

## A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA: origens, desdobramentos e desafios

Lucas de Vasconcelos Soares<sup>1</sup>

Maria Lília Imbiriba Sousa Colares<sup>2</sup>

André Dionei Fonseca<sup>3</sup>

**Resumo:** O estudo - resultante de uma dissertação defendida no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Oeste do Pará (PPGE/Ufopa) - analisa as origens, desdobramentos e desafios na implementação da concepção democrática na gestão de instituições, órgãos e sistemas educacionais brasileiros, refletindo as implicações destes percursos. Tem como objetivos: compreender o processo histórico-político-social de criação e implementação da gestão democrática na educação brasileira; e refletir seus desdobramentos, desafios e implicações ao desenvolvimento desta concepção no campo educacional no Brasil. Por meio de pesquisa bibliográfico-documental, os resultados evidenciam discrepâncias entre o conjunto prescritivo que orienta a implementação desta concepção e as realidades educacionais brasileiras, reforçando o distanciamento entre o escrito e o feito neste processo. Ressalta-se ainda que, após 35 anos da promulgação da Carta Magna de 1988 e, conseqüentemente, das origens da gestão democrática, poucos foram os avanços na efetividade desta concepção na gestão educacional, confrontando-se com o galopante processo de expansão da ordem capitalista e acontecimentos enfraquecedores da premissa democrática no país.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática; Gestão Educacional no Brasil; Políticas Públicas Educacionais.

---

<sup>1</sup> Docente do Magistério Superior na Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa). Doutorando em educação no Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Ufopa. Mestre em educação. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil - HISTEDBR/Ufopa”. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7538516067447773> ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5784-8307> E-mail: [lucas.soares@ufopa.edu.br](mailto:lucas.soares@ufopa.edu.br)

<sup>2</sup> Doutora e Pós-doutora em Educação pela Unicamp. Docente na Universidade Federal do Oeste do Pará - Brasil. Atua no Programa de Pós-graduação em Educação da Ufopa. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq - Nível 2. Líder Adjunta do Grupo de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil/HISTEDR/ Ufopa. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9671465461954562> ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5915-6742> E-mail: [liliacolaress@gmail.com](mailto:liliacolaress@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em História pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). É professor adjunto do curso de História da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e docente do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5794497383094905> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0220-5117> E-mail: [andredionei@gmail.com](mailto:andredionei@gmail.com)

## THE DEMOCRATIC CONCEPTION IN BRAZILIAN EDUCATIONAL MANAGEMENT: origins, developments and challenges

**Abstract:** The study - resulting from a dissertation defended in the Postgraduate Program in Education at the Federal University of Western Pará (PPGE/Ufopa) - analyzes the origins, developments and challenges in the implementation of the democratic conception in the management of institutions, bodies and educational systems Brazilians, reflecting the implications of these paths. Its objectives are: to understand the historical-political-social process of creation and implementation of democratic management in Brazilian education; and reflect its developments, challenges and implications for the development of this conception in the educational field in Brazil. Through bibliographic-documentary research, the results highlight discrepancies between the prescriptive set that guides the implementation of this conception and Brazilian educational realities, reinforcing the distance between what is written and what is done in this process. It is also noteworthy that, after 35 years of the promulgation of the Magna Carta of 1988 and, consequently, of the origins of democratic management, there have been few advances in the effectiveness of this conception in educational management, confronting the galloping process of expansion of the capitalist order and events that weaken the democratic premise in the country.

**Keywords:** Democratic management; Educational Management in Brazil; Educational Public Policies.

## LA CONCEPCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA GESTIÓN EDUCATIVA BRASILEÑA: orígenes, desarrollos y desafíos

**Resumen:** El estudio - resultante de una disertación defendida en el Programa de Postgrado en Educación de la Universidad Federal del Oeste de Pará (PPGE/Ufopa) - analiza los orígenes, desarrollos y desafíos en la implementación de la concepción democrática en la gestión de instituciones, órganos y sistemas educativos. sistemas brasileños, reflejando las implicaciones de estos caminos. Sus objetivos son: comprender el proceso histórico-político-social de creación e implementación de la gestión democrática en la educación brasileña; y reflejar sus desarrollos, desafíos e implicaciones para el desarrollo de esta concepción en el campo educativo en Brasil. A través de una investigación bibliográfica-documental, los resultados resaltan discrepancias entre el conjunto prescriptivo que orienta la implementación de esta concepción y las realidades educativas brasileñas, reforzando la distancia entre lo que se escribe y lo que se hace en este proceso. Es de destacar también que, a 35 años de la promulgación de la Carta Magna de 1988 y, en consecuencia, de los orígenes de la gestión democrática, han sido pocos los avances en la efectividad de esta concepción en la gestión educativa, frente al galopante

proceso de expansión. del orden capitalista y acontecimientos que debilitan la premisa democrática en el país.

