestão escolar no contexto analisado. Importa-nos, reiterar, por fim, que, embora o foco desta seção tenha sido, em grande parte, limitado à forma de provimento da função de diretor escolar, trata-se apenas de uma das

dimensões do plano da democratização, que abrange ainda aspectos como autonomia escolar, colegiados e participação da comunidade – elementos que também podem ser impactados pelas práticas clientelistas e pela lógica da *accountability*, como explicitaremos na seção a seguir.

4.3 Afirmção da *accountability* educacional e seus rebatimentos no plano da democratização da gestão escolar pública municipal

Nesta seção, tematizamos encaminhamentos político-práticos, verificados no governo municipal de Palmas, Tocantins, sintonizados com políticas de regulação educacional por resultados, que denotam a afirmação da *accountability* como mecanismo de gestão da educação, e como esses mecanismos rebatem no plano da democratização da gestão escolar. Nesse sentido, realizamos um levantamento de dispositivos normativos que explicitam mecanismos de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Esses dispositivos estão sistematizados no Quadro 1 a seguir, possibilitando visualizar o encadeamento normativo e suas correlações com contribuições teóricas de Afonso (2009a; 2013).

QUADRO 1 – Seleção de dispositivos normativos que denotam a afirmação da *accountability* em Palmas, Tocantins 2015-2024.

Ano	Dispositivo	Descrição
2015	Lei Complementar n. 315, de 25 de março de 2015. (Bloco 1)	Institui o Sistema de Avaliação de Desempenho do(a) servidor(a) público de Palmas, vinculando resultados individuais à concessão de gratificações e prêmios. Prevê avaliações periódicas baseadas em metas pactuadas e indicadores de desempenho, configurando mecanismos típicos de responsabilização e prestação de contas. No campo educacional, podem contribuir para consolidar a lógica da <i>accountability</i> ao associar diretamente a avaliação ao reconhecimento financeiro e a gestão por resultados (Palmas, 2015a).
2015	Decreto n. 1.097, de 20 de agosto de 2015. (Bloco 1)	Regulamenta a Lei Complementar n. 315/2015 ao instituir o Acordo de Resultados como mecanismo de formalização de metas entre dirigentes e o Executivo municipal. Estabelece critérios de avaliação individual e institucional, com base em indicadores de desempenho, e vincula o alcance das metas ao pagamento de Prêmio por Produtividade. O decreto expressa as dimensões da avaliação, ao normatizar a mensuração do desempenho; da prestação de contas, ao indicar a seção do Diário Oficial em que serão publicados dados referentes à política (art. 3º); e da responsabilização, ao atrelar consequências remuneratórias aos resultados obtidos (Palmas, 2015b).
2015	Decreto n. 1.092, de 7 de agosto de 2015. (Bloco 1)	Institui comissão para auditar, por amostragem, e validar os resultados das avaliações realizadas por meio do Sistema de Bonificação por Mérito, conforme previsto na Lei 315/2015. O decreto incide sobre as dimensões da avaliação, ao normatizar a verificação da qualidade dos resultados, e da responsabilização, ao associar o desempenho individual à concessão de bonificações, reforçando a lógica meritocrática como critério de gestão (Palmas, 2015c).
2016	Lei n. 2.238, de 19 de janeiro de 2016.	Institui o Plano Municipal de Educação de Palmas (PME), que se baseia no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para definir médias educacionais a serem obtidas pelo município, evidenciando a dimensão da avaliação (Meta 5); prevê

QUADRO 1 – Seleção de dispositivos normativos que denotam o forjamento da afirmação da *accountability* em Palmas, Tocantins 2015-2024 (continuação)

	(Bloco 3)	(art. 6º) o monitoramento contínuo e a divulgação dos resultados em diferentes instâncias, delineando a dimensão da prestação de contas; e, ao condicionar o repasse de recursos financeiros à atuação do conselho escolar na elaboração, avaliação e execução do Projeto Político Pedagógico (Meta 15.6), esboça uma dimensão alternativa de responsabilização, não centrada em resultados de avaliações externas, mas participação colegiada.
2017	Portaria n. 395, de 18 de maio de 2017. (Bloco 1)	Institui a Comissão Permanente de Acompanhamento do Sistema de Bonificação por Mérito – SUPERHAR, com atribuições que incluem a homologação dos resultados, recomendação de ajustes nos indicadores e metas, e auditoria de eventuais divergências nos dados. O dispositivo reforça as dimensões da avaliação e da responsabilização ao atrelar bonificações ao desempenho e prever controle sobre os resultados apresentados (Palmas, 2017a).
2020	Lei n. 2.560, de maio de 2020. (Bloco 2)	Institui o “Prêmio Destaque Educador Palmense”, a ser concedido anualmente a educadores da rede pública municipal e estadual que se destaquem pelo rendimento dos alunos, projetos pedagógicos e métodos de ensino. A seleção é feita por comissões escolares e homologada pela Câmara Municipal. O dispositivo expressa a dimensão da avaliação, ao prever critérios de desempenho; e da responsabilização, ao associar reconhecimento público ao desempenho individual de educadores (Palmas, 2020).
2021	Portaria n. 0261 GAB/SEMED, de 31 de agosto de 2021. (Bloco 3)	Cria e institui o Sistema de Avaliação Educacional de Palmas (SAEP), com o objetivo de promover o monitoramento e avaliação do desempenho das escolas públicas municipais, considerando indicadores de aprendizagem e fluxo escolar. Prevê a utilização dos resultados para subsidiar o planejamento pedagógico e a formulação de políticas públicas. O dispositivo estrutura a dimensão da avaliação ao instituir um sistema próprio de mensuração de resultados escolares, podendo também ser relacionado à dimensão de prestação de contas, à medida que visa subsidiar a gestão educacional com base nos dados obtidos (Palmas, 2021).
2022	Lei n. 2.751, de 20 de junho de 2022. (Bloco 2)	Institui o “Prêmio Profissionais da Educação e Educadores”, destinado a servidores e estudantes dos 5º e 9º Anos do Ensino Fundamental da rede municipal, com base na participação no SAEB e nos resultados do IDEB. Estimula a avaliação educacional externa (SAEB/IDEB), pressupõe a prestação de contas do desempenho escolar à comunidade e promove a responsabilização com premiação a alunos, professores e unidades escolares com melhor desempenho (Palmas, 2022b).
2022	Decreto n. 2.279, de 28 de outubro de 2022. (Bloco 2)	Homologa o edital do Prêmio Profissionais da Educação e Educandos, que vincula premiação financeira ao desempenho no IDEB de 2021; reforça a dimensão da avaliação, da responsabilização e da prestação de contas – ainda que limitada à divulgação oficial dos premiados (Palmas, 2022c).
2023	Lei n. 2.998, de 30 de novembro de 2023. (Bloco 3)	Estabelece a avaliação de desempenho como critério para progressão funcional e exercício da função de diretor (artigos 20, 22, 28, 33, 42), o que remete às dimensões da avaliação e da responsabilização; institui (art. 45) comissão paritária com SEMED, Conselho Municipal de Educação (CME) e sindicato para acompanhar o PCCR, indicando a dimensão da prestação de contas (Palmas, 2023a).
2024	Lei n. 3.057/2024, de 5 de fevereiro de 2024. (Bloco 3)	Estabelece a autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas, a criação e atuação do Conselho Escolar com funções fiscalizadora e deliberativa, e prevê o processo eleitoral misto para diretores escolares, o qual exige plano de gestão e prestação de contas dos recursos públicos utilizados. A dimensão da avaliação aparece na exigência de apresentação e análise do plano de gestão e de resultados das avaliações internas e externas (art. 10, XV); a prestação de contas se expressa na obrigatoriedade de divulgação dos dados financeiros à comunidade escolar (art. 10, X e XI); e a responsabilização é visível na vinculação (art. 35, IV) entre desempenho na avaliação funcional e a possibilidade de candidatura à direção (2024a).

Legenda: Na coluna “Dispositivo”, foi indicado entre parênteses o número do bloco de análise para facilitar a referência aos dispositivos normativos que serão analisados em conjunto. Fonte: autoria própria com base em documentos publicados no Diário Oficial do Município de Palmas (2015-2024).

O quadro anterior não possui caráter conclusivo. Ele apresenta dispositivos que julgamos mais relevantes considerando a história recente de Palmas e o delineamento teórico

da nossa pesquisa, embora reconheçamos que outros dispositivos importantes possam não ter sido incluídos. A seguir, na medida do possível, faremos o ajuntamento dos dispositivos do quadro para o encadeamento em blocos da análise acerca dos rebatimentos decorrentes da afirmação da *accountability* no plano da democratização da gestão escolar.

4.3.1 O Sistema de Bonificação por Mérito (SUPERHAR): o burocratismo sofisticado e seus rebatimentos estruturais no plano da democratização

O primeiro conjunto de dispositivos (Bloco 1) diz respeito à base normativa formada pela Lei Complementar n. 315/2015, pelos Decretos n. 1.092/2015 e n. 1.097/2015 e pela Portaria n. 395/2017, que tratam do Sistema de Bonificação por Mérito, conhecido pela sigla SUPERHAR, que prevê acordos entre órgãos e entidades com vistas ao recebimento de prêmio por produtividade. Trata-se, portanto, de uma política voltada para quase todo o funcionalismo público, excetuando os órgãos responsáveis por sua gestão/execução, como a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Humano.

Oriundo de um programa de governo municipal denominado “Capital Humano” (Barbiero, 2015, [s.p.]), podemos afirmar, de maneira geral, que o SUPERHAR é uma política de caráter gerencialista, conforme depreendemos da análise de seus objetivos, expressos na Lei Complementar n. 315/2015 (Palmas, 2015a):

Art. 4º São objetivos fundamentais da indenização ao Acordo de Resultados:

- I - viabilizar a estratégia de governo, por meio de mecanismos de incentivo e gestão por resultados;
- II - alinhar o planejamento e as ações do acordado com o planejamento estratégico do governo, com políticas públicas instituídas e com programas governamentais;
- III - melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade;
- IV - melhorar a utilização dos recursos públicos;
- V - dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa municipal; e
- VI - estimular, valorizar e destacar servidores públicos, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos.

Embora não seja restrita ao âmbito da gestão escolar, a base normativa do SUPERHAR, de maneira geral, remete aos pilares da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização. Do ponto de vista formal, podemos dizer que é uma ação teórico-prática do governo de Palmas que denota a afirmação da *accountability* educacional, pois irradia para o âmbito das instituições públicas municipais, entre elas as UEs, práticas e valores meritocráticos que podem se constituir em rebatimentos no plano da democratização da gestão escolar de Palmas.

Por um lado, o SUPERHAR, enquanto afirmação da *accountability*, busca se sobrepor às práticas informais, gerando rebatimentos sobre elementos clientelistas do plano da democratização da gestão escolar pública municipal de Palmas; por outro, ao propagar formas ideológicas que reverberam os efeitos de isolamento, representação da unidade e que consolidam o burocratismo, incide fortemente sobre as características relacionadas à reivindicação do movimento docente.

Evidentemente em contraste com a formação social palmense, o SUPERHAR possui um nível de sofisticação bastante alinhado à estrutura jurídico-política característica do Estado burguês, firmado ideologicamente em termos como “[...] legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e economicidade [...]” (Palmas, 2015a; 2017). A sofisticação também se desenvolve no sentido da propagação do efeito de individualização, estimulando relações extremamente atomizadas, conforme o inciso II do parágrafo segundo do art. 6º do Decreto n. 1.097: “[...] a avaliação de desempenho qualitativa individual do servidor, (*sic*) será realizada pelo próprio servidor, por um servidor do mesmo setor e pelo seu chefe imediato e a nota final deste item será dada pela média simples das três avaliações” (Palmas, 2015b).

A implementação de práticas individualistas, baseadas em critérios supostamente técnicos em detrimento de relações comunitárias, produz efeitos neutralizantes sobre os agentes políticos – como podemos deduzir da leitura de Poulantzas e Saes, largamente referenciados neste trabalho. Essa neutralização, no âmbito das unidades de ensino, pode inviabilizar a autonomia pedagógica ou rebaixá-la ao nível de mera execução de diretrizes externas à comunidade escolar. Assim, os rebatimentos que decorrem do SUPERHAR incidem sobre todos os elementos característicos do plano da democratização da gestão escolar pública municipal em Palmas.

Do ponto de vista da prática social, a devida análise sobre a incidência do SUPERHAR no âmbito da gestão pública municipal ainda está por fazer. Todavia, notícias veiculadas na imprensa local sugerem uma implementação conturbada da política. Embora matérias disponíveis no site da Prefeitura de Palmas informem a previsão de investimento de cerca de R\$ 4 milhões em 2015, com previsão de que chegaria a R\$ 20 milhões nos próximos anos (2015d), a própria Prefeitura noticiou que o pagamento referente ao primeiro ano da política (2015) foi de quase R\$ 3 milhões (Palmas, 2017b, s/p). Além disso, há manifestações sindicais reivindicando o pagamento de valores referentes ao SUPERHAR (SISEMP, 2016; Atitude Tocantins, 2018) e contrária à própria concepção da política, por estimular a concorrência individual e desigualdades regionais (SINTET, 2015). A última informação pública que

encontramos sobre o SUPERHAR data de 28 de fevereiro de 2018, o que sugere que a política foi descontinuada.

4.3.2 Prêmios PDEP e PPEE: práticas clientelistas e seus rebatimentos no plano da democratização

O segundo bloco (2) de dispositivos compreende as Leis n. 2.560/2020 e n. 2.751/2022, bem como o Decreto n. 2.279/2022. Analisaremos, então, os rebatimentos que decorrem do “Prêmio Destaque Educador Palmense”(Palmas, 2020) e do “Prêmio Profissionais da Educação e Educadores” (Palmas, 2022b; 2022c). Inicialmente, no entanto, considerando os apontamentos de Boito Junior (2007), convém destacar que essas ações do governo municipal materializam interesses reais dissimulados na cena política palmense.

De um lado, o Prêmio Destaque Educador Palmense, doravante PDEP, é originário do Legislativo municipal; enquanto o Prêmio Profissionais da Educação e Educandos, doravante PPEE, resulta de proposição do Executivo municipal. Em ambos os casos, os argumentos mobilizados em suas justificativas, isto é, em seus objetivos e finalidades, referem-se à melhoria da qualidade da educação – evidentemente que não à qualidade socialmente referenciada, como preconiza o movimento docente, mas à qualidade instrumental/meritocrática. Foi o que observamos tanto no PDEP, que visa homenagear “[...] educadores pelo método de ensino, projetos pedagógicos, **rendimento dos alunos** e pelos relevantes serviços prestados à educação” (Palmas, 2020, grifo nosso), como no PPEE, que estabelece como a primeira de suas finalidades, no art. 1º da lei que o institui: “I - estimular a gestão e as práticas educativas que subsidiem a qualidade da aprendizagem e o melhor desempenho dos educandos” (Palmas, 2022c). Não obstante, o que se passa em segundo plano parece denotar os interesses dissimulados.

Nessa perspectiva, cabe-nos destacar que o PDEP, cuja premiação tem caráter simbólico – pois prevê, em seu art. 4º, apenas entrega de certificado ou placa alusiva (Palmas, 2020) –, estabelece que cada UE, por meio de comissão composta por professores, coordenadores e alunos, poderá indicar um educador de cada nível de ensino para que, posteriormente, uma comissão designada pelo presidente do Poder Legislativo, composta por quatro vereadores e um representante da SEMED/Palmas, analise as indicações e homologue uma lista com seis homenageados, sendo três da rede pública municipal. Por fim, o PDEP ainda prevê a entrega dos prêmios em Sessão Solene da Câmara Municipal (Palmas, 2020).

Quanto aos critérios avaliativos e detalhamento das atribuições da comissão avaliadora, tanto no âmbito das UEs como da Câmara, estes são vagos e não há previsão de nenhum ato normativo complementar. O art. 3º da Lei n. 2.560, por exemplo, define os seguintes critérios: “I - média geral de notas dos alunos; II - projetos pedagógicos desenvolvidos; III - métodos de ensino; e IV - relevantes serviços prestados à educação” (Palmas, 2020). Esse caráter genérico das disposições normativas do PDEP, em uma formação social como a palmense, caracterizada pelo modo de fazer política no interior, pode resultar em apropriação partidária, ensejando práticas políticas clientelistas.

Finalmente, em relação à prática social, não localizamos nenhuma notícia ou outro tipo de menção pública sobre a realização de sessão de premiação ou outras evidências de que o PDEP tenha sido realizado de fato – o que talvez se explique pela proximidade ao período pandêmico e, também, pelo caráter genérico de suas proposições.

O PPEE, por sua vez, possui disposições normativas mais elaboradas, embora isso não implique, necessariamente, práticas políticas inteiramente distintas daquelas ensejadas pelo PDEP. As premiações do PPEE podem consistir em diplomas de menção honrosa, viagens de estudos ou abono salarial para servidores, a critério da administração; e *laptops* para discentes de 5º e 9º Anos. Conforme a Lei n. 2.751/2022, em seu art. 5º, a SEMED/Palmas é a responsável pela organização e julgamento no âmbito do PPEE, cujo detalhamento se daria por normativa específica (Palmas, 2022b). Nesse sentido, localizamos o Decreto n. 2.279/2022, que homologou o Edital n. 1/2022 (Palmas, 2022c). Esse documento reafirma os objetivos do PPEE, detalha critérios e prêmios (estimados, ao todo, em R\$ 26.402.500,00), bem como define a composição da Comissão Organizadora e Julgadora dos Resultados, nos seguintes termos:

8. DA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO:

8.1 - A organização do processo de premiação que se propõe neste Edital dar-se-á da seguinte forma:

8.1.1 - Comissão Organizadora e Julgadora dos Resultados – Será presidida pela Superintendente de Avaliação e Desempenho Educacional e terá a seguinte composição:

8.1.1.1 - Um representante da Superintendência de Avaliação e Desempenho Educacional;

8.1.1.2 - Um representante da Diretoria de Legislação e Normas;

8.1.1.3 - Um representante da Diretoria de Tecnologia da Informação;

8.1.1.4 - Um representante da Diretoria de Avaliação, Estatística e Formação;

8.1.1.5 - Um representante da Diretoria do Ensino Fundamental;

8.1.2 - A Comissão Organizadora e Julgadora dos Resultados terá as seguintes atribuições:

8.1.2.1 - Divulgar o presente Edital;

8.1.2.2 - Efetuar os cálculos necessários para divulgação dos resultados;

8.1.2.3 - Repassar à Secretária Municipal da Educação todos os resultados obtidos para homologação e posterior divulgação.