**Palabras clave:** Gestión democrática; Gestión Educativa en Brasil; Políticas Públicas Educativas.

## DIÁLOGOS INICIAIS

A formulação de teorias e/ou concepções educacionais - enquanto noção particular de compreensão de um processo - são diretamente influenciadas pela definição estrutural e política do próprio sistema social, prevendo percursos capazes de, ao mesmo tempo, aproximar-se da amenização de problemáticas existentes e garantir a efetividade dos interesses governamentais. Assim, pensar a postulação de uma nova concepção significa entender que as demais existentes não se enquadram nas atuais demandas e contextos postos ao campo de atuação.

Na educação brasileira, a exemplo, cada concepção e/ou teoria educacional reflete as influências de seus contextos históricos - período imperial, republicano, militar, redemocratização, etc. - denotando características e intencionalidades explícitas de organização e gerenciamento das demandas educacionais. Logo, tais concepções são postuladas a partir de anseios e finalidades bem delimitadas, sejam ideológicas ou não.

Sob a égide da inauguração de um recente período histórico (a redemocratização nacional), a formulação da nova concepção de gestão - Gestão Democrática - surge como uma resposta de ajustes ao novo contexto social, inaugurado com o fim do ciclo dos governos militares no país, visibilizando dois movimentos distintos: de um lado, a ascensão e o protagonismo de grupos sociais organizados em prol de seus direitos, principalmente, as minorias; e, de outro lado, o avanço e consolidação do neoliberalismo no país. Assim, a gestão democrática surge como uma nova concepção inspirada nos princípios da autonomia, liberdade, participação e engajamento social.

Sob essa perspectiva, o estudo - resultante de uma dissertação defendida no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Oeste

do Pará (PPGE/Ufopa) - analisa as origens, desdobramentos e desafios na implementação da concepção democrática na gestão de instituições, órgãos e sistemas educacionais brasileiros, refletindo as implicações destes percursos. Tem como objetivos: compreender o processo histórico-político-social de criação e implementação da gestão democrática na educação brasileira; e refletir seus desdobramentos, desafios e implicações ao desenvolvimento desta concepção no campo educacional no Brasil.

Dos procedimentos metodológicos, o estudo ocorreu por meio de pesquisa bibliográfico-documental, comportando o levantamento teórico de investigações realizadas por estudiosos do tema, bem como análises do conjunto de legislações que regulamentam a implementação da gestão democrática no Brasil. Tais contribuições teórico-documentais tornam-se relevantes no sentido de fomentar indicativos e outras reflexões sistematizadas no decorrer do texto. Subdividido em dois blocos discursivos - o primeiro, com a sistematização histórico-social das origens da nova concepção democrática na gestão e seus desdobramentos; e o segundo, discorrendo sobre o conjunto de orientações que normatizam sua implementação e os desafios postos neste processo - o texto é um convite à reflexão e inquietação sobre o “caminhar democrático na gestão” que vem sendo propagado em discursos e políticas públicas no Brasil.

### **“UM OUTRO CAMINHO, UMA NOVA ESPERANÇA”: AS ORIGENS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

No decorrer dos anos perdurou por muito tempo, no campo educacional, a usuabilidade do termo Administração Escolar, ou Administração da Educação, essência que direcionava-se aos processos de organização, controle e gerenciamento dos trabalhos desenvolvidos nas instituições e sistemas educacionais de ensino, caminhando alinhado a um modelo empresarial de cumprimento de normas e busca por resultados satisfatórios, garantindo a efetividade dos interesses dominantes, uma vez que envolve “[...] o setor

estatal, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada” (Sander, 2007, p. 11), não se desvinculando “[...] dos princípios administrativos empresariais, dada a [...] característica de sociedade capitalista, em que os interesses do capital estão sempre presentes nas metas e nos objetivos das organizações” (Hora, 2012, p. 18).

Etimologicamente, o termo tem suas origens no Latim, compondo-se a partir de *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência), imbricando a ideia da Administração com relação direta nas práticas de controle e a garantia do projeto governamental, esmaecendo os interesses coletivos e públicos. Tal condição manteve-se enraizada nos espaços educacionais por meio de ações que indicavam a centralização e a verticalização de poder, traduzindo-se no repasse e cumprimento de ordens e na intocabilidade/proteção dos interesses ideológicos e dominantes, oriundos da base governamental, sobre a escola pública, condicionando-a em práticas de fiscalização, orientação e regulação, tornando o diretor um agente a serviço da política governamental de base produtivista, sujeito que “[...] para se manter no cargo, mergulha na ação centralizadora e autoritária que lhe permite o controle e a fiscalização das atividades, desenvolvendo um modo de organização que acaba por separar a concepção da execução [...]” (Hora, 2012, p. 19). Atualmente, ainda verificamos esse tipo de prática na escola, identificadas a partir do formato de acesso do diretor ao cargo, tornando-se um executor de interesses particulares.

Historicamente, no decorrer da década de 80 o Brasil assistiu ao fim da Ditadura Militar, em 1985, com a eleição do presidente Tancredo Neves<sup>4</sup>, inaugurando o período conhecido como de redemocratização nacional, referenciando o processo de restauração da democracia e recuperação do Estado de direito, rompendo com o contexto ditatorial instalado no país. Tal

---

<sup>4</sup> Ressalta-se que este presidente foi eleito em 15 de janeiro de 1985, porém, acabou sendo internado em Brasília um dia antes da cerimônia de posse, vindo a falecer. Consequentemente, o país passou a ser governado por seu vice, José Sarney, dando fim aos 21 anos de ditadura militar. De fato, a redemocratização só foi efetivada com a promulgação da Constituição de 1988 do Brasil.

período foi marcado pela presença de diversos movimentos de lutas e articulações sindicais, organizacionais e partidárias em prol do acesso, reconhecimento e garantias no campo dos direitos públicos, ou seja, de um lugar de representatividade social no novo formato de (re)organização da sociedade, momento este também denominado de “[...] nascimento ou renascimento da democracia [...]” (Ghiraldelli Junior, 2009, p. 159). Ressaltado o caráter positivo do movimento histórico em prol de instalação/recuperação da democracia no país, é inegável também que este acabou expondo uma série de desigualdades sociais existentes, até então, mascaradas pelas políticas públicas a serviço do capital, compreendendo que:

A nova democracia tem sido o período de maior liberdade e de maior respeito dos diversos setores sociais para com as instituições políticas democráticas brasileiras, se comparando com toda a história do país. Paradoxalmente, durante todos esses anos, a concentração de riqueza no país aumentou assustadoramente. A situação de alta desigualdade e da extrema concentração de renda ainda persiste [...] (Ghiraldelli Junior, 2009, p. 160).

Em sentido amplo do termo, o significado de democracia está direcionado a ideia de governo do povo - pelo povo, com o povo e para o povo - determinando o envolvimento, participação e articulação destes com a base governamental, em uma visão de que todo o poder emana do povo (BRASIL, 1988), mesmo sabendo que o contrário ocorre no sistema vigente, pois, “Em decorrência das múltiplas formas que as sociedades e os Estados ditos democráticos assumem, historicamente, o significado da palavra democracia se esmaece” (Sanfelice, 2018, p. 32). Para Oliveira, compreende-se a democracia como um sistema que envolve etapas para sua efetividade, pressupondo que:

A democracia é, portanto, um sistema de vida no qual a organização e a regulamentação dos processos de integração social são fundamentados no princípio da liberdade, entendida como o direito à autodeterminação. [...] Deste modo, a construção da democracia exige não apenas a socialização dos meios de produção econômica como também a dos meios de decisão política, além da democratização dos sistemas de autoridade em todas as esferas da vida social. Subentende-se aqui que as condições de realização de uma democracia efetiva são dadas em função das possibilidades de

participação autônoma dos diversos segmentos da sociedade nos processos decisórios e interativos. Entretanto, para interagir de modo autônomo, é preciso que os membros desses diversos grupos sociais possam ter desenvolvido alguma autonomia como indivíduos, o que torna o processo de construção da democracia uma espiral crescente - embora não linear - na qual as conquistas individuais vão potencializar novas conquistas coletivas e vice-versa (2001, p. 27).