8.1.2.4 - Estabelecer mecanismos de divulgação do prêmio, junto às Unidades Educacionais participantes;

8.1.2.5 - Executar todas as fases do Edital (Palmas, 2022c).

Além desse nível de detalhamento, o PPEE, em seu art. 1º, inciso II, estabelece explicitamente como critérios os resultados do IDEB (Palmas, 2022c).

À primeira vista, o nível elevado da elaboração normativa do PPEE, em comparação ao PDEP, e sua vinculação aos resultados do IDEB podem sugerir tratar-se de uma política mais alinhada ao ideal da democracia burguesa, sendo, no máximo, rebaixada pelo caráter gerencialista que comporta. Todavia, ao considerarmos que a composição da comissão organizadora e julgadora do processo é composta por cargos comissionados, e que não há representação de colegiados como o CME, Fórum Municipal de Educação ou Comissão do PCCR, desvelamos possibilidades de propagação de práticas clientelistas. Essas práticas, no entanto, são mais sutis do que as que podem decorrer do PDEP. Por exemplo, o PPEE estimula formas de valorização profissional que geram dependência política em relação ao governo que promove esses benefícios pontuais – geralmente não incorporados à carreira e de curto alcance –, além de proporcionar exploração simbólica da premiação por meio de ampla divulgação das cerimônias de entrega de prêmios.

O PPEE ainda se diferencia do PDEP por sua repercussão no âmbito da prática social. Nesse aspecto, encontramos algumas notícias que remetem tanto à realização do prêmio e ao pagamento do abono salarial referente à edição de 2022 (Gazeta do Cerrado, 2022), como ao não pagamento do abono salarial referente à edição de 2023 (SISEMP, 2024).

Em matéria no site da Prefeitura, datada de 12 de setembro de 2023, é noticiada a segunda edição do PPEE, com destaque para seu Edital, que passou a adotar como critério avaliativo os resultados do Sistema de Avaliação Educacional de Palmas (SAEP); estimou R\$ um total de R\$ 16.951.500,00; e incluiu o 2º Ano do Ensino Fundamental entre os anos a ser estimulados a participar das avaliações externas (Palmas, 2023b). Sobre o lançamento do PPEE-2023, cabe destacar que o evento ocorreu no dia 31 de julho de 2023 e reuniu:

[...] mais de 400 servidores por turno. A secretária municipal da Educação, Fátima Sena, esteve presente na cerimônia e lembrou que a Prefeitura de Palmas possui um sistema próprio de avaliação, o SAEP – Sistema de Avaliação Educacional de Palmas. Otimista, ela disse que em breve a Capital será a primeira colocada nas séries finais e iniciais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). “Venho da sala de aula e me emociona em falar e viver a educação. Sou muito feliz com o time que temos”, comemorou (Jornal Primeira Página, 2023, s/p).

Em síntese, tanto o PDEP como o PPEE, enquanto medidas que denotam a afirmação da accountability educacional em Palmas, TO, implicam rebatimentos no plano da

democratização da gestão escolar, que incidem tanto nas características da gestão democrática nos limites do Estado burguês como naquelas decorrentes da gestão democrática enquanto reivindicação do movimento docente. Observamos que essas medidas do governo municipal, ao condensar *accountability* educacional e práticas clientelistas, corroboram as considerações de Bottura (2019, p. 129) sobre a “[...] convivência de estratégias atualizadas e arcaicas de administração do bem público [...]” no Tocantins também para o âmbito da educação palmense.

4.3.3 SAEP e seus rebatimentos no plano da democratização: o flanco aberto à *accountability* educacional

Para este último bloco (3) de dispositivos, elencamos as Leis n. 2.238/2016 (PME), n. 2.998/2023 (PCCR), n. 3.057/2024 (Lei de Gestão Democrática) e a Portaria n. 0261/2021 (SAEP). Embora cada um desses dispositivos pudesse ser considerado independentemente, optamos por articular a análise para evitar repetições acerca dos rebatimentos comuns que esses dispositivos produzem. Evidentemente, há um nível de articulação entre todos os dispositivos elencados – sejam aqueles vinculados ao SUPERHAR, ao PDEP ou ao PPEE –, os quais, apesar de apresentarem contradições entre si, geram efeitos significativos em comum sobre as características da gestão democrática relacionadas às reivindicações do movimento docente. Esse último bloco de dispositivos, pelo seu caráter mais permanente e mais alinhado à lógica da regulação educacional por resultados, constitui uma base normativa mais coesa que pode contribuir para consolidar a *accountability* como mecanismo de gestão gerencial da educação pública municipal de Palmas. Ocorre, no entanto, que o percurso até essa consolidação não está de antemão determinado, pois o processo de regulação, mesmo nos limites do regime democrático burguês, pressupõe embates políticos que podem resultar, resgatando considerações de Saes (1998d), em entrelaçamentos inesperados de intenções.

Nesse sentido, convém-nos destacar, como eixo estruturante da análise deste bloco, o Sistema de Avaliação Educacional de Palmas, que embora tenha sido normatizado apenas pela Portaria n. 0261/2021, está presente na prática social do município desde 2012, conforme evidenciado por Silva (2022) e Nardi, Lagares e Bearzi (2023). Assim, o SAEP tem contribuído para consolidar uma cultura avaliativa no âmbito da rede municipal de ensino público de Palmas a mais de uma década. Portanto, trata-se de uma política enraizada na prática social, razão pela qual mereceria uma exposição detalhada. Todavia, considerando os objetivos de nossa pesquisa, nos limitamos a destacar dispositivos da Portaria n. 0261/2021 e evidências observadas na realidade educacional palmense que nos possibilitem identificar como os rebatimentos no plano

da democratização da gestão escolar se consolidam na trajetória do SAEP em articulação com o PME, o PCCR e a Lei de Gestão Democrática.

Vejamos o que define os artigos 1º e 2º da Portaria n. 0261/2021 (Palmas, 2021, grifos nossos):

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Avaliação Educacional de Palmas – SAEP, com a finalidade de **fornecer informações consistentes**, periódicas e **comparáveis** sobre a Educação Básica – Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) da Rede Pública Municipal de Ensino de Palmas, **capazes de orientar os agentes** envolvidos no processo educacional e no monitoramento das políticas voltadas para a **melhoria da qualidade da Educação**.

Art. 2º São objetivos do SAEP:

I – desenvolver um sistema de avaliação do desempenho escolar dos educandos da Educação Básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Palmas, que subsidie a Secretaria Municipal da Educação nas tomadas de decisões quanto à política educacional do Município;

II – **verificar o desempenho dos educandos** nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, nos componentes curriculares de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas, de modo a oferecer ao Sistema de Ensino Municipal e às equipes técnico-pedagógicas das unidades educacionais informações que **subsidiem**:

a) a **organização da Proposta Pedagógica** do Ensino Fundamental na Educação Municipal;

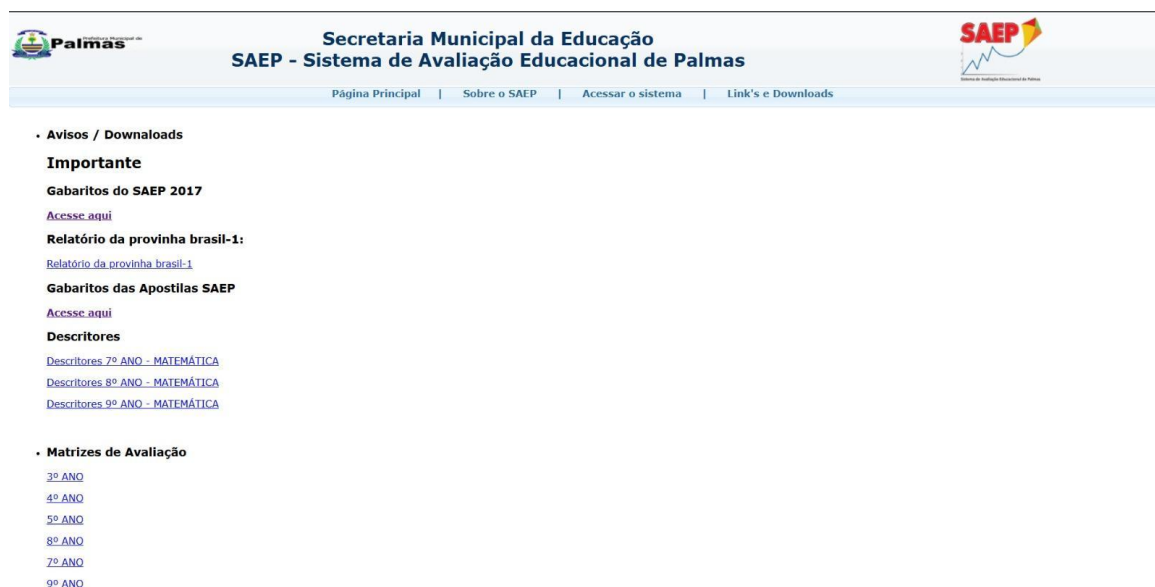
b) o **uso dos resultados da avaliação no planejamento escolar, na formação dos professores e no estabelecimento de metas para o Projeto Político Pedagógico de cada unidade educacional**.

III - **avaliar o sistema** de ensino, por se caracterizar como uma avaliação externa, e não o aluno, professor ou a escola individualmente.

De maneira geral, o SAEP, conforme instituído pela Portaria, condensa formalmente elementos que nos remetem tanto a características da democracia burguesa, como, em menor medida, a características da democracia vinculada ao movimento docente. Assim, essa política possui uma configuração contraditória. Por um lado, o artigo 1º estabelece como finalidade do SAEP a produção de informações consistentes, periódicas e comparáveis, destinadas a orientar os agentes educacionais no monitoramento das políticas voltadas à melhoria da qualidade da educação. Essa finalidade se desdobra, nos incisos I e II do artigo 2º, na previsão de que os resultados das avaliações do SAEP subsidiem a SEMED/Palmas e as equipes técnico-pedagógicas das UEs na organização do Projeto Político-Pedagógico (PPP), na formação docente e no estabelecimento de metas. Por outro lado, o inciso III do mesmo artigo afirma que o objetivo do SAEP é avaliar o sistema de ensino, e não individualizar a avaliação de alunos, professores ou escolas. O primeiro conjunto de elementos evidencia limites participativos que decorrem da estrutura jurídico-política do Estado burguês, pois implica uma participação limitada por parâmetros supostamente técnicos previamente definidos; enquanto o segundo aspecto constitui uma tentativa de resguardar algum valor comunitário, evitando atomização.

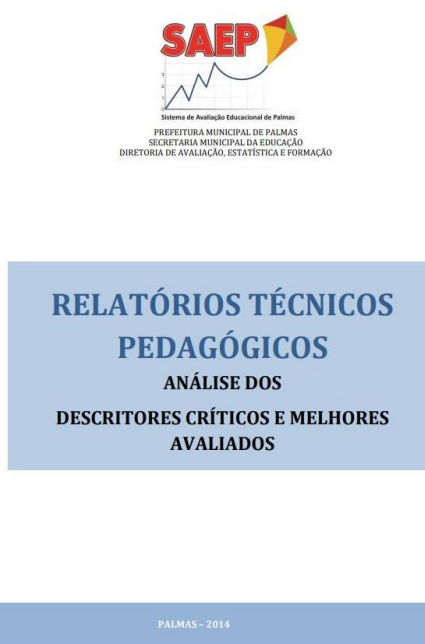
No âmbito da prática social, são abundantes as evidências da materialização do SAEP. As imagens a seguir representam uma amostra dessa presença, bem como demonstram aspectos de sua evolução.

IMAGEM 2 – Página Principal do ambiente virtual antigo do SAEP – [2017].



Legenda: A captura de imagem mostra o ambiente virtual antigo do SAEP, evidenciando o acesso a informações sobre as avaliações, que vão desde gabaritos, descritores e matrizes das avaliações do próprio SAEP a relatório da “Provinha Brasil”. Fonte: Autoria própria a partir de informações disponíveis em <http://semed.palmas.to.gov.br/saep/default.php>. Acesso em: 02 jul. 2025.

IMAGEM 3 – Capa de relatório técnico-pedagógico – SAEP – 2014.



Fonte: Autoria própria a partir de informações disponíveis em <http://semed.palmas.to.gov.br/saep/default.php>. Acesso em: 02 jul. 2025.

IMAGEM 4 – Página de relatório técnico-pedagógico – SAEP – 2014.

DISCIPLINA: MATEMÁTICA			SÉRIE/ANO: 5º ANO		
DESCRIPTORIOS CRÍTICOS – ABAIXO DE 50% DE ACERTOS					
DESCRIPTOR	QUESTÃO BLOCO	% DE CERTOS	HABILIDADE	SUGESTÃO PARA MELHORIA DE DESEMPENHO	
D1	Q1-BL4	30,52	Identificar a localização/movimentação de objeto em mapas, croquis e outras representações gráficas.	Trabalhar usando exemplos concretos, por exemplo, realizando trajetos de caminhada dentro da própria escola e no caminho para casa, em seguida, representar estes trajetos por meio de um desenho. Deve focar bastante a questão da lateralidade, virar a esquerda ou direita.	Este relatório mostra que houve discrepância entre as duas porcentagens de acerto das questões número 1 dos blocos 3 e 4, que abordam o descritor 1. Uma análise das duas questões nos leva a perceber que a primeira questão do bloco 3 é de resposta direta, bastando para isso ler e observar a localização dos objetos no desenho, enquanto no segundo caso, envolve interpretação de lateralidade. Possivelmente, houve dificuldade por parte dos alunos na interpretação dessa última questão.

8

Legenda: A captura de imagem mostra uma página de relatório técnico-pedagógico do SAEP, onde consta sugestões às escolas para melhoria de desempenho em determinado descritor relacionado ao 5º Ano do Ensino Fundamental. Fonte: Autoria própria a partir de informações disponíveis em <http://semed.palmas.to.gov.br/saep/default.php>. Acesso em: 02 jul. 2025.

(Continua na próxima página com a imagem 5)

IMAGEM 5 – Página inicial do novo ambiente virtual do SAEP – [2025]



Legenda: A captura de imagem mostra o novo ambiente virtual do SAEP, evidenciando o acesso a resultados do SAEP, documentos, cronograma, manuais, relatórios e vídeos tutoriais. Fonte: Autoria própria a partir de informações disponíveis em <https://sites.google.com/seduc.to.gov.br/daef-saep>. Acesso em: 02 jul. 2025.

IMAGEM 6 – Resultados de 2025 – SAEP – 2025.



Legenda: A captura de imagem mostra opções de acesso a resultados do SAEP por UEs, por Item-Habilidade e por estudantes disponíveis em planilha eletrônica e ferramenta *dashboard* de acesso restrito. Fonte: Autoria própria a partir de informações disponíveis em <https://sites.google.com/seduc.to.gov.br/daef-saep>. Acesso em: 02 jul. 2025.

IMAGEM 7 – Página do Relatório da Avaliação Bimestral 2, junho/2025 – SAEP – 2025.



RESULTADOS DA AVALIAÇÃO BIMESTRAL 2 - 1º ANO

UNIDADES	LP	MAI	MEDIA
CMEI SONHO DE CRIANÇA	9,77	9,83	9,80
CMEI CANTINHO DA ALEGRIA	9,59	9,66	9,62
CMEI FONTES DO SABER	9,22	9,85	9,54
EM CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE	9,16	9,45	9,32
EM PR PAULO LEVIAS MACALAO	9,35	9,55	9,47
ETI MARCOS FREIRE	9,81	9,06	9,44
CMEI CARROSEL	9,22	9,39	9,30
ETI APRIQIO THOMAZ DE MATOS	8,79	9,46	9,13
CMEI CONTOS DE FADA	8,77	9,29	9,03
EM MARIA VERONICA ALVES DE SOUSA	8,90	9,08	8,99
CMEI R MARIA CUSTODIA DE JESUS	8,98	9,32	9,15
CMEI CANTINHO DO SABER	8,77	9,09	8,93
EM THIAGO BARBOSA	8,77	9,09	8,93
ETI CORA CORALINA	8,64	9,09	8,86
EM BENEDITA GALVAO	8,81	8,81	8,81
CMEI MILHINHOS	8,63	8,96	8,79
ETI ANDRÉ SPINOLA TEIXEIRA	8,73	8,82	8,78
EM MONTEIRO LOBATO	8,30	9,23	8,77
ETI MONSENHOR PEDRO PIAGEM	8,86	8,57	8,71
CMEI ROMILDA BUCKE GUARDA	8,39	8,84	8,61
EM HENRIQUE TALONE PRHEIRO	7,73	9,46	8,59
EM PAULO FREIRE	8,38	8,81	8,59
ETI PROFª SUELI DE ALMEIDA RECHE	7,50	9,65	8,58
EM CRISTIM PEREIRA ALENCAR	8,58	8,58	8,57
EM FRANCISCA BRANDAO RAMALHO	8,16	8,84	8,55
ETI CAROLINE CAMPELO CRUZ	8,42	8,83	8,52
EM DEBORAIS DO SABER	8,06	8,89	8,48
CMEI SONHO ENCANTADO	7,95	9,00	8,48
CMEI VITORIA-REGIA	7,78	9,02	8,40
ETI PE JOSMO MORAES TAVARES	8,07	8,61	8,34
ETI EURDICE FERRERA DE MELLO	7,81	8,49	8,15
CMEI PRINCIPES E PRINCESAS	7,52	8,45	8,13
ETI ALJUVANTE TANIANEIRE	8,05	8,22	8,13
EM PROFª ROSEMI FERNANDES	7,85	8,38	8,10
ETI JOAO BELTRAO	7,47	8,43	7,95
EM ESTEVAO CASTRO	7,78	8,10	7,94
EM AURELIO BUARQUE DE HOLANDA	7,57	8,27	7,92
EM LUCIA SALES PEREIRA RAMOS	7,66	8,07	7,87
ETI LUCIANE DE OLIVEIRA	8,16	7,37	7,75
EM MARIA ROSA DE CASTRO SALES	6,90	8,37	7,63
EM ANTONIO GONÇALVES DE CARVALHO	7,28	7,78	7,52
ETI DANIEL BATISTA	6,82	7,61	7,36
MEDIA GERAL DA REDE	8,36	8,85	8,61

Secretaria Municipal da Educação | **PALMAS** PREFEITURA | 13

Legenda: A captura de imagem mostra uma página do Relatório de Avaliação Bimestral, de junho de 2025, onde se pode observar o ranqueamento de UEs por resultados relacionados do 1º Ano do Ensino Fundamental. Fonte: Autoria própria a partir de informações disponíveis em <https://sites.google.com/seduc.to.gov.br/daef-saep>. Acesso em: 02 jul. 2025.