Na compreensão da presença de uma concepção democrática na sociedade brasileira, Lima e Silva (2018) descrevem duas conceituações em disputa: a primeira, partindo de uma visão banalizada, se mostra na ideia do governo da maioria, representado pelo viés da política, onde o povo escolhe seus governantes e, com isso, tem a democracia assegurada por conta do poder de decisão, excluindo o fato de que “[...] nesta mesma democracia os empresários tem um poder de persuasão infinitamente maior e votam todos os dias [...] resultando que nossa democracia representativa se viabiliza em acordos comerciais [...] por valores e pelo negócio [...]” (Lima; Silva, 2018, p. 11); e a segunda se valida na ideia da participação, como um fator positivo, pressupondo um postulado de democracia direta, onde “[...] o povo vota, tem voz ativa, participa de decisões colegiadas, tem poder de controle social [...] advogando que uma sociedade somente é saudável do ponto de vista biológico e social se as pessoas sentem-se valorizadas, reconhecidas e tem poder de decisão [...]” (Lima; Silva, 2018, p. 11-12). Assim, partilha-se deste segundo preceito, entendendo que a participação é fator existencial da democracia real.

Quanto ao processo considerado democrático, ocorrido no Brasil, Sanfelice (2018) ressalta que “[...] a democratização resulta do conjunto de ações e esforços individuais e coletivos para que a democracia - governo do povo - possa se instaurar, se consolidar e vigorar em permanente aperfeiçoamento”, construindo “[...] canais e mecanismos pelos quais a sociedade civil possa cada vez mais expressar seus interesses e vê-los efetivamente respeitados [...]” (Sanfelice, 2018, p. 33-34). Para este autor, ocorreram inúmeras reformas na educação brasileira, porém, negativas, onde se observou que:

Os Estados se reformaram. Adaptaram-se à lógica de mercado. Tornaram-se mínimos para os trabalhadores e máximos para o capital. As políticas sociais transformaram-se em paliativas, substituindo ganhos históricos das classes trabalhadoras. Os Estados se tornaram privatizantes e se privatizaram. Os movimentos sociais foram a cada dia mais criminalizados e sofrem a violência legítima [...] por parte do Estado. A educação passou a ser concebida como importante mercadoria e hoje atrai significativos volumes de capital que dela se beneficiam para a sua própria ampliação (Sanfelice, 2018, p. 38).

Com efeito, como parte integrante da sociedade, a função social da escola é posta em debate, refletindo acerca da importância desta instituição para a vida da população, ao mercado de trabalho, a formação político-social, entre outros. Em linhas gerais, o movimento histórico-político-econômico-social, retratado com o período da redemocratização, acentua uma série de desigualdades e, ao mesmo tempo, sinaliza a resistência de grupos, principalmente, aqueles historicamente excluídos e marginalizados da sociedade, em prol de seus direitos perante o reconhecimento, igualdade e representatividade, aliados a consciência de classe e ao posicionamento crítico, fatores primordiais na luta por inserção nas políticas públicas encabeçadas da época.

Em detrimento de uma nova ordem social, com forte influência sobre a educação, Sanfelice (2018, p. 31) afirma que não se pode abandonar o fato de que “[...] Sociedades e escolas não são abstrações ou generalidades, mas materialidades históricas em processos contínuos de transformações [...]”. Assim, chama-se atenção ao fato de que a escola pública, considerada em sua essência democrática, está posta sob a administração do Estado, entendendo-o como um agente fruto do capital.

Nesse sentido, o período de redemocratização implicou novos desafios para a educação no país, começando pela elaboração da Carta Magna de 1988, sendo esta “[...] mais generosa quanto a direitos sociais, se comparada com as anteriores [...]” (Ghiraldelli Junior, 2009, p. 169), e em seguida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, fruto da “[...] intensa luta parlamentar e extra-parlamentar [...] convergentes em relação à defesa do ensino público e gratuito [...]” (Ghiraldelli Junior, 2009, p. 170). Destas duas

conquistas, projetou-se a ideia de uma educação pública, de qualidade e acessível a todos, pautada nos princípios democráticos, autônomos, participativos e de caráter público na organização dos sistemas e unidades educacionais. No entanto, destaca-se que a tríade educacional - políticas, ideias pedagógicas e legislação - acabaram se firmando em situação econômica pouco favorável, fator que imbricou na LDB a ideia de que “[...] não chegou a dobrar a espinha dorsal da maioria das conquistas geradas na virada da ditadura para a democracia” (Ghiraldelli Junior, 2009, p. 171), uma vez que está cercada por influências diretas de organismos internacionais que agem silenciosamente sobre a educação.