IMAGEM 8 – Página de login da ferramenta *dashboard* – SAEP – 2025.



Legenda: A captura de imagem mostra a ferramenta *dashboard*, restrita, aparentemente, a usuários das equipes técnica-pedagógica da SEMED/Palmas e gestoras das UEs. Fonte: Autoria própria a partir de informações disponíveis em <https://sites.google.com/seduc.to.gov.br/daef-saep>. Acesso em: 02 jul. 2025.

IMAGEM 11 – Manual de aplicação de avaliação bimestral – SAEP – 2024.



Legenda: A captura de imagem mostra um manual de aplicação de avaliação produzido no âmbito do SAEP e disponibilizado às equipes gestoras das UEs. Fonte: Autoria própria a partir de informações disponíveis em <https://sites.google.com/seduc.to.gov.br/daef-saep>. Acesso em: 02 jul. 2025.

(Continua na próxima página com a imagem 12)

IMAGEM 12 – Divulgação do 1º Lugar no SAEP – 2023.



11 janeiro 2024 às 12:24

Escola de campo ETI Luiz Nunes alcança o 1º lugar no Saep 2023 entre turmas 2º ano do ensino fundamental

Legenda: A captura de imagem mostra uma professora e crianças do 2º Ano do Ensino Fundamental, classificadas em primeiro lugar nas avaliações de 2023, posando com um Guia de Aprendizagem elaborado pelo SAEP – (rostos foram desfocados para preservar a identidade das pessoas). Fonte: Autoria própria a partir de informações de Palmas (2023c).

A comparação da Imagem 2 com as Imagens de 5 a 10 sugere um avanço significativo no que diz respeito à divulgação de informações referentes ao SAEP, o que nos remete, conforme contribuições conceituais de Afonso (2009a), à dimensão da prestação de contas como um pilar da *accountability* educacional. Nesse aspecto, destacamos que a necessidade de *login* e senha para acesso ao painel de resultados (ferramenta *dashboard*), e seus recursos dinâmicos e visualmente atrativos (ver Imagens 5 a 10), não impede o acesso à informação em si, apenas o limita a duas formas principais: vários arquivos de planilhas eletrônicas, o que dificulta a sistematização das UEs em diferentes ranques; e classificações parciais disponíveis em relatórios, como o da Imagem 7. Isso pode representar uma tentativa de dar consequência prática ao disposto no inciso III do artigo 2º da Portaria n. 0261/2021 – avaliar o sistema, não o indivíduo – (Palmas, 2021). Não obstante, os efeitos do ranqueamento sobre a gestão escolar são inevitáveis, inclusive com possibilidade de individualização de responsabilidades, considerando que as equipes gestoras das UEs, devido ao acesso rápido aos gráficos dinâmicos,

irradiam esses efeitos para toda a comunidade escolar, o que pode resultar em pressões por melhores resultados junto aos profissionais da educação. De modo semelhante, a divulgação de resultados, como no caso da Imagem 12, reverbera valores ideológicos que remetem à meritocracia, o que também pode gerar efeitos sobre toda a comunidade escolar.

A condensação dessas contradições parece uma constante desse bloco normativo, sendo a Meta 5 do PME, que trata da qualidade da educação básica fixando médias específicas do IDEB como objetivo para década, um exemplo bastante elucidativo, pois ao longo de suas 37 estratégias enfatiza aspectos meritocráticos e instrumentais a aspectos contextuais, como é possível constatar na estratégia a seguir:

5.3) promover a avaliação institucional no Sistema Municipal de Ensino, mediante a utilização do conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional, associados a indicadores locais, visando promover as intervenções necessárias ao aprimoramento da oferta educacional, **tendo como base o perfil dos educandos e do corpo de profissionais da educação, as condições de infraestrutura das instituições, os recursos pedagógicos disponíveis, as características da gestão, outras dimensões relevantes**, além de considerar as especificidades de cada etapa, nível e modalidade do ensino (Palmas, 2016, grifo nossos).

A enunciação da dimensão contextual em que se inserem as avaliações externas não implica, por si só, sua presença na prática social. Com vistas a examinar a ocorrência de elementos contextuais no processo avaliativo, analisamos os relatórios elaborados no âmbito do SAEP em 2025. Apesar de afirmarem, em suas conclusões, que “[...] é imprescindível levar em conta não apenas o produto final (rendimento escolar), mas os fatores que estão diretamente ligados à escola, e que acabam influenciando na qualidade do ensino” (Palmas, 2025b, p. 202), os relatórios divulgam a classificação das UEs em ranques de melhor e pior desempenho com base apenas na média de acertos dos estudantes avaliados.

Efetivamente, o SAEP está assentado em uma padronização característica das avaliações no âmbito da *accountability* educacional, pois, como o próprio relatório destaca (Palmas, 2025b, p. 10), “[...] os itens que compõem as avaliações são construídos a partir das Matrizes de Referência, apresentando um recorte das habilidades e eixos temáticos considerados possíveis de serem aferidas (*sic*) por meio do instrumento utilizado em avaliações de larga escala”. Assim, tal como o princípio da gestão democrática desvanece no cenário clientelista palmense, os elementos contextuais são esfacelados pela lógica instrumental e meritocrática que orienta avaliações externas de larga escala como o SAEP.

Considerando com mais precisão o referencial teórico que embasa nossa análise (Afonso, 2009b; Poulantzas, 2019), podemos fazer, por ora, dois destaques: os relatórios do SAEP reconhecem que nem tudo que conta em educação é mensurável e mesmo assim as

avaliações do SAEP seguem ampliando o volume de informações para embasar políticas e práticas educativas, afastando do debate público a discussão sobre os fins da educação – seria ingenuidade pensar que o centro do debate e das articulações no âmbito das comunidades escolares não fosse outra coisa senão a melhoria dos índices;²⁰ em paralelo, ao desconsiderar os elementos contextuais, as avaliações do SAEP reverberam o efeito de representação da unidade, contribuindo para o enraizamento da ideologia meritocrática, como se o desempenho dos(as) estudantes e das escolas não dependesse de fatores extraescolares. No conjunto, os rebatimentos sobre o plano da democratização se dão tanto pela forma – a comunidade escolar se volta para o uso de apostilas, manuais e outras práticas que não problematizam as condições objetivas nas quais a UE está inserida; como pelo conteúdo, visto que os aspectos incomensuráveis da prática educativa, como formação ética e cidadã, fundamentais para uma democracia participativa, são preteridos em favor de aspectos instrumentais mensuráveis – o que empobrece o currículo escolar.

No que diz respeito ao PCCR e à Lei de Gestão Democrática, a interação em comum com o SAEP não está, ainda, bem delineada. Todavia, há condições para uma articulação de dispositivos capaz de gerar efeitos significativos sobre os profissionais da educação, que pode se irradiar para toda a comunidade escolar.

Como vimos na caracterização do plano da democratização da gestão escolar pública municipal de Palmas, a Lei n. 3.057/2024, ao normatizar o modo de provimento da função de diretor(a) escolar, reforça a lógica da avaliação baseada em critérios técnicos, em detrimento da participação da comunidade escolar – e a Lei . 2.998/2023 (PCCR), além de reforçar essa questão, ressalta a prerrogativa do chefe do executivo em relação à escolha do(a) diretor. Agora, convém-nos destacar que a direção escolar, enquanto liderança da UE, é quem primeiro sofre pressão quanto aos resultados do SAEP, pois, conforme o inciso XV da referida lei, deve “[...] apresentar, anualmente, ao Conselho Escolar e demais órgãos colegiados e de controle, os resultados da avaliação interna e externa da escola” (Palmas, 2024a). Deste modo, desenha-se um cenário que legitima progressivamente a presença do SAEP. Esse movimento de legitimação também se verifica, como vimos, no âmbito do PPEE – cuja edição de 2023 atribuiu centralidade ao SAEP como critério de premiação.

A Lei n. 2.998/2023, por sua vez, também reforça a lógica da avaliação ao estabelecer, em seu artigo 2º, inciso VI, como princípio a “[...] valorização do desempenho, da qualificação

²⁰ O Episódio n. 11 da 20ª Temporada de “Os Simpsons”, intitulado “Como a prova foi vencida” – uma sátira explícita à política estadunidense “*No Child Left Behind*” – ilustra comicamente o empobrecimento curricular decorrente de práticas escolares ensejadas pelas avaliações em larga escala.

e do conhecimento”. Essa disposição pode ensejar articulação com o SAEP no que tange a avaliação e valorização dos(as) profissionais da educação, sobretudo, docentes. Nesse sentido, destacamos o artigo 3º – que define a Avaliação Periódica de Desempenho como “[...] o instrumento utilizado periodicamente para aferição dos resultados alcançados pela atuação do Profissional de Educação, no exercício de suas funções, segundo parâmetros de qualidade do exercício funcional, conforme dispuser esta Lei” – e os artigos 12 e 13. O artigo 12 trata das atribuições genéricas dos profissionais da educação, definidas no Anexo II como: “Atuar na educação infantil, no ensino fundamental, na EJA ou no suporte pedagógico”; por sua vez, o artigo 13 aborda as atribuições específicas, sem defini-las, remetendo seu detalhamento a ato normativo do chefe do Executivo municipal. O parágrafo 4º do artigo 33 também prevê regulamentação complementar, ao afirmar que “[...] A avaliação permanente de desempenho será regulamentada por meio de portaria do Secretário Municipal de Educação”. Por fim, cabe mencionar ainda os incisos I, II e III do artigo 33, que estabelecem os seguintes parâmetros para a avaliação permanente: “I - responsabilidade, assiduidade e pontualidade; II - produtividade e planejamento; III - integração aos objetivos institucionais, relação interpessoal e disciplina” (Palmas, 2023a).

Diante deste cenário, cabe-nos perguntar: o que falta para que os(as) profissionais da educação passem a ser avaliados pelos resultados do SAEP? Certamente, ainda são necessários dispositivos normativos que articulem de forma coerente todos esses elementos legalmente instituídos e/ou previstos. Não obstante, essa possibilidade começa a se delinear de forma sutil vinculada à questão da qualidade educacional, sendo o fator avaliativo n. 19 da Avaliação de desempenho do(a) docente um dos primeiros indícios desse processo, ao avaliar o(a) docente conforme sua capacidade de se apropriar “[...] dos resultados das avaliações externas e internas para analisar o desempenho dos Alunos, avaliar a eficácia do ensino e implementar intervenções pedagógicas necessárias” (Palmas, 2025c). Assim, há um flanco aberto na carreira docente que pode ser explorado para a afirmação de modelos gerenciais de *accountability* a partir de uma articulação aos resultados do SAEP – ainda que o objetivo formalmente declarado deste seja avaliar o sistema e as escolas.

Diante do exposto, podemos afirmar que este bloco normativo – principalmente pela presença do SAEP e sua aparente neutralidade técnica associada à exclusão de elementos contextuais – contribui para consolidar o efeito de representação da unidade no interior das UEs, tendo como característica mais evidente o ranqueamento de escolas com base exclusivamente na média de acertos dos(as) estudantes. Tudo se passa como se as condições socioeconômicas, sobre as quais as UEs têm pouca ou nenhuma incidência, fossem irrelevantes

para a produção dos resultados. Simultaneamente, o bloco normativo também contribui para a consolidação do efeito de individualização, ao isolar cada agente escolar no papel que lhe cabe na produção dos resultados, ensejando processos de responsabilização individual, sobretudo na figura do(a) diretor(a) escolar. Além disso, esses rebatimentos também incidem sobre o currículo e o trabalho pedagógico, extrapolando o âmbito da direção das escolas, principalmente por estimular o uso de recursos didáticos reducionistas como apostilas e simulados focados apenas em elementos mensuráveis e comparáveis da formação escolar – o que contraria a formação integral do ser humano, comprometendo o preparo para uma vida cidadã.

Finalizamos nossas considerações sobre este último bloco de dispositivos normativos destacando que os rebatimentos que ele produz, assim como os que ele pode produzir, desenham um cenário preocupante no plano da democratização da gestão escolar pública palmense. Chegamos a essa constatação ao considerarmos que o avanço constante do SAEF – hegemonizado pela lógica instrumental e meritocrática – e a predominância em Palmas do modo de fazer política no interior – marcado por práticas clientelistas – ao se confrontar com o movimento docente nos diferentes âmbitos da regulação da educação, pode resultar em entrelaçamentos inesperados de intenções que incidam negativamente sobre a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da gestão escolar. Todavia, não devemos descartar de antemão a possibilidade de participações efetivas que ultrapassem a mera enunciação de elementos contraditórios no corpo dos dispositivos normativos. Nesse sentido, a afirmação da *accountability* em educação encetada pelo governo municipal produz efeitos contraditórios sobre os agentes educacionais – como a pressão por resultados – que o movimento docente poderia aproveitar, caso consiga minimizar os efeitos de individualização e representação da unidade, para fazer avançar características de uma democracia enquanto reivindicação-limite.

Por fim, após concluirmos a análise dos dispositivos normativos elencados no Quadro 1 e termos identificados seus rebatimentos, localizando as características do plano da democratização da gestão escolar pública municipal de Palmas sobre as quais incidem, interessa-nos agora compreender como esses mecanismos são apreendidos e ressignificados no âmbito das UEs, a partir das experiências de diretores(as) escolares. Assim, nosso objetivo na próxima subseção será identificar percepções e posicionamentos dos(as) diretores(as) sobre a afirmação da *accountability* educacional em Palmas.

4.4 Efeitos ideológicos na afirmação da *accountability*: reverberações no discurso de diretores(as)

Esta penúltima seção, antes das nossas considerações finais, é destinada à exposição de alguns destaques analíticos acerca das entrevistas que realizamos com gestores(as) de escolas públicas municipais de Palmas, Tocantins.²¹ Além do referencial teórico detalhado nas seções anteriores, nossas considerações tomarão por base também alguns itens analíticos da Análise Crítica do Discurso (ACD) desenvolvida por Norman Fairclough em “Discurso e mudança social”, onde o autor adverte que a análise textual não deve ser isolada dos contextos mais amplos em que está inserida – razão pela qual o autor destaca três dimensões estruturantes para a ACD, que consistem em “[...] análise do discurso como texto, prática discursiva e prática social” (Fairclough, 2016, p. 245). Essa perspectiva coaduna com nossa intenção de expor percepções de posicionamentos dos(as) diretores(as) escolares acerca da afirmação da *accountability* educacional em Palmas. Todavia, antes de prosseguir, convém-nos justificar, brevemente, algumas opções teórico-metodológicas que fizemos considerando nossa matriz teórica principal.

Nosso recorte sobre as proposições teórico-metodológicas da ACD considera os seguintes pressupostos teóricos: a ideologia “[...] tem existência material nas práticas das instituições, que abre caminho para investigar as práticas discursivas como formas materiais de ideologia” (Fairclough, 2016, p. 117); “[...] a ideologia ‘interpela os sujeitos’, que conduz à concepção de que um dos mais significativos ‘efeitos ideológicos’ que os linguistas ignoram no discurso (Segundo Althusser), é a constituição dos sujeitos” (Fairclough, 2016, p. 117); e “[...] os ‘aparelhos ideológicos de estado’ (instituições tais como a educação ou a mídia) são ambos locais e marcos delimitadores na luta de classe, que apontam para uma análise de discurso orientada ideologicamente” (Fairclough, 2016, p. 117). Ora, esses pressupostos parecem se coesionar em grande medida com as nossas considerações acerca dos efeitos ideológicos oriundos da estrutura jurídico-política do Estado burguês que se condensam na ideologia meritocrática reverberada pela *accountability* educacional. Nessa perspectiva, baseando-nos em observações do próprio Fairclough (2016, 116-122), elencamos alguns itens analíticos da ACD que julgamos mais ajustados para alcançar os fins a que nos propusemos nesta subseção. Assim,

²¹ Ensaíamos um esboço dessa análise ainda em 2024, todavia, limitando-nos à Questão 1 – “Como você percebe as atuais demandas por resultados educacionais da escola e como você tem se situado diante delas? –, sintetizada em um resumo expandido submetido à 5ª Reunião Científica Regional da ANPEd Norte, disponível em <https://gepeem-uft.com.br/publicacao/inicio.php>.

nos referimos especificamente aos seguintes itens: pressuposição, metáfora, coerência, transitividade e tema, intertextualidade e transformação e formação do *ethos*.

Pressuposição, na ACD, remete às proposições enunciadas em um texto que denotam algo dado de antemão, ainda que se possa questioná-lo. Parafraseando Fairclough (2016, p. 155), podemos pensar no seguinte exemplo: “A ameaça do SAEF à carreira docente é mito”. Figura como pressuposto, ainda que negado, a pressuposição de que existe uma ameaça. Segundo o autor, essas pressuposições geralmente são precedidas pela conjunção “que” ou por artigos definidos (o, a, os, as), como no discurso do(a) diretor(a) F na seguinte oração: “[...] a gente mostra a importância social que essa prova tem, que essa avaliação tem (...) o contexto da educação para o município [...]”. Neste trecho, está pressuposta a importância social da avaliação externa, o discurso não argumenta sobre tal importância, ocorre como se ela estivesse previamente dada. A relevância deste item para nosso trabalho está em seu potencial analítico de identificar pressuposições que denotem a incidência de efeitos ideológicos sobre os(as) agentes educacionais.

A ACD concebe a metáfora como “[...] um elemento potente na transformação não apenas do discurso, mas também do pensamento e da prática” (Fairclough, p. 241). Nesse sentido, podemos analisar se há nas metáforas usadas pelos(as) gestores(as) entrevistados, alguma reprodução ideológica em relação ao nosso objeto de estudo.

A coerência, diferentemente do que o senso comum enseja, não é, segundo a ACD, algo inerente ao do texto, “[...] mas uma propriedade que os intérpretes impõem aos textos, e diferentes intérpretes (incluindo o(a) produtor(a) do texto) possivelmente geram diferentes leituras coerentes do mesmo texto” (Fairclough, 2016, p. 171). Os desdobramentos analíticos desse item em relação ao nosso objeto de estudo podem ser relevantes para compreender como os(as) diretores(as) escolares entrevistados(as) constroem sentidos sobre suas práticas, que são ensejadas pelas ações teórico-práticas do governo municipal de Palmas que denotam a afirmação da *accountability* em educação. Esses sentidos indicam tensionamentos e/ou reprodução da lógica da *accountability* educacional?

Para a ACD, transitividade e tema dizem respeito ao modo como a gramática e o vocabulário representam a realidade. Em relação à gramática, destacamos os processos de nominalização e apassivação. O primeiro “[...] transforma processos e atividades em estados e objetos, e ações concretas em abstratas [...]” (Fairclough, 2016, p. 277); o segundo converte “[...] uma oração ativa em uma oração passiva” (Fairclough, 2016, p. 277). Segundo o autor, “Tais transformações podem ser associadas com aspectos do texto ideologicamente significativos, tal como a mistificação sistemática da agência: ambas permitem que o agente de

uma oração seja omitido” (Fairclough, 2016, p. 41). Enquanto consequência instrumental para a análise das entrevistas, podemos formular a seguinte questão: as ações que denotam a afirmação da *accountability* educacional aparecem como fatalidades ou como ações de agentes responsabilizáveis?

Para a ACD, o tema é o ponto de partida da oração. Sua importância está em possibilitar examinar funções textuais, analisando “[...] como elas estruturam a ‘informação’ num sentido geral” (Fairclough, 2016, p. 227). Nessa perspectiva, importa destacar os temas marcados e não marcados pela relevância que possuem para revelar “[...] pressupostos de senso comum a respeito da ordem social e das estratégias retóricas” (Fairclough, 2016, p. 228). Ao observarmos os exemplos usados pelo autor (Fairclough, 2016, p. 228), podemos dizer que a marcação do tema é observável no início da oração, sendo o tema marcado se a oração começar com um elemento distinto do sujeito da oração, como em: “Pelo contrário, eu acho que os resultados educacionais fortalecem a democracia [...]” (diretor B). A marcação temática, caracterizada por “Pelo contrário” remete ao discurso do enunciado da Questão 5 e indica, em termos de estratégia retórica, uma argumentação oposta à ensejada pelo enunciado da referida questão, revelando pressupostos do senso comum que reproduzem a ideologia meritocrática.

Em termos genéricos, intertextualidade e transformação denotam tanto referências a outros textos como o modo como esses textos são apropriados pelos agentes. Enquanto desdobramento poderíamos questionar: como os(as) diretores se apropriam de discursos institucionais? Ressignificando-os ou apenas os referendando? Isso poderia indicar traços de resistência, luta, acomodação ou reprodução ideológica.

Por fim, a formação do *ethos* se relaciona com a dimensão subjetiva. Aspectos como formação, moralidade, experiência profissional, entre outros, se condensam na formação de um sujeito enunciativo, credibilizando seus argumentos. Constitui-se, portanto, em uma importante estratégia discursiva (Fairclough, 2016, p. 207). As consequências instrumentais que podemos inferir são: os discursos dos(as) gestores(as) que recorrem à formação do *ethos*, enquanto estratégia discursiva, revelam algum posicionamento em relação à tensão entre gestão democrática e a afirmação da *accountability* educacional? Os discursos dos(as) diretores(as) remetem a aspectos da formação do *ethos* institucional da SEMED/Palmas?

Os desdobramentos instrumentais dos itens analíticos que selecionamos da ACD se mostram bastante promissores. Não obstante, dada a limitação desta dissertação – que se estendeu mais que o esperado –, não podemos mais que tangenciar o potencial analítico delineado acima, razão pela qual disponibilizamos, no Apêndice A, as transcrições analisadas. Essa opção também se justifica pela necessidade de reservarmos algum espaço para sintetizar

considerações sobre as entrevistas a partir dos demais prismas analíticos usados nas seções anteriores.

Os discursos analisados foram enunciados pelos(as) diretores(as) em resposta à Questão 5, a saber: Em sua opinião, providências no campo da gestão da escola, com vistas ao alcance de melhores resultados pelos estudantes nas avaliações externas, contrastam ou não com os pressupostos da gestão democrática?

Enquanto a maioria das pressuposições nos discursos dos(as) diretores(as) sugere que não há contrastes entre avaliações externas e gestão democrática (diretores(as) A, B, C, E, F, I), outras indicam até mesmo avanços democráticos como consequência dessas avaliações (D, G, I). Por outro lado, há também pressuposições que reconhecem conflitos entre essas avaliações e a gestão democrática (D, G, H, I). Ressaltamos ainda que alguns discursos contêm pressuposições que transitam entre diferentes posições, como o discurso do(a) diretor(a) I: “Eu entendo que continua tendo um olhar ainda muito democrático [...]”; “[...] não existe mais aquela figura do.. gestor que é dono da escola [...]”; e “Mas também não quer dizer que em algum momento precisa fazer um arranhadura (...) nessa situação”. De maneira geral, as pressuposições evidenciam a naturalização das avaliações externas como dispositivos neutros, o que pode contribuir para legitimá-las no âmbito da comunidade escolar.

Entre as metáforas presentes nos discursos, destacamos “engrenagem”, utilizada pelos(as) diretores(as) B e E, por indicar, a nosso ver, efeitos do burocratismo. No discurso do diretor(a) E, por exemplo: “Só que um sozinho não faz nada. O diretor é só uma pecinha na engrenagem”; enquanto o(a) diretor(a) B afirma: “É uma engrenagem complexa, a educação, muito complexa [...] O Estado precisa garantir, a família precisa garantir, né? E como que isso acontece é uma engrenagem ainda maior”. Em ambos os casos, a metáfora está inserida em um contexto enunciativo predominantemente de conformidade à estrutura hierarquizada que limita a ação do(a) diretor(a).

No que diz respeito à coerência, destacamos de forma representativa, o discurso do(a) diretor(a) F:

“[...] o estudante (...) nunca é forçado [...] a situação de estar e ter que fazer (...). O que a gente faz é um trabalho de conscientização, onde a gente mostra a importância dessas.. avaliações externas (...), o que elas podem propiciar e a gente trabalha, então, com o nível de consciência social [...] a gente mostra que não é mera.. não é mera situação de avaliação no dia de prova (...); a gente mostra a importância social que essa prova tem, que essa avaliação tem (...) o contexto da educação para o município (...) e que ele fazem parte desse processo, que eles ajudam a integrar através daquilo que a gente consegue aferir deles [...]”.

Em um contexto de demandas por resultados, o discurso acima mostra como o(a) diretor(a) dá sentido à sua prática ao apropriar-se da ação do governo com termos como “conscientização” e “importância social da prova”, o que denota a reprodução da lógica da *accountability* educacional. O discurso do(a) diretor(a) F também é representativo de aspectos relacionados à transitividade, pois evidência a direção escolar como agente mediador entre as demandas por resultados e os produtores de resultados. No primeiro plano, destaca-se o protagonismo da direção – “a gente faz”, “a gente mostra”, “a gente trabalha”, mas, no contexto geral as avaliações externas aparecem naturalizadas no âmbito da UE.

Em relação à intertextualidade e transformação, podemos destacar o discurso do(a) diretor(a) G:

“Tem escola que (...) incorporou já essa competição, que (...) quer ganhar, que (...) quer tá entre os primeiros, quer ranquear. [A escola G], por exemplo, teve um ano que não ranqueou. Então, assim, depois desse.. desse não-ranking (...), depois desse não ranqueamento, eles ficaram, assim, muito sentido, porque não deu o.. os oitenta por cento de frequência eh.. eh.. foi até um erro de questão de.. de censo, que teve um número que.. de aluno que foram transferidos, enfim.. eh.. nós não ranqueamos e aí os professores ficaram, assim, muito.. querendo ranquear esse ano, nem que.. Nós não almejamos realmente, assim, o primeiro lugar, a gente da nossa realidade, sabe da luta que é aqui a nossa comunidade, é uma comunidade carente, é uma comunidade que tem uma rotatividade muito.. muito alta, então entra e sai aluno o tempo inteiro, vindo de outros estados”.

A referência ao ranqueamento constitui um traço indicativo de intertextualidade manifesta, isto é, explícita, pois remete ao discurso institucional, e de transformação, pois a incorporação do ranqueamento denota uma acomodação. O discurso do(a) diretor G indica profundo enraizamento de efeitos ideológicos associados às avaliações externas ao ponto do não ranqueamento ter entristecido os(as) professores(as), mesmo em uma comunidade escolar em que elementos contextuais, como vulnerabilidade socioeconômica e rotatividade de matrículas, são interpretados como obstáculos ao ranqueamento. Nesse contexto, predominam traços de reprodução da lógica da *accountability* educacional sem questionamentos substantivos.

Finalmente, seguem os aspectos observados no conjunto dos discursos que denotam a formação do *ethos*: respeito, empatia, humildade, competência, experiência, resiliência, autonomia, reflexão, firmeza, serenidade, mediação, mérito e descentralização de decisão. Estes elementos indicam uma estratégia discursiva de construção de subjetividades mediadoras, capazes de conciliar as demandas por resultados com os princípios da gestão democrática – ainda que, na maioria dos discursos, os(as) próprios(as) diretores(as) neguem a existência de contrastes entre *accountability* educacional e democracia.

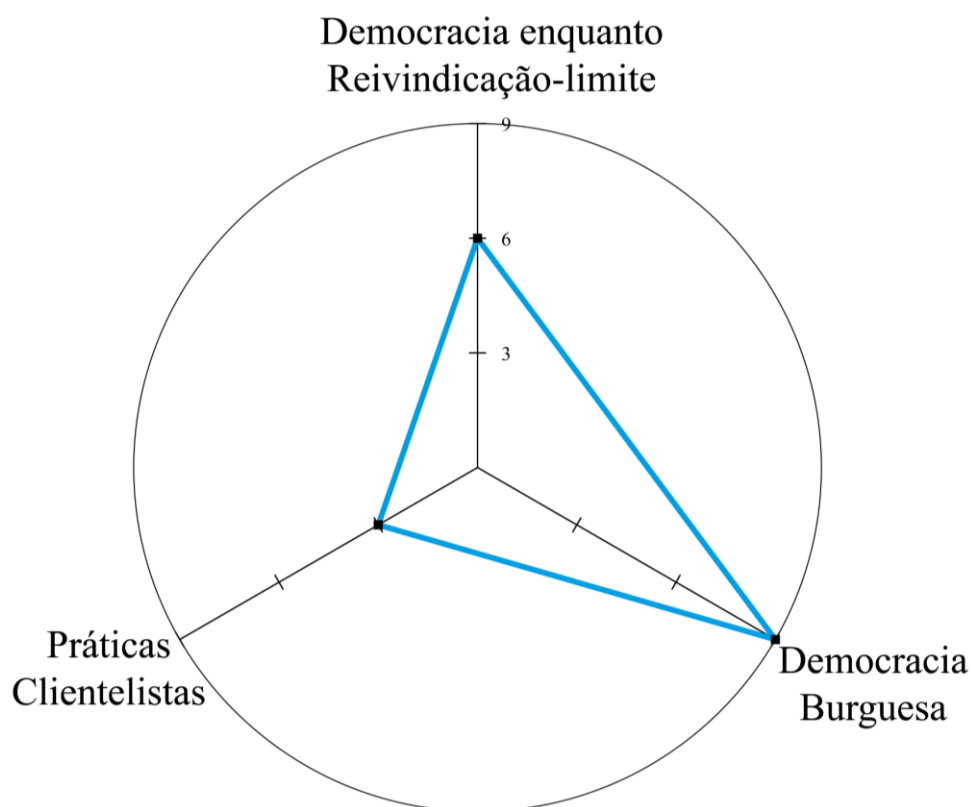
Podemos agora esboçar uma síntese condensando indícios de internalização dos efeitos ideológicos em agentes educacionais revelados pela análise dos discursos dos(as) diretores(as) a partir dos itens selecionados da ACD. Nesse sentido, podemos dizer que a ideologia meritocrática, característica da *accountability* educacional, interpela os agentes educacionais reverberando no plano da constituição subjetiva os efeitos de isolamento e representação da unidade – indispensáveis à manutenção e reprodução da exploração capitalista.

Considerando, agora, o plano da democratização da gestão escolar, podemos identificar, nos discursos dos(as) diretores(as), aspectos ideológicos relacionados a características de práticas sociais clientelistas, democrático-burguesas e associadas à democracia enquanto reivindicação-limite do movimento docente. Nessa perspectiva, podemos destacar que todos(as) os(as) diretores(as), em alguma medida, reconheceram que não há contraste entre demanda por resultados e gestão democrática, sendo esse posicionamento, a nosso ver, característico da democracia burguesa (participação baseada em normativas que relegam a comunidade ao segundo plano). Sobre as características da democracia enquanto reivindicação-limite, poderíamos destacar algumas orações críticas dos(as) diretores(as) bem como as credenciais utilizadas na construção do *ethos* – não o faremos por uma questão concisão e por estarem presentes em parte nas análises acima e no Apêndice A. Finalmente, podemos localizar ainda traços ideológicos relacionados a práticas clientelistas, como “Você tinha que ter falado na hora [...]” (C); “não marca reunião, mas é solicitado” (G); “alguém tem que decidir” (H). Evidentemente, essas características também se entrelaçam no âmbito ideológico do plano da democratização.

O Gráfico 5, a seguir, elaborado a partir das considerações acima, representa os entrelaçamentos e reverberações ideológicas no plano da democratização da gestão escolar.

(Continua na próxima página com o Gráfico 5)

GRÁFICO 5 - Entrelaçamentos e reverberações ideológicas no plano da democratização da gestão escolar – Palmas, TO (2025)



Legenda: O polígono representa, simultaneamente, os entrelaçamentos e as reverberações ideológicas no plano da democratização da gestão escolar pública municipal de Palmas, Tocantins. As reverberações são expressas pela extensão dos vértices em cada eixo; enquanto os entrelaçamentos resultam das sobreposições entre a área total do polígono e as áreas correspondentes aos eixos. Tal gráfico constitui-se enquanto recurso expositivo, embasado em impressões qualitativas, sem pretensões deterministas acerca do fenômeno representado. Os números dispostos no eixo indicam a quantidade de diretores(as) que expressou posicionamentos que julgamos característicos do eixo em questão, podendo um(a) diretor ser representado em mais de um eixo caso tenha posicionamentos diferentes. Fonte: autoria própria.

O Gráfico 5 possibilita algumas considerações comparativas entre a análise sobre o campo empírico-documental e o ideológico. A extensão do vértice no eixo das características da democracia burguesa sugere forte reverberação dos efeitos de individualização e representação da unidade, o que parece convergir com o verificado no campo empírico-documental. Todavia, as características relacionadas à democracia vinculada ao movimento docente – que se constitui, em última instância, uma reivindicação-limite no âmbito do Estado burguês – não repercutem no gráfico na mesma proporção das verificadas no âmbito documental e, sobretudo, no empírico, onde predominam práticas políticas clientelistas. Estas, por sua vez, aparecem de forma pouco expressiva no gráfico.

A primeira consequência que podemos tirar dessa comparação tem a ver com o descompasso entre o nível ideológico e o jurídico-político (nos limites da análise empírico-documental). Em termos mais elucidativos: a análise do modo de provimento da função de diretor(a) escolar(a) forneceu fartas evidências das práticas clientelistas, enquanto os resultados da análise do discurso sobre os contrastes entre *accountability* educacional e gestão democrática ocultou tais evidências. Essa disparidade reforça a necessidade de pesquisas que articulem os diferentes níveis de uma formação social, que não se limitem, sobretudo, ao que os próprios agentes declaram sobre si mesmos e suas práticas.

Em segundo lugar, a comparação entre os resultados dos dois níveis de análise enseja articulações no âmbito da prática social que podem ser úteis ao movimento docente com vistas a incidir no plano da democratização da gestão escolar. Embora as características da democracia enquanto reivindicação-limite estejam praticamente inertes no âmbito jurídico-político de Palmas, no nível ideológico elas parecem mais desenvolvidas – o que pode contribuir para o desenvolvimento de ações políticas que se aproveitem das condições ideológicas mais favoráveis para incidir sobre o nível jurídico-político. Esse esforço é fundamental para minimizar os efeitos das políticas de regulação educacional por resultados, que afirmam a *accountability* educacional como mecanismo gerencialista de gestão. Nesse sentido, práticas políticas efetivas no nível ideológico, articuladas ao âmbito jurídico-político, são imprescindíveis para interpelar os agentes educacionais, pois “Não se deve pressupor que as pessoas têm consciência das dimensões ideológicas de sua própria prática” (Fairclough, 2016, p. 120).