Concomitantemente, os efeitos da redemocratização na educação condicionaram a escola pública a três dimensões: a universalização do acesso, a gestão democrática como princípio central da organização educativa e a incorporação do sentido democrático nas relações educacionais. Tais influências visam efetivar estas dimensões em três contextos distintos: local, nacional e internacional (Lemus, 2010). Desse modo, busca-se uma organização que incorpore as novas premissas governamentais na educação, visando democratizar, universalizar e assegurar à educação a todos os que dela necessitam, sem perder de vista o contexto político-econômico-social deficitário que acompanha estas transformações.

Fruto da reconfiguração democrática na educação emana o termo Gestão Educacional, ou Gestão da Educação e/ou Gestão Democrática, substituindo a nomenclatura anterior (Administração), incorporando-se como elemento central de articulação e inserção nas políticas públicas posteriores no contexto brasileiro (Dourado, 2006). Apresenta-se como nova concepção de incorporação na escola pública, imbuída na perspectiva da organização, planejamento, avaliação e democratização do campo educacional (Lück, 2011b), em uma perspectiva antiautoritária na educação (Gadotti, 2013). No entanto, o que representaria a incorporação de uma nova concepção na gestão da educação, acaba introjetando uma série de discrepâncias quanto à definição de um conceito exato ao termo, confundindo-o e/ou mostrando-se superior ao

anterior (Soares; Colares; Oliveira, 2020), bem como se inviabilizando em sua própria incorporação na práxis educativa.

O termo gestão democrática, proposto na tentativa de democratizar os processos educacionais, especificamente, na gestão da escola pública, incorpora-se como um meio de reversão do problema causado pela administração (Lück, 2011a), na condição de inexistência e/ou minimização da autonomia e participação dos sujeitos educacionais, bem como em detrimento de uma proposta universalizada com ênfase no direito democrático-participativo (Dourado, 2006). Etimologicamente, a palavra Gestão tem suas origens no latim, nas formas *gestio* e *gestiōnis* (associada a um gesto ou fazer e/ou empreender algo).

Ao tratar dos desmembramentos conceituais e organizacionais da gestão democrática, é visível que este novo modelo de gestão pressupõe a substituição de relações centralizadas de poder em vista de democratizar processos e relações educacionais, com a premissa de mensuração da qualidade da educação pública (Dourado, 2006), uma vez que estamos diante de políticas de resultados implantadas no ambiente educacional (Soares; Colares, 2020c). Contraditoriamente, as massas, até então controladas por um sistema autoritário e excludente, agora se tornam sujeitos ativos e com papéis específicos para o êxito do campo educacional. Para Lück, o surgimento da gestão democrática na escola pública justifica-se no fato de que:

A gestão emerge para superar, dentre outros aspectos, carência: a) de orientação e de liderança clara e competente, exercida a partir de princípios educacionais democráticos e participativos; b) de referencial teórico-metodológico avançado para a organização e orientação do trabalho em educação; c) de uma perspectiva de superação efetiva das dificuldades cotidianas pela adoção de mecanismos e métodos estratégicos globalizadores para a superação de seus problemas (2011a, p. 23-24).

Mediante a existência de discrepâncias e variações conceituais do termo, utilizamos, com apoio em Lück (2011b), a ideia de que a gestão democrática não pode ser entendida, de forma radical, como proposta de substituição do modelo anterior (a Administração). Pelo contrário, sua incorporação na escola pública deve ser vista como uma possibilidade de superação dos dilemas

existentes, como na troca de erros por acertos, de autoritarismo por democratização, centralização por participação e outros, modelando fragilidades em prol de qualidade na educação, em um exercício crítico-reflexivo-transformador, imbuído na “[...] visão de mundo e de óptica com que percebe e reage em relação à realidade [...]” (Lück, 2011b, p. 34). Nesse sentido, a visão adotada sobre o termo neste trabalho se dá na ideia da gestão como superação da administração, uma vez que se compreende uma relação entre os dois, não podendo descartar um ou outro, mas sim utilizá-los de forma colaborativa em prol do ajustamento da realidade educacional.