4.5 *Accountability* educacional e regulação em Palmas: limites à gestão democrática e proposições ao movimento docente

Em caráter conclusivo da Seção 4, cabe-nos destacar ainda que, embora nossas análises tenham se concentrado nos rebatimentos que decorrem das ações teórico-práticas do governo municipal que denotam a afirmação da *accountability* educacional e incidem sobre o plano da democratização da gestão da educação pública, sem pretensão de caracterizar pormenorizadamente a *accountability* educacional no município, podemos tecer algumas considerações sobre sua configuração geral em Palmas – todavia, sem pretensão de esgotar o tema.

Considerando as definições de Afonso (2013), parece-nos que o contexto regulacional no município de Palmas, sobre o qual os atos normativos se configuram, condensa

características de pelo menos duas versões do Estado-avaliador (1ª e 2ª fases). Essa condensação parece ocorrer muito mais pela sujeição do município a processos de regulação em âmbito nacional (PNE, SAEB, BNCC) e internacional (PISA) – e, evidentemente, pela própria configuração do Estado burguês brasileiro – do que apenas por iniciativas locais conscientemente deliberadas. Por exemplo, o início da implementação do SAEP ainda em 2012, inclusive sem ato normativo que o embasasse, talvez seja uma expressão localizada de autonomia relativa do ente subestatal na definição da política, sendo a forma artesanal inicial e seu potencial uso gerencialista expressões também localizadas de traços neoconservadores e neoliberais, porém, sobrepostos por características clientelistas pré-burguesas – o que explicaria o desenvolvimento subterrâneo, ou em segundo plano, do SAEP, pois a predominância de mecanismos modernos de gestão que ensejasse transparência e controle social, mesmo que nos limites do Estado burguês, consistiria em uma contradição fundamental entre o desenvolvimento institucional desse mecanismo e os interesses partidários hegemônicos na cena política palmense, que se reproduzem justamente pela conservação de práticas que esses mecanismos visam minimizar ou abolir. Além disso, também estão presentes, nesse contexto regulacional palmense, características que remetem ao consenso transideológico, visto que tanto o desenvolvimento do SAEP como de outros atos de afirmação da *accountability* educacional ocorreram nos diferentes governos de Palmas – embora, a nosso ver, esse consenso transideológico decorra do caráter de classe do Estado e não da cena política.

Não nos deteremos aqui na exposição detalhada das dimensões/pilares da *accountability* educacional, conforme delineadas por Afonso (2009a). Destacamos apenas que os atos normativos que ensejam a afirmação da *accountability* educacional em Palmas contemplam a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. Dentre elas, a dimensão da avaliação é mais desenvolvida, tanto formalmente como na efetiva prática social – como indica a análise sobre SAEP. As dimensões da prestação de contas e da responsabilização apresentam desenvolvimento desigual, tanto entre si como em comparação com a avaliação. A prestação de contas, conforme ilustrado pelas Imagens 5 a 10, está mais delineada do que a responsabilização. Esta, por sua vez, como sugere a análise do bloco 2 do Quadro 1, está vinculada à persuasão articulada a recompensas materiais e simbólicas, mas é fortemente limitada por práticas clientelistas. Assim, características políticas da formação social palmense parecem incidir muito mais sobre os pilares da responsabilização e da prestação de contas.

Nesse contexto, avaliamos, por meio da análise do campo empírico-documental delineado pela pesquisa, que ainda não há, no âmbito da educação municipal de Palmas, Tocantins, um modelo ou sistema de *accountability*, conforme as proposições de Afonso

(2009a), mas apenas formas parcelares, pois as articulações entre as dimensões dos pilares da prestação de contas e da responsabilização são pouco desenvolvidas. Todavia, considerando sobretudo a análise do Bloco 4 dos atos normativos elencados no Quadro 1, identificamos um potencial formal significativo para o desenvolvimento de modelos de *accountability* em educação, configurando um cenário normativo aberto a disputas em torno da regulação educacional por resultados.

Considerando esse cenário normativo aberto a disputas, é fundamental identificar os elementos partidários que atuam na cena política e os respectivos interesses políticos, econômicos e ideológicos representados por eles – mas ainda ocultos. Sem essa devida identificação, iniciativas em defesa da democratização da gestão escolar podem acabar contribuindo, inadvertidamente, para a afirmação de modelos gerenciais de *accountability* educacional. Por isso, sugerimos ao movimento docente e à comunidade acadêmica em geral o desenvolvimento de pesquisas que revelem os interesses do bloco no poder em relação à regulação educacional por resultados no contexto palmense. Além disso, é fundamental o desenvolvimento de interpelações ideológicas em defesa da democratização da educação pública municipal, assim como a constituição de sujeitos coletivos capazes de atuar organicamente nas diferentes instâncias deliberativas institucionais e sociais.

Nas considerações finais, a seguir, retomaremos os percursos teórico-metodológico e empírico-documental traçados ao longo deste trabalho, como um esforço de síntese que reúne os principais achados, destacando suas contribuições e indicando possíveis desdobramentos para pesquisas futuras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao integrarmos a pesquisa em rede “Afirmação da *accountability* na gestão da educação pública: rebatimentos no plano da democratização”, coordenada pelo Prof. Dr. Elton Luiz Nardi (PPGE/Unoesc), comprometemo-nos, enquanto pesquisadores(as) vinculados(as) ao PPGE/UFT, articulados pela linha de pesquisa “Estado, sociedade e Práticas educativas” a partir da orientação da Profa. Dra. Rosilene Lagares, a produzir conhecimento científico sobre esse importante fenômeno global, que é a afirmação da *accountability* em educação.

Analisar um processo que é capaz de redefinir os fins e os meios da educação articulando, via política educacional, avaliação, prestação de contas e responsabilização possui uma relevância indubitável. Tal relevância, no entanto, pode ser ocultada por argumentos baseados no óbvio: a *accountability* visa melhorar a qualidade da educação. Desde o início, portanto, a interpelação que recai sobre os agentes atrela o fenômeno ao qual nos referimos à qualidade para que ele possa apresentar-se acima de qualquer suspeita, inibindo, potencialmente, que façamos, enquanto pesquisadores, problematizações que possam desnudar o que de fato ocorre nos bastidores da afirmação da *accountability* educacional. Cabe-nos, portanto, remetermo-nos à epígrafe que abre esta dissertação: todo nosso trabalho seria supérfluo se nossos achados nesta pesquisa coincidissem com os argumentos baseados no óbvio.

Nesse sentido, desdobrando a pesquisa em rede para a realidade da educação de Palmas, Tocantins, buscamos, modestamente, dar nossa contribuição científica a partir da articulação entre epistemologia e política. Isso nos conduziu a dar sentido à pesquisa em rede por meio de considerações teórico-metodológicas que decorrem do materialismo histórico-dialético. Consequentemente, essa opção teórica fez com que recaísse sobre nós mais algumas camadas de argumentos baseados no óbvio: é sempre a mesma coisa, o Estado burguês e os interesses da classe exploradora. A argumentação ocorre como se fôssemos um bando de pesquisadores bobos e intransigentes que quisessem aplicar um catecismo do século XIX. Além disso, há ainda argumentos, que se dizem originários da mesma matriz teórica, alegando-nos que nossas conclusões são pessimistas e que reproduzem a própria reprodução. Assim, uma de nossas contribuições com este trabalho foi promover o debate teórico. Nesse sentido, se destacaram as contribuições de Décio Saes como interlocutor, não apenas comentador, de Louis Althusser e Nicos Poulantzas.

Ao debruçarmo-nos sobre a literatura acerca da *accountability* educacional, observamos que o Estado (já) não criava problemas teóricos aos pesquisadores, sejam aos

críticos ou aos defensores dela – e parece-nos que, em grande medida, também aos propositores de alternativas, como Almerindo Janela Afonso, cujas explicações sobre a *accountability* em educação e o Estado-avaliador foram imprescindíveis para a construção do nosso objeto de pesquisa e análise da realidade palmense.

As contribuições dos autores acima elencados foram fundamentais para problematizarmos a *accountability*, de modo que foi possível caracterizá-la como um salto qualitativo no desenvolvimento do Estado enquanto fator de coesão de uma formação social. Nessa perspectiva, a *accountability* educacional mostrou-se particularmente eficiente, pois a ideologia meritocrática que ela propaga condensa burocratismo, individualização e representação da unidade – que são fundamentais para amortecer os conflitos de classe, ocultando dos agentes interpelados por ela seus pertencimentos de classe e o caráter classista do Estado. Os achados da pesquisa empírico-documental e da análise do discurso apontaram para essa eficiência.

Além de contribuir para o alcance de interesses econômicos de longo prazo, que podem ser sintetizados na manutenção da exploração capitalista, nossa abordagem teórica revelou, em menor medida, a eficiência da *accountability* em educação também no que diz respeito aos interesses econômicos da classe exploradora no seio do bloco no poder. Esse aspecto não foi suficientemente desdobrado para a realidade de Palmas porque, pelo que nos consta, uma pesquisa que aborde a configuração local das frações de classe da classe dominante ainda está por ser feita, razão pela qual estivemos limitados à cena política palmense. Assim, a limitação a que nos referimos diz respeito ao escopo de nossa pesquisa, não à possibilidade da *accountability* ser instrumentalizada pelas frações de classe da classe exploradora, pois é justamente isso o que ela é, um instrumento aparentemente acima de qualquer suspeita.

De maneira geral, articulando nossos achados aos de Luduvise (2023), podemos dizer que a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização se articulam, na perspectiva do bloco no poder, para abrir flancos e drenar recursos do fundo público, pois criam um cenário em que as instituições públicas de ensino, devido aos resultados, podem ser classificadas como ineficientes – desconsiderando completamente as condições sociais sob as quais essas instituições operam. Neste contexto, as frações de classe que buscam recompor suas taxas de lucro podem se beneficiar de diversas formas, como terceirização da gestão escolar, vendas de produtos educacionais e privatizações. Uma análise de como isso se desdobra no Tocantins e em sua capital ainda está por ser feita.

A base teórica que delineamos foi particularmente promissora para analisar o fenômeno da afirmação da *accountability* educacional em determinada formação social por

proporcionar níveis de abstração que jogam luz sobre aspectos ideológicos, econômicos e políticos sem compartimentá-los de maneira estanque. As explanações de Décio Saes sobre a vocação organicamente totalizante do materialismo histórico-dialético foram preciosas nesse sentido, ao detalhá-la vertical e horizontalmente.

Com esse arcabouço teórico, pensamos ter contribuído para o estudo da afirmação da *accountability* na gestão da educação pública com a seguinte síntese:

A *accountability* educacional está inserida no processo de automação do Estado enquanto fator de coesão social, isto é, em sua transformação funcional e impessoal, que assegura a reprodução da sociedade capitalista sob aparência de neutralidade. Mais do que corresponder a interesses econômicos imediatos, como a disputa pelo fundo público, a *accountability* educacional opera nos níveis político e ideológico, explorando os efeitos de isolamento (individualização) e de representação da unidade (constituição coletiva artificial) – ambos operando para ocultar o pertencimento de classe. No âmbito das instituições escolares, essas políticas intensificam o burocratismo, convertendo a gestão em um espaço tecnocrático e potencialmente despótico. Assim, enquanto produto da articulação entre os níveis econômico, político e ideológico, as políticas de regulação educacional por resultados engendram a *accountability* educacional como mecanismo estatal de gestão funcional à reprodução da dominação de classe, ainda que este efeito permaneça oculto por uma defesa de qualidade educacional e responsabilização técnica. De modo geral, portanto, podemos afirmar que a *accountability* educacional oculta o caráter classista do Estado burguês, ao mesmo tempo em que intensifica seus efeitos e colabora com os interesses econômicos imediatos, como terceirização, privatização e venda de produtos educacionais.

Podemos ainda fazer um destaque geral sobre a qualidade dos rebatimentos que podem decorrer da afirmação da *accountability* na gestão da educação pública. Assim, falamos em rebatimentos estruturais, que decorrem da estrutura jurídico-política do Estado burguês; e rebatimentos conjunturais, que decorrem dos interesses econômicos, políticos e ideológicos imediatos da cena política. Efetivamente, com rebatimentos ocorrendo de forma simultânea, essa separação deve ocorrer apenas no âmbito da abstração para proporcionar uma análise mais apurada. Essa categorização mostrou-se particularmente útil para a análise empírico-documental e discursiva – a ACD, conforme o recorte que fizemos, vindo a calhar para localizar a presença desses rebatimentos no plano subjetivo, representado na pesquisa pelas entrevistas que fizemos com diretores(as) escolares. Pensamos que esses procedimentos analíticos também consistam em uma contribuição à pesquisa.

Além dessas sínteses gerais, buscamos desdobrar a vocação organicamente totalizante do materialismo histórico-dialético para compreender como os diversos fenômenos elencados pela pesquisa e os seus pressupostos teóricos se articulam na realidade de Palmas com vistas a analisar os rebatimentos da afirmação da *accountability* no plano da democratização da gestão escolar pública. Nossos achados específicos, nesse sentido, incluem:

1. o plano da democratização da gestão escolar pública municipal de Palmas, caracterizado pelo entrelaçamento de práticas políticas clientelistas, atributos da democracia burguesa e traços da democracia vinculados às reivindicações do movimento docente – sendo os dois primeiros elementos predominantes no campo-empírico documental;
2. o flanco aberto na carreira docente, constituído por bases normativas com potencial de articulação aos resultados do SAEP – o que fragilizaria a carreira, reduzindo traços democráticos relacionados a ela, caso venha a se confirmar;
3. o esboço de uma caracterização da *accountability* na gestão da educação pública municipal – delimitamos o cenário de regulação da educação palmense como caracterizado pelo entrelaçamento das duas primeiras versões do Estado-avaliador, que tem resultado em formas parcelares de *accountability* educacional no município;
4. delineamento da contradição principal no plano da democratização da gestão escolar pública no município – embora os elementos democrático-docentes contrastem em primeiro plano contra os democrático-burgueses, a contradição principal se dá nos bastidores entre estes e os das práticas clientelistas.

Em relação aos desdobramentos em pesquisas futuras, podemos elencar nossa pretensão de problematizar, a partir da crítica à *accountability* educacional, a implementação da política de Educação Integral em Tempo Integral, cujo objetivo é dar consequência aos fins constitucionais da educação. Compreendemos que o arcabouço teórico que fundamenta nossa pesquisa pode trazer contribuições importantes para analisar a ocorrência desse fenômeno nos territórios municipais amazônicos, caracterizados por diferentes pluralidades. A seguir, atrevemo-nos a esboçar algumas considerações que justificam essa escolha temática e apontam alternativas.

Em relação ao “o que pôr no lugar?”, que geralmente encerram os argumentos baseados no óbvio, pensamos ter explicitado parcialmente no decorrer do trabalho, sobretudo, em nossas sugestões ao movimento docente. Essa questão final, geralmente é usada para

justificar o desenvolvimento de experiências exitosas na gestão no âmbito do Estado burguês, tendo frequentemente as pesquisas se voltado aos relatos delas como exemplo de mudanças significativas.

Resgatando as considerações de Mao sobre a dialética, as mudanças quantitativas estão se acumulando, quando se atingir o ponto máximo, haverá uma mudança qualitativa. Nesse sentido, é fundamental examinarmos em que medida nossas práticas exitosas estão reproduzindo mudanças quantitativas em consonância com os interesses econômicos de longo prazo da classe exploradora. O desenvolvimento de uma *accountability* democraticamente avançada que não neutralize os efeitos decorrentes da estrutura jurídico-política do Estado burguês acumula mudanças quantitativas que aprofundam a educação sob a égide do capital. A possibilidade de um salto qualitativo decorrente desse processo indica que o nosso problema fundamental ainda é como evitar a barbárie. Como nos ensina a sabedoria popular: nada está tão ruim que não possa piorar.

O que pôr no lugar não pode ser senão outra coisa que a classe social – o que evidentemente não é proporcionado por resultados de uma pesquisa acadêmica. Este é o momento em que se delinea a interseção entre epistemologia e política, razão pela qual o materialismo histórico-dialético, além de desnudar a realidade, deve se desdobrar em luta política. Esse desdobramento envolve, necessariamente, as práticas exitosas, mas não como fins em si mesmas, mas como formas de incidência tática na política que acumulem mudanças quantitativas que conduzam as práticas sociais aos limites estruturais do Estado burguês. Tal incidência não deve ser concebida como resultado de ações individuais desarticuladas, por mais que elas possam se constituir. Ao examinarmos a atuação histórica do movimento docente, verificamos que há uma lacuna organizativa capaz de articular as experiências exitosas a uma estratégia que considere os níveis econômico, social e político com vistas a transição de uma estrutura jurídico-política baseada no individualismo para outra em que o caráter comunitário da experiência humana seja o eixo estrutural. Em síntese, são necessários processos integrados de formação, organização e lutas.

Se nossas conclusões apontam sempre para o mesmo denominador, não se deve à nossa vontade, mas à realidade efetiva da formação social que continua a aprofundar a dominação de classe. Como essa dinâmica se traduz na afirmação da *accountability* na gestão da educação pública municipal em Palmas, Tocantins, não estava dada de antemão. Nosso esforço acadêmico com este trabalho consistiu no delineamento dessa dinâmica.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, ano XXII, n. 75, p. 15-32, ago. 2001a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200003>. Acesso em 07 mai. de 2023.
- AFONSO, Almerindo Janela. A redefinição do papel do estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 37, p. 33-48, 2001b. Disponível em: <https://sociologiapp.iscte-iul.pt/pdfs/3/24.pdf>. Acesso em 07 mai. de 2023.
- AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e *accountability* em educação - subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo, Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 57-69, maio/ago. 2009a. Disponível em: <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/148>. Acesso em: 23 mai. 2023.
- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 13-29, 2009b. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>. Acesso em: 23 mai. 2023.
- AFONSO, Almerindo Janela. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>. Acesso em: 17 mar. 2025.
- AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Brasília, v. 18, n. 53, p. 267-280, 2013. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n.2, p. 487-507, jul. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000200013>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- AFONSO, Almerindo Janela. A propósito de políticas de *accountability* em educação: leituras outras em torno de um projeto de pesquisa. In: SCHNEIDER, Maria Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY EM EDUCAÇÃO**: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.
- AGÊNCIA SENADO. **Prefeito de Palmas na CPI do Cachoeira**: ‘Infelizmente fui gravado’. Senado Federal, 10 jul. 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/07/10/prefeito-de-palmas-na-cpi-do-cachoeira-2018infelizmente-fui-gravado2019>. Acesso em: 22 jun. 2025.
- ALTHUSSER, Louis. De O Capital à Filosofia de Marx. In: ALTHUSSER, Louis; RANCIÈRE, Jacques; MACHEREY, Pierre. **Ler O Capital** – Volume 1. Tradução de Nathanael C. Caxeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979. p. 11-74. Título original: *Lire le Capital*.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Revisão da bibliografia em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. *In*: BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria Netto (Orgs.). **A bússola do escrever**: desafios e estratégias a orientação e escrita de teses e dissertações. São Paulo: Cortez, 2012. p. 41-59.

ATITUDE TOCANTINS. **Sindicato aproveita período eleitoral para pressionar Prefeitura de Palmas a pagar progressões na educação atrasadas**. Palmas, TO, 27 set. 2018. Disponível em: <https://atitudeto.com.br/noticias/sindicato-aproveita-periodo-eleitoral-para-pressionar-prefeitura-de-palmas-pagar-progressoes-na-educacao-atrasadas>. Acesso em: 01 jul. 2025.

AZEVEDO, Janete Maria Lins; 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. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1935/193514385005.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BARBIERO, Alan. **Os desafios de implantar uma gestão que valorize os servidores públicos**. T1 Notícias, [S.l.], 7 abr. 2015. Disponível em: <https://t1noticias.com.br/em-debate/os-desafios-de-implantar-uma-gestao-que-valorize-os-servidores-publicos/65365>. Acesso em: 01 jul. 2025.

BARISON, Thiago. **Nicos Poulantzas e o direito**: um estudo de Poder político e classes sociais. Dissertação de mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-15062011-140808/publico/Thiago_Barison.pdf. Acesso em: 07 jul. 2025. Orientador: Dr. Marcus Orione Gonçalves Correia.

BATTISTI, Catiana; CAETANO, Maria Raquel. Eleição das equipes diretivas das escolas públicas: os limites e as possibilidades da eleição de diretores. **Colóquio – Revista do Desenvolvimento Regional**, Taquara, v. 12, n. 1, p. 115-128, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.26767/224>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BESSA, Kelly; SILVA, Liliane Flávia Guimarães da; MARÇAL, Walena Almeida; RIBEIRO, Fábio Henrique de Melo; MIRANDA, Eva Barros; MUCARI, Talita Butarello. Construção política das imagens e das representações: os girassóis do Tocantins (Brasil). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 40, o, 315-327, abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/dma.v40i0.45121>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BORBA, Siomara; PORTUGAL, Adriana Doyle; SILVA, Sérgio Rafael Barbosa da. Pesquisa em educação: a construção do objeto. **Ciência & Cognição**, v. 13, p. 12-20, 2008.

BOTTURA, Ana Carla de Lira. **Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO**. 2019. 300f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019. Orientadora: Dra. Cibele Saliba Rizek. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-25112019-103505/publico/TeseCorrigidaAnaCarlaBottura.pdf>. Acesso em 12 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-deeducacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento. **Anexo V – Portaria Interministerial n. 7, de 29 de dezembro de 2023: redes de ensino beneficiadas e valores previstos da complementação da União-VAAR 2023 (art. 16 da Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020)**. Brasília, DF, MEC/MF/MPO, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/AnexoVPortariaInterm.n7de29.12.2023.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024a**. Brasília, DF: Inep, 2024. 625 p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. **Anexo V – Portaria Interministerial MEC/MF n. 13, de 23 de dezembro de 2024: redes de ensino beneficiadas e valores distribuídos da complementação da União-VAAR 2024 (art. 16 da Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020)**. Brasília, DF, MEC/MF, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/portaria-interministerial-mecmf-no-13-de-23-de-dezembro-de-2024.pdf/view>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. **Anexo V – Portaria Interministerial MEC/MF n. 4, de 30 de abril de 2025: redes de ensino beneficiadas e valores previstos da complementação da União-VAAR 2025 (art. 16 da Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020)**. Brasília, DF, MEC/MF, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2025/portaria-interm-mec-mf-no-4-de-30-de-abril-de-2025-dou.pdf/view>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BROOKE, Nigel. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 1, n.1, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.15366/riee2008.1.1.005>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BROOKE, Nigel. Controvérsias sobre políticas de alto impacto. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 336-347, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/4NMskYknyk6YrVkJNjNBw6q/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 mai. 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS. **Projeto de gestão democrática é debatido no parlamento**. Palmas: Câmara Municipal de Palmas, 16 out. 2019. Disponível em: <https://palmas.to.leg.br/projeto-da-gestao-democratica-da-educacao-e-debatido-no-parlamento/>, Acesso em: 27 jun. 2025.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. O mito do método. **Boletim Carioca de Geografia**. Rio de Janeiro, ano 25, 1976.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Do materialismo no método de Marx. In: **Colóquio Internacional Marx Engels, IV.**, 2005, Campinas. Anais [...]. Campinas: Cemarx/Unicamp, 2005. Disponível em <https://unicamp.br/cemarx/ANAIIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT1/gt1m5c6.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Moção de solidariedade à greve de fome dos/as trabalhadores/as em educação de Palmas/TO**. 2017. Disponível em: <https://cnte.org.br/noticias/mocao-de-solidariedade-a-greve-de-fome-dosas-trabalhadoresas-em-educacao-de-palmasto-cff7>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE 2024. **Plano Nacional de Educação (2024-2034)**: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental. Documento final. Brasília: MEC, 2024. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CONAE_2024_Documento_Final_29-02_compressed_compressed_1_ok.pdf. Acesso em: 2 jun. 2025.

CORREGLIANO, Danilo Uler. **O sistema de controle judicial do movimento grevista no Brasil**: da greve dos petroleiros em 1995 aos dias atuais. 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Orientador: Marcus Orione Gonçalves Correia. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-08122014-101712/publico/Danilo_Uler_Corregliano_Dissertacao_final.pdf. Acesso em: 18 mai. 2025.

DAWKINS, Richard. **Deus, um delírio**. Tradução de Fernanda Ravagnani. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Título original: *The God delusion*.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola**: eleições de diretores, um caminho? 1990. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1990. Orientador: Francisco Itami Campos. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/6/o/Dissert-_Luiz_Fernandes_Dourado.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

ENGELS, Friedrich. Prefácio à Edição Inglesa de 1888. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Tradução de Álvaro Pino e Ivana Jinkings. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. Título original: *Manifest der Kommunistischen Partei*.

ENGELS, Friedrich. Discurso de Engels diante do túmulo de Marx. **Jacobin Brasil**, 2023. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2023/03/discurso-de-engels-diante-do-tumulo-de-marx/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. 2. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 2016.

FANTINATTI, Márcia Maria Corsi Moreira. **Sindicalismo de classe média e meritocracia**: o movimento docente na Universidade Pública. 1998. 239 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1998. Orientador: Armando Boito Júnior. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=498025&tipoMidia=0>. Acesso em: 20 mai. 2025.

FECAM. Federação Catarinense de Municípios. **Nota Técnica n. 08/2022**: apontamentos sobre a forma de provimento do cargo de diretor escolar municipal. Florianópolis, 22 jun. 2022. Disponível em: https://cdn-fecam.gestorlged.com.br/wp-content/uploads/2022/07/adm_fecam_20220622_nota-tecnica_008_forma-de-provimento-do-cargo-de-diretor-escolar.pdf. Acesso em: 28 jun. 2025.1

FERNANDES, Reynaldo; Gremaud, Amaury. **Qualidade da educação**: Avaliação, indicadores e metas. 2009. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

FERNANDES, Ricardo. A eleição que virou Palmas de cabeça para baixo: como Carlos Amastha desbancou o favoritismo absoluto de Marcello Lelis e desmontou a hegemonia da velha política em 2012. **Diário Tocantinense**, Palmas, 23 maio 2025. Disponível em: <https://diariotocantinense.com.br/de-olho-na-politica/2025/05/23/eleicao-palmas-2012-marcelo-lelis-derrota-amastha/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

FIRMINO, Gustavo Casasanta. Democracia e crise política no Chile de Allende. **Crítica e Sociedade**: revista de cultura política, Uberlândia, v. 6, n. 2, 2016. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/31939/20238>. Acesso em: 18 mai. 2025.

FREITAS, Luiz Carlos de. Política de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 348-365, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100018>. Acesso em: 08 jun. 2025.

G1 TOCANTINS. Polícia Federal faz buscas para investigar contratos de Secretaria de Educação de Palmas que somam R\$ 30 milhões. **G1 Tocantins**, 10 ago. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2023/08/10/policia-federal-faz-buscas-para-investigar-contratos-da-secretaria-de-educacao-de-palmas-que-somam-r-30-milhoes.ghtml>. Acesso em: 27 jun. 2025.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin Wilhelm; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 137-155

GAZETA DO CERRADO. **Palmas: profissionais da Educação municipal recebem abono salarial**. Gazeta do Cerrado, Palmas, 2022. Disponível em: <https://gazetadocerrado.com.br/tocantins/palmas/palmas-profissionais-da-educacao-municipal-recebem-abono-salarial/>. Acesso em: 1 jul. 2025.

HARNECKER, Marta. **Os conceitos elementares do materialismo histórico**. ed. rev. São Paulo: Global, 1983.

HARNECKER, Marta. **Estratégia e tática**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data referência em 1º de julho de 2024**. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2024/POP2024_20241230.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2024**. Brasília: Inep, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br-acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 22 jun. 2025.

JORNAL OPÇÃO. **Intransigência de Amastha levou à greve dos professores**. jornal Opção, 6 nov. 2015. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/tocantins/intransigencia-de-amastha-levou-greve-dos-professores-48743>. Acesso em: 22 jun. 2025.

JORNAL PRIMEIRA PÁGINA. **Palmas lança prêmio para profissionais da educação**. Jornal Primeira Página, Palmas, 2023. Disponível em: <https://jornalprimeirapaginato.com/palmas-lanca-premio-para-profissionais-da-educacao>. Acesso em: 1 jul. 2025.

JORNALISTAS LIVRES. **A greve de fome dos professores de Palmas (TO)**. Jornalistas Livres, 24 set. 2017. Disponível em: <https://jornalistaslivres.org/a-greve-de-fome-dos-professores-de-palmas-to>. Acesso em: 22 jun. 2025.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva: 2017. Título original: *The structure of scientific revolutions*.

LAGARES, Rosilene. **Educação municipal, descentralização política**: a experiência de Ponte Alta do Tocantins. 1998. 168f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, Goiânia, 1998. Orientadora: Dra. Maria Teresa Lousa da Fonseca.

LAGARES, Rosilene. **Organização da educação municipal no Tocantins**: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas. 2008. 249 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, Goiânia, 2008. Orientador: Dr. João Ferreira de Oliveira

LÊNIN, Vladimir Ilyich Ulyanov. As três Fontes e as Três partes Constitutivas do Marxismo. In: LÊNIN, Vladimir Ilyich Ulyanov. **Obras Escolhidas em seis tomos**. Tradução de Edições “Avante!”. Lisboa: Edições “Avante!”, 1977a. Título original: *Избранные произведения в шести томах (Izbrannyye proizvedeniya v shesti tomakh)*.

LÊNIN, Vladimir Ilyich Ulyanov. Sobre o Estado: conferência na Universidade de Sverdlov. In: LÊNIN, Vladimir Ilyich Ulyanov. **Obras Escolhidas em seis tomos**. Tradução de Edições “Avante!”. Lisboa: Edições “Avante!”, 1977b. Título original: *Избранные произведения в шести томах (Izbrannyye proizvedeniya v shesti tomakh)*.

LÊNIN, Vladimir Ilyich Ulyanov. **O Estado e a revolução**. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2011.

LINDNER, Julia. Eleições em Palmas: tucana aliada a líder do governo Bolsonaro lidera pesquisas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 nov. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2020/eleicoes-em-palmas-tucana-aliada-lider-do-governo-bolsonaro-lidera-pesquisas-24727496>. Acesso em: 15 jun. 2025.

LOIZOS, Peter. Vídeo, Filme e fotografias como documentos de pesquisa. In: BAUER, Martin Wilhelm; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 137-155

LUDUVICE, Paulo Vinícius Santos Sulli. **O financiamento da Educação Básica e os interesses das classes e frações de classe no Brasil entre os anos de 2006 e 2020**. 2022. 209 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, 2022. Orientadora: Dra. Rosilene Lagares.

LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe**. Tradução de Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título original: *Geschichte Und Klassenbewusstsein*.

MAO, Tse-tung. **Sobre a prática e a contradição**. Tradução de José Maurício Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2008. Título original: *On practice and contradiction*.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

MARX, Karl. 11 Teses sobre Feuerbach. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e

Stirner e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). Tradução de Leandro Konder. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 537-539. Título original: *Die deutsche Ideologie: Kritik der neuesten Philosophie in ihren Repräsentanten Feuerbach, B. Bauer und Stirner, und der deutsche Sozialismus in seinen verschiedenen Propheten (1845-1846)*.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Florestan Fernandes. São Paulo: Expressão Popular, 2008. Título original: *Zur Kritik der Politischen Oekonomie*.

MARX, Karl. O método da economia política. **Revista Crítica Marxista**. Tradução de Fausto Castilho. n. 30, p. 103-125, 2010.

MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: 2011a. Título original: *Der Achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte*.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: 2011b. Título original: *Die Klassenkämpfe in Frankreich*.

MARX, Karl. **As lutas de classes na França**. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: 2012. Título original: *Die Klassenkämpfe in Frankreich*.

MARX, Karl. Prefácio da segunda edição, p. 119-130. In MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Tradução de Rubens Enderle. Livro I. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. Título original: *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie: Buch I*.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Tradução de Rubens Enderle. Livro III. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017. Título original: *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie: Buch III*.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Tradução de Álvaro Pino e Ivana Jinkings. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. Título original: *Manifest der Kommunistischen Partei*.

ME CONTA UMA FOFOCA. E essa lenda que foi tirar foto com Bolsonaro usando o girassol kkkkk Na sequência, a jamaad tentando tirar o adesivo. **Instagram**: @centralfofocato, 26 out. 2024. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DBmUkPhPlm6/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

MELLO, Bernardo. Com maior parcela do fundo eleitoral, PSL fracassa em capitais e vê briga interna por recursos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 22 out. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2020/com-mais-verba-do-fundo-eleitoral-psl-fracassa-em-capitais-ve-briga-interna-por-recursos-1-24705495>. Acesso em: 15 jun. 2025.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. Título original: *Education beyond capital*.

MILHOMEM, Fenelon. **Eleições para diretores municipais geram dúvidas sobre influência de Cinthia pós-mandato**. Jornal Opção - Tocantins, 5 dez. 2024. Disponível em: <https://tocantins.jornalopcao.com.br/noticias/eleicoes-para-diretores-municipais-no-apagar->

das-luzes-gera-preocupacoes-sobre-a-influencia-de-cinthia-pos-mandato-549955/. Acesso em: 27 jun. 2025.

MORAES, João Quartim de. Apresentação. In: MARX, Karl. O método da economia política. **Revista Crítica Marxista** n. 30, p. 103-125, 2010. Disponível em <https://doi.org/10.53000/cma.v17i30.19462>. Acesso em jan. 2022.

MORAES, Maria Célia Marcondes de. A teoria tem consequências: indagações sobre o conhecimento no campo da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 107, p. 585-607, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000200014>. Acesso em: 21 mar. 2025.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

MOTTA, Luiz Eduardo. **A favor de Althusser: revolução e ruptura na teoria marxista**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

NARDI, Elton Luiz (Coord.). **Afirmção da accountability na gestão da educação pública: rebatimentos no plano da democratização**. Joaçaba: Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), 2021. Relatório de pesquisa.

NARDI, Elton Luiz; LAGARES, Rosilene; BEARZI, Ana Elica. Regulação por resultados e reconfigurações em arranjos institucionais endereçados ao governo democrático da educação. **Educação em Revista**, UFMG, nº 39, 2022.

NOGARE, Pedro Dalle. O marxismo é um humanismo? **Síntese: Revista de Filosofia**, v. 10, n. 30, p. 49-63, 1981. Disponível em <https://www.faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/download/2213/4194>. Acesso em 12 mar. 2025.

O'DONNEL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 17 mar. 2025.

PALMAS. **Decreto n. 196, de 17 de março de 2011**. Dispõe sobre o Processo Misto de Escolha dos Diretores das unidades Educacionais da Rede Pública do Sistema Municipal de Educação de Palmas. Palmas, TO, 17 mar. 2011. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20196-2011%20de%2017-03-2011%2011-42-50.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

PALMAS. **Lei Complementar nº 315, de 25 de março de 2015**. Disciplina o Acordo e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo Municipal. Palmas, TO, 2015a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-315-2015-03-25-24-7-2017-9-15-30.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PALMAS. **Decreto nº 1.097, de 20 de agosto de 2015.** Regulamenta a Lei Complementar nº 315, de 25 de março de 2015, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade, em caráter indenizatório, no âmbito do Poder Executivo Municipal. Palmas, TO, 2015b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.097-2015-08-20-6-10-2015-16-19-42.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PALMAS. **Decreto nº 1.092, de 7 de agosto de 2015.** Institui comissão para auditar por amostragem a validade da apuração dos resultados para o pagamento do prêmio por produtividade aos servidores municipais, na forma que especifica. Palmas, TO, 2015c. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/1316-7-8-2015-19-39-53.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PALMAS. **Projeto Superhar é aprovado pela Câmara Municipal de Palmas.** Palmas, TO, 20 mar. 2015d. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/projeto-superhar-e-aprovado-pela-camara-municipal-de-palmas>. Acesso em: 01 jul. 2025.