Ao tratar das especificidades da gestão democrática, é possível contemplar, com o auxílio de estudos realizados na área, diversas concepções imbricadas ao novo termo, ao mesmo tempo em que refletimos sobre os efeitos destas na escola pública. Em âmbito geral, significa dizer que dentro da gestão educacional existem outros tipos de gestão, ou seja, concepções que representam tensões, distanciamentos e aproximações entre a sua formulação e a incorporação na prática educativa (Libâneo, 2004).

Nas contribuições de Colares e Colares (2003), discutindo o processo histórico do autoritarismo e a incorporação de uma “democracia” na escola pública, apresentam-se três diferentes concepções de gestão: Autoritária, Pseudodemocrática e Democrática, as quais se mostram, em grande parte, compenetradas e/ou inviabilizadas pelo modelo neoliberal de mercado presente nas políticas públicas e, conseqüentemente, nos sistemas e instituições de ensino. Prioritariamente, antes de qualquer discussão, não podemos perder de vista o compromisso de que “Como lugares privilegiados para a luta política, as organizações não podem ser reduzidas as suas dimensões técnicas, psicológicas ou estruturais, definidas apenas no espaço de subordinação de autoridade e de interações” (Corrêa; Pimenta, 2014, p. 34). Do contrário, dada à concepção de gestão presente, é necessário refletir, questionar, problematizar e, conseqüentemente, resistir.

Assim, discutir a gestão democrática é adentrar num campo de conflitos entre o feito e o escrito, ou seja, entre as formulações governamentais e a

realidade da escola pública. Todavia, tal discussão é necessária mediante a conjuntura de crise da educação e a manutenção de um sentido democrático do Estado de direito, ainda que de forma aparente. A insistência por uma concepção democrática na gestão justificaria na necessidade de preservação, acesso e garantia do direito público ao ensino de qualidade e a democratização das relações e processos educacionais (Gadotti, 2013), salvaguardando os esforços coletivos e organizacionais travados no período da redemocratização do país, porém, é visível o quanto esse compromisso tem se distanciado de sua concepção originária no decorrer dos anos.

Sistematicamente, é válido destacar que o termo Gestão Democrática surgiu no Brasil com a Constituição Federal de 1988 e ganhou repercussão com a LDB de 1996 e os Planos Nacionais de Educação (PNE), 2001-2010/2014-2024, e outras políticas indutoras, tornando-se, mais que um princípio, uma obrigatoriedade no sistema educacional brasileiro, impondo aos órgãos e instituições a implementação de uma democracia, sistematizada e administrada pelo Estado. Para Cury (2014, p. 16-17), a nova concepção de gestão deveria implicar “[...] uma cidadania ampliada e antagônica a processos de clientelismo ou de quaisquer formas de particularismos”. Aparentemente, tal proposta mostra-se inviabilizada por incutir relações ideológicas sobre o aparente direito público consolidado nos documentos oficiais. Ao mesmo tempo, esta mudança tornar-se-á alicerce para a construção de uma democracia efetiva, que gere mudanças individuais, consciência de classe e a transformação social, uma vez que:

A constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão no que toca aos cidadãos (Cury, 2014, p. 19).

Na visão de Paro (2017), ao abrir as discussões em torno da gestão democrática na escola pública, afirma-se esta como uma utopia quanto a sua

implementação, pois, entende-se que a sociedade como um todo não esta preparada para viver o preceito democrático-participativo em suas relações. Enquanto esta sociedade não aprender a viver a democracia, não será possível implementar tal concepção na escola pública. Portanto, constitui uma utopia estabelecer uma democracia em uma sociedade “antidemocrática”, com ausência de subsídios que promovam a conscientização social e viabilizem meios de participação real da comunidade nos projetos previstos para a instituição pública, ressaltando que:

Toda vez que se propõe uma gestão democrática da escola pública básica que tenha efetiva participação [...], isso acaba sendo considerado como coisa utópica. Acredito não ser de pouca importância examinar as implicações decorrentes dessa utopia. A palavra utopia significa o lugar que não existe. Não quer dizer que não possa vir a existir. Na medida em que não existe, mas ao mesmo tempo se coloca como algo de valor, algo desejável do ponto de vista da solução dos problemas da escola, a tarefa deve consistir, inicialmente, em tomar consciência das condições concretas, ou das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola (Paro, 2017, p. 13).