PALMAS. **Lei n. 2.238, de 19 de janeiro de 2016.** Institui o Plano Municipal de Educação de Palmas e dá outras providências. Palmas, TO, 2016. Disponível em: <http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.238-2016-01-19-16-5-2019-16-39-25.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

PALMAS. **Portaria nº 395, de 25 de maio de 2017.** Institui Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Sistema de Bonificação por Mérito - SUPERHAR, conforme prevê o artigo 10 da Lei Complementar nº 315/2015. Palmas, TO: Secretaria Municipal da Educação, 2017a. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/1760-25-5-2017-20-20-10.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PALMAS. **Data-base de 6,58% é aprovada pela Câmara Municipal,** 29 mar. 2017. Palmas, TO, 2017b. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/data-base-de-658-e-aprovada-pela-camara-municipal>. Acesso em: 1 jul. 2025.

PALMAS. **Lei nº 2.560, de 19 de maio de 2020.** Institui o Prêmio Destaque Educador Palmense. Palmas, TO: Câmara Municipal, 2020. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.560-2020-05-19-22-5-2020-14-16-28.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PALMAS. **Portaria GAB/SEMED nº 0261, de 31 de agosto de 2021.** Dispõe sobre a criação e institucionalização do Sistema de Avaliação Educacional de Palmas – SAEP, e dá outras providências. Palmas, TO: Secretaria Municipal da Educação, 2021. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/2819-14-9-2021-21-15-30.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PALMAS. Rede Municipal de Ensino de Palmas **[Relação de UEs de Palmas e seus(as) respectivos(as) diretores(as) – 2022]**. Palmas, TO, 2022a. Disponível em: https://www.palmas.to.gov.br/media/orgao/documentos/Rela%C3%A7%C3%A3o_Cmeis_e_Escolas_de_Palmas_nWggAse.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025.

PALMAS. **Lei n. 2.751, de 20 de junho de 2022.** Institui o Prêmio Profissionais da Educação e Educandos, conforme especifica. Palmas, TO, 2022b. Disponível em:

<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.751-2022-06-20-21-6-2022-15-28-42.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2025.

PALMAS. Decreto nº 2.279, de 28 de outubro de 2022. Homologa o edital referente à concessão do abono salarial a profissionais da educação relativos ao Prêmio Profissionais da Educação e Educandos, previsto na Lei n. 2.751, 20 de junho de 2022. Palmas, TO, 2022c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-2.279-2022-10-28-3-11-2022-14-54-25.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2025.

PALMAS. Lei n. 2.998, de 30 de novembro de 2023. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Município de Palmas, e adota outras providências. Palmas, TO, 2023a. Disponível em: https://educacao.palmas.to.gov.br/_files/ugd/dd59cb_769e11e5a1a043fc99534728b6b67842.pdf.

PALMAS. Edital n. 001/2023. Prêmio Profissionais da Educação e Educandos SAEP-2023. Palmas, TO, 2023b. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3354-1-12-2023-9-6-4.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2025.

PALMAS. Escola de campo ETI Luiz Nunes alcança o 1º lugar no Saep 2023 entre turmas 2º ano do Ensino Fundamental. Site da Prefeitura de Palmas, 2023c. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/escola-de-campo-eti-luiz-nunes-alcanca-o-1o-lugar-no-saep-2023-entre-turmas-2o-ano-do-ensino-fundamental/>. Acesso em: 2 jul. 2025.

PALMAS. Lei n. 3.057, de 5 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público de Palmas, no âmbito das escolas municipais e dá outras providências. Palmas, TO, 2024a. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3402-8-2-2024-22-12-18.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

PALMAS. Portaria GAB/SEMED n. 0653, de 30 de outubro de 2024. Institui a Comissão Organizadora do processo eleitoral misto para a função de Diretor Escolar das unidades educacionais de ensino de Palmas e dá outras providências. Palmas, TO, 2024b. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3582-31-10-2024-23-21-27.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

PALMAS. Edital n. 001/GAB/SEMED, de 11 de novembro de 2024. Estabelece normas para o Processo Eleitoral Misto para a função de Diretor Escolar das unidades educacionais da rede municipal de ensino de Palmas. Palmas, TO, 2024c. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3582-31-10-2024-23-21-27.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2025.

PALMAS. Portaria n. 008/CO, de 19 de dezembro de 2024. Torna público o resultado da eleição, terceira etapa do Processo Eleitoral misto para a função de Diretor Escolar, conforme Edital n. 004/GAB/SEMED, de 13 de dezembro de 2024, na forma do Anexo I da Portaria. Palmas, TO, 2024d. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3615-19-12-2024-17-42-27.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2025.

PALMAS. Ato do Poder Executivo n. 1.278 - DSG, de 27 de dezembro de 2024. [Designa candidatos da lista tríplice das UEs para a função de diretor(a) escolar]. Palmas, TO, 2024e.

Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3619-27-12-2024-21-49-37.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

PALMAS. **Ato do Poder Executivo n. 86, de 9 de janeiro de 2025**. [Anula as designações decorrentes do processo eleitoral misto para a função de diretor(a) escolar]. Palmas, TO, 2025a. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3629-9-1-2025-22-55-49.pdf#page=1>. Acesso em: 29 jun. 2025.

PALMAS. **Relatório da Avaliação Bimestral 2 – 2025**. Palmas, TO, 2025b. Disponível em: https://semedpalmas-my.sharepoint.com/personal/avaliacaoformacao_semed_palmas_to_gov_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Favaliacaoformacao%5Fsemed%5Fpalmas%5Fto%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FMaterial%5FSAEP%2FRelatorios%5Fresult%5F2025%2FRELATO%CC%81RIO%20DA%20AVALIAC%CC%A7A%CC%83O%20BIMESTRAL%202%20%2D2025%20%281%29%2Epdf. Acesso em: 2 jul. 2025.

PALMAS. **Instrumento de Avaliação de Desempenho Docente**: sistema interno da Secretaria Municipal da Educação. Palmas, TO, 2025c. Documento não publicado. Acesso em: jun. 2025.

PARO, Vitor Henrique. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, v. 6, n. 14, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Escolha-e-formacao-de-diretores.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.

PASSARELLI, Vinícius. Quem é o senador Eduardo Gomes, novo líder do governo no Congresso? **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 out. 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/quem-e-o-senador-eduardo-gomes-novo-lider-do-governo-no-congresso/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

PORTAL CT. **TJ volta a restabelecer eleição para diretores escolares municipais; desembargador atente argumento de que prefeitura pode perder recursos do Fundeb**. Portal CT, 14 dez. 2024. Disponível em: <https://clebertoledo.com.br/politica/tj-volta-a-restabelecer-eleicao-para-diretores-de-escolas-municipais-desembargador-atende-argumento-de-que-prefeitura-pode-perder-recursos-do-fundeb>. Acesso em: 29 jun. 2025.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Tradução de Maria Leonor F. R. Loureiro. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2019. Título original: *Pouvoir Politique et Classes Sociales*.

REDAÇÃO AF NOTÍCIAS. Condenados em 2º instância a 8 anos de prisão, ex-prefeito e esposa ficam inelegíveis. AF Notícias, 15 de fev. 2022. Disponível em: <https://afnoticias.com.br/cidades/condenados-em-2a-instancia-a-8-anos-de-prisao-ex-prefeito-e-esposa-ficam-inelegiveis>. Acesso em: 22 jun. 2025.

REIS, Isaura. Governança e regulação da educação: perspectivas e conceitos. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 39, p. 101-118, 2013. Disponível em: <https://ojs.up.pt/index.php/esc-ciie/article/view/316/296>. Acesso em: 18 mar. 2025.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **Democracia**. São Paulo: Editora Ática, 1987.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. In: **Revista Crítica Marxista**. Rio de Janeiro: Xamã, n. 7, 1998a, p. 46-66. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/cma/article/download/19794/14295/53799>. Acesso em: 09 abr. 2025.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Do Marx de 1843-1844 ao Marx das obras históricas: duas concepções distintas de Estado. In: SAES, Décio Azevedo Marques de. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. 2. ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998b. p. 51-70.

SAES, Décio Azevedo Marques de. O conceito de Estado burguês. In: SAES, Décio Azevedo Marques de. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. 2. ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998c. p. 15-50.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A democracia burguesa e a luta proletária. In: SAES, Décio Azevedo Marques de. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. 2. ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998d. p. 145-172.

SAES, Décio Azevedo Marques de. O direito à educação nas constituições: um modelo de análise. **Revista de Educação**, PUC-Campinas, Campinas, n. 20. p. 9-32, jun. 2006. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/218>. Acesso em: 24 jun. 2025.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Comentário na mesa “Educação e Socialismo” [vídeo]. In: **III Seminário Internacional Margem Esquerda - István Mészáros**. São Paulo: Margem Esquerda, 2009. Disponível em: <https://youtu.be/TdIKvDKLKz0>. Acesso em: 18 mai. 2025.

SAES, Décio Azevedo Marques de. As frações da classe dominante no capitalismo: uma reflexão teórica. In: PINHEIRO, Milton (Org.). **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014. p. 105-118.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Althusserianismo e dialética. In: PINHEIRO, Jair (Org.). **Ler Althusser**. Marília, SP: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 117-132.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A ORIENTAÇÃO MATERIALISTA NA PESQUISA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E HISTÓRIA: uma proposta de orientação com partido. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 11, n. 2, p. 59-70, abr. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v11i2.33468>. Acesso em: 17 mar. 2025.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2023.

SANTOS, Aline Bettio dos. **Regulação por resultados na política de gestão da educação básica brasileira: interfaces com orientações do Banco Mundial (2010/2018)**. 2022. Tese (Doutorado em Educação). Orientador: Dr. Elton Luiz Nardi.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SCHEDLER, Andreas. **Que es la rendición de cuentas?** Ciudad de México: IFAI, 2004. (*Cadernos de Transparência*, n. 3).

SCHNEIDER, Maria Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY EM EDUCAÇÃO**: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.

SILVA, Ana Cléia Gomes da. **Accountability e arranjos institucionais das políticas e gestão da educação pública do município de Palmas/TO – 1989-2020**: regulação por resultados e/ou governo democrático? 2022. 116f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, 2022. Orientadora: Dra. Rosilene Lagares. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/5309>. Acesso em: 1 jul. 2025.

SILVA, Diogo Teixeira de Castro. Considerações acerca da importância da educação para a superação da lógica do capital: reflexões a partir da teoria marxista do Estado. In: NETO, Luiz Bezerra (Org.). **Leituras marxistas sobre educação**: discussões de sala de aula. São Carlos, SP: Editora Tremembé, 2024. p. 101-121

SILVA, Maria José Antunes da. **Sujeitos em Cena**: processo de organização dos movimentos sociais em Palmas, TO, 1989/2008. 2009..110f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009. Orientadora: Dra. Sandra de Faria. Disponível em: <https://tede2.pucgoias.edu.br/bitstream/tede/2214/1/Maria%20Jose%20Antunes%20da%20Silva.pdf>. Acesso em 12 ago. 2025.

SINTET. Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins. **Educadores de Palmas realizam manifesto no primeiro dia de greve**. Palmas, TO, 8 out. 2015. Disponível em: <https://sintet.org.br/noticias/2015/10/7/ultimasnoticias-24-educadores-de-palmas-realizam-manifesto-no-primeiro-dia-de-greve/#:~:text=Educadores%20de%20Palmas%20realizam%20manifesto%20no%20primeiro%20dia%20de%20greve&text=Os%20educadores%20da%20rede%20municipal,no%20%C3%BAltimo%20dia%2030%2F09>. Acesso em: 01 jul. 2025.

SINTET. Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Tocantins. **Nota de repúdio ao uso de unidades educacionais para politicagem**. Sintet – Últimas Notícias, Palmas, 13 set. 2018. Disponível em: <https://sintet.org.br/noticias/2018/9/13/ultimasnoticias-607-nota-de-repudio-ao-uso-de-unidades-educacionais-para-politicagem/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

SISEMP. Sindicato dos Servidores Municipais de Palmas. **SISEMP cobra pagamento imediato do Superhar**. Palmas, TO, 12 set. 2016. Disponível em: <https://www.sisemp.org.br/noticias/2016/9/12/sisemp-cobra-pagamento-imediato-do-superhar/>. Acesso em: 01 jul. 2025.

SISEMP. Sindicato dos Servidores Municipais de Palmas. **Sisemp solicita homologação e pagamento do Prêmio Profissionais da Educação e Educandos**. Palmas, 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www.sisemp.org.br/noticias/2024/4/16/sisemp-solicita-homologacao-e-pagamento-do-premio-profissionais-da-educacao-e-educandos>. Acesso em: 1 jul. 2025.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; BRUEL, Ana Lorena. Sindicalismo docente e a gestão democrática da educação no Brasil. **Interacções**, n. 40, p. 192-210, 2016. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/interaccoes/article/view/10693/7657>. Acesso em: 02 junho 2025.

SOUZA, Cezar Amario Honorato de; ASSUNÇÃO, Jéssica Rodrigues; OLIVEIRA, Daniele Kelly Lima de; GOMES, Valdemarin. O Plano Nacional de Educação entre o público e o privado: notas críticas. In: NOMERIANO, Aline; SILVA, Renalvo Cavalcante; GUIMARÃES, Vicente José Barreto. **As Políticas Educacionais no Contexto dos Limites Absolutos do Estado e do Capital em Crise**. Maceió: Coletivo Veredas, 2017. p. 35-54.

TORRES, Leonor Lima; PALHARES, José Augusto; AFONSO, Almerindo Janela. Marketing accountability e excelência na escola pública portuguesa: A construção da imagem social da escola através da performatividade académica. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 26, n. 134, p. 1-28, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3716>. Acesso em: 19 fev. 2025.

VALE, Cassio; PEREIRA, Maria do Socorro Vasconcelos; SANTOS, Emina Márcia Nery dos Santos. A meritocracia na gestão escolar como pilar do financiamento educacional do Pará. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 15, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.22491/2236-5907137164>. Acesso em: 25 jun. 2025.

VALENTIM, Gabriel Lima. **Da greve dos petroleiros de 1995 à greve dos eletricitários de 2018: a construção do sistema de interdição judicial dos movimentos grevistas**. 2020. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Orientador: Marcelo Alves Dias de Souza. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/57728/1/2021_dis_glvalentim.pdf. Acesso em: 18 mai. 2025.

ZIZEK, Slavoj. Mao Tsé-Tung, “Senhor do Desgoverno” marxista (apresentação). In: MAO, Tse-tung. **Sobre a prática e a contradição**. Tradução de José Maurício Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2008. Título original: *On practice and contradiction*.

APÊNDICE A – Transcrição das respostas dos(as) diretores(as) escolares à Questão 5 do questionário semiestruturado

ENTREVISTAS - QUESTÃO 5 – Em sua opinião, providências no campo da gestão da escola, com vistas ao alcance de melhores resultados pelos estudantes nas avaliações externas, contrastam ou não com os pressupostos da gestão democrática?

Convenções na transcrição

.. → alongamento vocálico, hesitação ou interrupção de ato de fala.

...palavra → continuação da fala do turno do falante foi interrompida.

palavra (em negrito) → indica ênfase e/ou silabação;

(...) → demonstração de corte de fala considerado não relevante.

{hipótese} → hipótese de escuta ou fonográfica (o som que conseguimos entender).

ininteligível) → trecho ou palavra que não conseguimos compreender. Comentários do transcritor.

Escola A

Entrevistado(a): Diretor(a) Escola de Palmas A [DE-PA]

Entrevistadora: Ana Cléia Gomes da Silva [ACGS]

Transcritor: Diogo Teixeira de Castro Silva

[DE-PA] Esse contraste, eu não percebo. Eh.. a gestão democrática, o objetivo dela, é permitir que a comunidade e os professores e que os alunos possam desenvolver todas as habilidades, e respeitando características do ambiente escolar. O IDEB, o papel dele, é avaliar o desenvolvimento do aluno, mesmo nós sabendo as limitações que esse instrumento possui. Hoje, analisando o trabalho das últimas provas, os resultados, as características da nossa comunidade, eu não percebo que, pros resultados ser positivo, a gente tem que infringir ou colocar em detrimento alguma característica da escola democrática.

Escola B

Entrevistado(a): Diretor(a) Escola de Palmas B [DE-PB]

Entrevistadora: Ana Cléia Gomes da Silva [ACGS]

Transcritor: Diogo Teixeira de Castro Silva

[DE-PB] {Não} é um contraste. Eu acho que é uma.. ideia.. Não deve haver contraste. Porque é como eu falo, a gente tem uma sociedade que uma das características que eu percebo é a questão do (ininteligível), da individualidade, da limitação. É.. E.. um termo que você colocou e eu concordo também é da culpabilização, né? Não tem que ter isso. Eu acho que o momento que os resultados saem é um momento de reflexão. É refletir. Aonde nós precisamos melhorar? Em todos os campos, né? Porque a gente não faz educação de um dia para outro e a gente não faz educação olhando só para uma situação. (...) Quando a gente fala de gestão da escola, a gente tem que pensar na gestão financeira, na.. gestão de recursos humanos, na gestão de material pedagógico, na gestão.. de comunidade como um todo. Como eu falei, muitas vezes, a gente tem alunos que são necessários de sobrevivência, né? E aí como é que a gente faz? A gente tem que pensar tudo isso. É uma engrenagem complexa, a educação, muito complexa, mas a gente não pode.. Eu não vejo que os resultados educacionais sejam contrários à democracia. Pelo contrário, eu acho que os resultados educacionais fortalecem a democracia porque eles têm que.. garantir o direito da criança de alcançar aquilo que é de direito dele, que é ter uma boa alimentação, que não é a responsabilidade da escola, nós só complementamos. Mas.. o Estado precisa garantir, a família precisa garantir, né? E como que isso acontece é uma engrenagem ainda maior, mas que tudo precisa acontecer de maneira a atender bem o estudante. Então, eu não vejo contradição entre uma (...) democracia e os resultados educacionais. Pelo contrário, eu acho que eles devem ser unidos em buscar as melhores condições de atendimento pra criança.

Escola C

Entrevistado(a): Diretor(a) Escola de Palmas C [DE-PC]

Entrevistadora: Diogo Teixeira de Castro Silva [DTCS]

Transcritor: Diogo Teixeira de Castro Silva

[DE-PC] Hum.. Não.. vejo que.. contrasta. Eu vejo, assim, que.. é bem tranquilo, até porque isso vai muito da.. visão.. de que a pessoa tem da gestão democrática. Eu, por exemplo, eu

consigo gerir a escola muito tranquilamente com os servidores que aqui estão lotados. Cobro, na medida do possível, mas.. também.. paro pra ouvir a opinião deles, e respeito, e tudo a gente procura.. tá decidindo democraticamente, desde.. do que a gente tá.. sendo trabalhado, as datas.. A maioria.. quase tudo que vem da Secretaria, que eu vejo que necessita da apreciação do coletivo, a gente para.. pra gente decidir coletivamente. Inclusive, esses dias aconteceu uma situação, de uma troca de.. dias, e foi feito esse.. momento pra a gente definir, e aí depois um.. servidor veio questionar por que que mudou. {Aí eu falei: “Poxa..} mas você tinha que ter falado lá na hora.” “Ah! Mas eu não concordo, não.” “Você não concordar agora não vai mudar o resultado do que já foi definido pela maioria”. Então, assim, eu acredito que tudo tem um momento, né? E eu.. vejo que é muito tranquilo em relação a isso.

Escola D

Entrevistado(a): Diretor(a) Escola de Palmas D [DE-PD]

Entrevistadora: Diogo Teixeira de Castro Silva [DTCS]

Transcritor: Diogo Teixeira de Castro Silva

[DE-PD] Eh.. a gestão democrática (...) é importante e ela precisa acontecer a todo momento (...). Eh.. mas eh.. nós temos trabalhado de uma forma que.. que completa a resposta anterior (...), onde os professores (...) cobram o trabalho de uma forma muito efetiva (...) e que você tem que.. que fazer tudo pra dar conta, porque, se você não der conta, você eh.. como que a gente diz assim, deixa as coisas ao ar (...). E, querendo ou não, ele traz em si esse princípio da democracia, que é o.. que essa busca, que é essa participação de todos pra que os resultados sejam alcançados (...). Então, assim, independente de quem esteja (...). Mas os resultados (...) são de fatos procurados porque nós observamos que.. que eles querem manter o seu profissional enquanto pessoa (...). Nem quanto escola, mas enquanto profissional, ele quer de fato manter aquilo que ele já tem (...). Então você, muita das vezes aqui, você já não.. não marca a reunião, mas muita das vezes você é solicitado pra o debate. E isso eu considero muito enriquecedor, (...) essa preocupação que (...) não parte de um, mas (...) parte de todos (...). E.. e as famílias, aqui nós temos uma comunidade escolar muito participativa, as famílias (...) têm os.. os fatos que não acompanham, mas, em si, elas cobram, mesmo não acompanhando elas cobram o desenvolvimento dos alunos. É tão tal que o que nós tivemos na pandemia, que foram a criação dos grupos de WhatsApp, hoje nós mantemos porque as famílias acharam que.. que é importante, que elas não querem simplesmente esperar o comunicado que chegue na agenda, que nós fazemos semanal do aluno. Mas eles querem onde estiverem viajando, onde estiver.. sabendo que de fato a escola está acontecendo. E tudo que nós fazemos, nós fazemos também (...) os comunicados de forma virtual. Mas que ela é necessário é pra uma avaliação. Igual nós trazemos agora.. nós trazemos esses feedback e vamos fazer, dia dezoito, se eu não me engano, nós temos o plantão pedagógico onde nós ouvimos as famílias e nós perguntamos pra ela o que que elas precisam que seja feito (...). Mesmo sem esperar (...) um processo que parte da Prefeitura pra nós buscarmos fazer essa transparência pra que a família sinta-se de fato participativo no processo enquanto não.. não ocorra de fato aquele que venha da gestão.

Escola E

Entrevistado(a): Diretor(a) Escola de Palmas E [DE-PE]

Entrevistadora: Diogo Teixeira de Castro Silva [DTCS]

Transcritor: Diogo Teixeira de Castro Silva

[DE-PE] Não. Eu acho, assim, que.. que a gente tem que tá feliz. Eu vim de uma escola que era a primeira colocada no estado do Tocantins. E aí, assim, isso me levou pra outra escola, que a gente sabe que a gente nunca foi o primeiro, mas estava sempre entre as melhores lá, você sabe disso; respeitando demais ah.. o fazer pedagógico de cada servidor, é uma coisa.. uma qualidade que eu tenho. Eu respeito demais a.. (...) o teu jeito de trabalhar, o teu valor lá na tua sala de aula, o teu espaço de sala de aula e a gente faz muito isso aqui também na Escola E. Então, esse.. a gente não impõe, a gente mostra que a escola pública (...) pode ser de qualidade, independente de aonde ela está localizada. Só que um sozinho não faz nada. O diretor é só uma pecinha da engrenagem. Esse.. esse sucesso, essa qualidade, ela depende demais das pessoas mais importantes do processo. E eu te digo que não sou eu, é os professores, porque o professor (...) tem que tá.. ele tem que tá feliz, ele tem que estar bem com o espaço que ele ocupa (...), ele tem que se apropriar do espaço que, aqui no caso aqui da nossa unidade escolar, e.. isso faz muita diferença. Então eu.. eu acho que eu não sou.. eu não sou concentradora. Só depois que a gente percebe que, se passar por outra gestão, que a Cléo não é uma pessoa extremamente concentradora, não; que se não for democrático, não tem.. não tem qualidade, não tem graça, não se respira se for o tempo todo engessado. Então, eu não vejo que as avaliações atrapalha nessa questão do ser democrático ou fazer diferente. Cada professor tem o seu jeito de fazer (...), tem uns que faz com muita dinâmica, tem outros que faz mais.. com a pedagogia mais.. voltada pro construtivismo, outros faz com a pedagogia ainda voltada pra questão do.. ainda lá do meu tempo, lá do meu tempo, que não era pra tá.. não era o da tabuada, mas uma pedagogia mais voltada para..

[DTCS] Tradicional?

[DE-PE] Tradicional! E a gente sabe que ainda tem, mas tudo com um único objetivo: resultado das crianças. Hoje nós temos.. quatro turmas de quinto ano, que nós estamos levando pro nono, sexto, com muita qualidade. E entregando também três turmas de nono ano, que nós estamos entregando pro Estado, Governo Federal, pra rede privada com muita qualidade e carinho também. Então, assim, a gente percebe isso aqui na escola. Sem falar que aqui tem um diferencial, Diogo, as crianças dessa unidade (...) têm sede de aprender (...). Eu já vim de outras.. Então aqui a gente consegue encantar as crianças com menos. É muito bom trabalhar na Escola E, por mais que é distante de casa (...).

Escola F

Entrevistado(a): Diretor(a) Escola de Palmas F [DE-PF]

Entrevistadora: Diogo Teixeira de Castro Silva [DTCS]

Transcritor: Diogo Teixeira de Castro Silva

[DE-PF] Bom.. por minha observação, eu acredito que não contrastam (...). Achei {que segue}, até porque o estudante (...) nunca é forçado, ele nunca é.. ele nunca é.. imposto a ele (...) a situação de estar e ter que fazer (...). O que a gente faz é um trabalho de conscientização, onde a gente mostra a importância dessas.. avaliações externas (...), o que elas podem propiciar e a gente trabalha, então, com o nível de consciência social. Conversa com os estudantes, mostra pra ele onde os resultados.. quais os.. o que esses resultados vão gerar (...) pra cadeia de ensino público da Rede Municipal. Então, assim, a gente mostra que não é mera.. não é mera situação de avaliação no dia de prova (...); a gente mostra a importância social que essa prova tem, que essa avaliação tem (...) o contexto da educação para o município (...) e que ele fazem parte desse processo, que eles ajudam a integrar através daquilo que a gente consegue aferir deles, da participação deles (...) a gente pode começar a trabalhar e buscar políticas que possam realmente favorecer (...) uma educação.. o desenvolvimento de uma educação de qualidade. Então, a gente

vai {nesse em si} (...). Então eu penso que nós não... tensionamos (...) ou.. partimos contra (...) ah.. um princípio democrático de educação.

Escola G

Entrevistado(a): Diretor(a) Escola de Palmas G [DE-PG]

Entrevistadora: Diogo Teixeira de Castro Silva [DTCS]

Transcritor: Diogo Teixeira de Castro Silva

[DE-PG] Se tudo isso que a gente faz.. se ele combina com.. com a questão do processo democrático?

[DTCS] Se você.. se você acha que.. que combina ou não, se, às vezes, você precisa, pra encaminhar esse processo todo, ir contra algum princípio da gestão democrática, contra alguma noção democrática..

[DE-PG] Não.. até agora eu não vi e principalmente agora eh.. em dois mil e vinte e três eu acho que todo mundo amadureceu muito. Então, assim, eh.. toda essa questão do processo.. de avaliação eh.. principalmente depois dessa questão do.. do edital, desses concursos eh.. Que.. que acontece? Eu eu vi, assim, que os professores (...) ficaram motivados. Então, assim, o que eu penso que poderia ter dado um choque com a questão da gestão compartilhada, democrática, transparente é dessa questão assim da gente eh.. ter que obrigar ou falar assim uma convocação pro professor, pra ele dar algo a mais, pra ele ir pra uma formação. Eh.. esse ano eu não vi. Eu vi uma.. participação efetiva, assim, de toda a comunidade. Eh.. antes, nos anos anteriores, a gente até podia ver. Mas eh.. mas também tem escola e escola (...). Tem escola que (...) incorporou já essa competição, que (...) quer ganhar, que (...) quer tá entre os primeiros, quer ranquear. [A escola G], por exemplo, teve um ano que não ranqueou. Então, assim, depois desse.. desse não-ranking (...), depois desse não ranqueamento, eles ficaram, assim, muito sentido, porque não deu o.. os oitenta por cento de frequência eh.. eh.. foi até um erro de questão de.. de censo, que teve um número que.. de aluno que foram transferidos, enfim.. eh.. nós não ranqueamos e aí os professores ficaram, assim, muito.. querendo ranquear esse ano, nem que.. Nós não almejamos realmente, assim, o primeiro lugar, a gente da nossa realidade, sabe da luta que é aqui a nossa comunidade, é uma comunidade carente, é uma comunidade que tem uma rotatividade muito.. muito alta, então entra e sai aluno o tempo inteiro, vindo de outros estados. Aqui a gente tem muito aluno que vai e volta, Pará e Maranhão tem muito. Você veio aqui, se você olhar nosso livro de transferência, você vai ver. E é.. em determinada época do ano, eles vão embora. Aí, em outra determinada época, eles voltam. Alguma coisa assim deu errado, deu certo eles vão e voltam. Tem muito essa.. essa rotatividade. Mas, assim, eh.. sem.. sem modéstia de.. o tempo tem trazido essa aprendizagem então, assim, hoje eu.. eu, a diretora [DE-PG], prezo muito por essa questão democrática, por essa questão, assim, participativa; é uma gestão onde eles eh.. a gente sempre entra num acordo, num consenso (...) e como eles são a maioria pra pensar, até pra entregar o resultado, a gente faz essa conversa. Então, assim, não vejo.. não vejo que teve tanto assim. Uma coisa que eu poderia.. que eu poderia falar desse.. dessa questão das avaliações, assim, eh.. a nível de SEMED, pra ter um maior investimento, um maior cuidado, é a questão do profissional, não deixar faltar o profissional. Eh.. eu acho, assim, que uma das grandes barreiras que a gente enfrenta hoje é a gente chegar em.. junho, agosto e um profissional entrar de licença e não ter um profissional pra vir substituir esse que entrou de licença. Se for de trinta dias, sessenta dias, então, não vem. Então, assim, eu acho que um dos gargalos da escola, aqui no chão da escola, pra.. pra enfrentar.. é essa falta, desse profissional, quando é desse jeito aí, não.. não tem eh.. não vem, demora a chegar o profissional aqui na escola. E o outro são os alunos especiais. Então, assim, esse pessoal que vem acompanhar o aluno especial, o professor auxiliar ou cuidador, eu penso que ainda falta muito pra eles

chegarem àquele grau de atendimento pra.. especial pra aquele aluno (...), um treinamento, uma capacitação. Eu acho que esses são os dois grandes.. gargalos da.. que a gente enfrenta.

Escola H

Entrevistado(a): Diretor(a) Escola de Palmas H [DE-PH]

Entrevistadora: Diogo Teixeira de Castro Silva [DTCS]

Transcritor: Diogo Teixeira de Castro Silva

[DE-PH] Então.. eh.. eh.. essa.. essa questão da gestão democrática (...) é muito importante. Eh.. a gente que a democracia ou uma escola, quando falam de gestão democrática, a gente tem que deixar as coisas tudo a decidir por todo mundo com o coletivo (...), muitas vezes, não é. Eh.. há grupos (...) e é evidente que precisa de uma pessoa que consegue definir os caminhos que você tem que andar e, muitas vezes, (...) você já acaba sendo um pouquinho firme e não antidemocrático, mas firme naquele sentido que você quer.. propor (...). Então, assim, a.. a.. as providências (...) {tendo} aqui o que eu vejo como gestor, que a gente tem que... pra tomar algumas.. algumas atitudes, eh.. alguns caminhos, pra que essas avaliações externas (...) saiam da melhor forma eh.. possível (...). Então, assim, se a gente tiver um pouquinho.. (...) com esse conhecimento, com essas eh.. essa liderança, no sentido de conversar, explicar pra todo grupo que essas avaliações é importantes, talvez elas pode ficar pelo caminho e os resultados a ser eh muito.. desejado. Então, assim, eh.. não que eu talvez seja.. ou eu ou.. a gestão em si, (...) vai eh.. estar contra a.. o fato de ser uma gestão democrática, mas algumas vezes você precisa eh.. se {conservar} mais firme pra que as coisas possa sair eh.. no caminho certo. Não é que eu tô dizendo que a gestão democrática (...) não.. não é importante. O fato é.. é importante, ela é evidente, é o que é o caminho correto. Mas, assim, algumas vezes a gente acaba que.. toma algumas atitudes, em alguns momentos, que a gente precisa.. ser mais firme, mais forte pra crescer esse resultado (...) sejam alcançados. Eu não sei se eu consegui responder, não sei se é nesse sentido...

Escola I

Entrevistado(a): Diretor(a) Escola de Palmas I [DE-PI]

Entrevistadora: Diogo Teixeira de Castro Silva [DTCS]

Transcritor: Diogo Teixeira de Castro Silva

[DE-PI] Não. Acho que na escola é muito tranquilo, assim, com relação a.. essas demandas (...). Não... tem ações que.. que a gente faz e.. que eu faço enquanto gestor ou que a equipe diretiva faça, que quebra aí uma.. condição democrática (...). É.. claro que.. são avaliações externas (...). Externa em que sentido (...)? Se a gente ia falando de Secretaria, não é externa, porque Secretaria e escola é a mesma coisa (...). Então, eh.. entende-se que eh.. não, não são órgãos distintos, são órgão que trabalham junto, então é.. a mesma coisa, a mesma é.. a mesma intenção, então eh.. mas, assim, no sentido de, claro, sempre muda, altera o.. ali o andar da escola, mas a quebrar uma questão.. uma.. um posicionamento que é visado dentro da escola, que é uma gestão democrática, onde todos eh.. trabalham.. Por exemplo, eh.. não é uma.. avaliação, mas é uma.. atividade {solicitada} pela Secretaria, o desfile pra Palmas, o Aniversário de Palmas, que.. Ontem eu sentei com a equipe e apresentei a proposta (...). Eh.. uma.. professora de Ciências, falou: “[DE-PI], vamos trabalhar, vamos.. nós vamos ter que eh.. treinar os meninos lá pro.. pro desfile, tudo, fanfarra, etc? Vamos tentar trabalhar eh.. esse horário a modo de não atrapalhar ou tirar as crianças do.. da disciplinas base (...)”. Então eh.. ela fez uma.. um pedido, (...) uma observação e a gente vai atender essa observação. Então, eu entendo que continua tendo um olhar ainda muito democrático, onde você fala, você expõe seu

pensamento e você é ouvido. Mas também não quer dizer que em algum momento precisa fazer uma arranhadura (...) nessa situação. Talvez eh.. as.. discussões podem ficar acaloradas e no.. na própria discussão, eh.. muda-se o pensamento, mas aí eu penso que ainda continua sendo.. sendo ainda um olhar muito democrático quando você abre pra discussão, você abre pra ouvir, pra falar e todos no final eh.. aderem o pensamento do.. da coletividade. Então continua sendo democrático (...). Então, eu penso que eh.. hoje não tem muito.. Eu acho que eh, Diogo, nós.. enquanto Educação de Palmas, nós crescemos muito na.. discussão (...). Onde.. não existe mais aquela figura do.. gestor que é dono da escola (...), que já existiam muito, (...) isso aí a gente sabe que já existiam muito, mas hoje eh.. as coisas facilitaram muito (...), a gente tem uma.. gestão de conhecimento, onde todos.. conseguem (...) ou então não tem mais essa, tanto (...). Deve existir um ou outro, mas lá a gente sempre trabalha muito democraticamente, onde as falas são ouvidas, por exemplo, quando o professor pede pra gestão ou pro seu supervisor: “Vamos usar essa prova como avaliação do bimestre por que ela conseguiu trabalhar e.. casar com conteúdo” e.. a.. o.. pedido é aceito, é democracia. Então, não houve embate (...). O professor pensar que ele teve que tirar um pouquinho o tempo dele do conteúdo lá que ele estava trabalhando ou intensificar mais em um e no final ele poder usar esse aí como algo avaliativo. Isso aí é democracia (...). Eh.. uma possibilidade de.. reavaliar o andamento (...). Então, acho que não contrasta um tanto assim (...). É um.. momentinho pode ocorrer, mas nada que eh.. deixa o ambiente desconfortável (...).