Para Gadotti (2013, p. 5), “A gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional [...] consagrando uma nova ordem jurídica e política no País com base em dois pilares: a democracia representativa (indireta) e a democracia participativa (direta) [...]”, entendendo que esta concepção “[...] implica [...] novos processos de organização e gestão, baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão [...]” (Dourado, 2006, p. 59). Pelas leituras e conhecimentos adquiridos ao longo da formação, pode-se inferir que o tipo de representação que ocorre em tal concepção baseia-se em uma lógica formal, sistemática e aparente, cumprindo apenas os ritos exigidos em lei.

O que se espera desta nova concepção é o ajustamento em face do coletivo, da realidade socioeducacional vigente e da promoção de participação e autonomia, destituindo processos antiautoritários que condicionam a escola pública aos moldes do sistema de produção, requerendo assim “[...] mudanças de paradigmas que fundamentem a construção de uma nova proposta

educacional e o desenvolvimento de uma gestão onde haja participação dos envolvidos no processo educativo, ou seja, uma gestão efetivamente democrática” (Colares; Ximenes-Rocha; Colares, 2012, p. 5), numa realidade que possa ser modificada/ajustada em detrimento de carências e anseios, apontando para o “[...] estabelecimento de um sistema de relacionamento e de tomada de decisão em que todos tenham a possibilidade de participar e contribuir a partir de seu potencial [...] criando um empoderamento pessoal de todos em conjunto e da instituição” (LÜCK, 2011a, p. 58).

Significa dizer que a democratização da escola não depende apenas da existência de documentos legais que consolidem sua implementação. Do contrário, para que esta tenha sentido é necessário compreensão, envolvimento, responsabilidade e resistência coletiva contra os aspectos autoritários presentes nas instituições, entendendo que “É uma grande falácia acreditar que, estando a escola democratizada, a sociedade irá se democratizar, ou que um dia surgirá o “Grande Messias” que irá democratizar a sociedade e, assim, a escola democrática surgirá no seu rastro” (Hora, 2012, p. 19-20). Desse modo, atenta-se ao fato de que a gestão democrática “[...] é materializável prioritariamente em práticas, em miudezas no cotidiano, em movimentos constantes e rotineiros que garantem a democracia em diferentes espaços e fóruns [...]” (Esquinsani, 2017, p. 84), constituindo como tarefa derradeira a luta pela “[...] criação de mecanismos e normas de interação fundamentais na gestão democrática dos conflitos estruturais e conjunturais da sociedade” (Oliveira, 2001, p. 28).

Além disso, existe consenso na literatura quanto à ideia da participação como eixo central para a consolidação da gestão democrática na escola pública, tornando-se um “[...] meio de se assegurar a gestão democrática [...], possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar [...]” (Libâneo, 2004, p. 102), elemento fundante para o estabelecimento de ações/práticas consideráveis democráticas no “chão da escola” (Lück, 2011b; Dourado, 2006; Gadotti, 2013; Lemus, 2010). Por outra vertente, compreendido o caráter

positivo da participação, Sanfelice (2018) destaca que esta tem ocorrido de forma indireta, inferindo que a lógica formal de organização do sistema educacional inviabiliza a participação real, projetando o exercício sistemático-representativo na gestão.

Nesse contexto, em uma visão geral e não concreta do termo, entende-se que a gestão democrática busca envolver os sujeitos na construção, organização e desenvolvimento dos processos educacionais, apresentando-se como uma concepção capaz de sanar os problemas deixados pelo forte autoritarismo denunciado no contexto da administração escolar, possibilitando a atuação conjunta (coletiva) em prol dos interesses e projetos conferidos à escola pública. Apesar de um ideológico discurso, esta é a visão que tem sido reproduzida nos documentos e discursos oficiais no país, cuja concepção está compromissada com “[...] os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo de participação e compartilhamento [...]” (Lück, 2011b, p. 36). Desse modo, para que tenha êxito é necessário que:

[...] A ação política democratizante no interior da escola ocorra pela transformação das práticas sociais reais que se desenvolvem em seu interior, tendo em vista a necessidade de se ampliar os espaços de participação, de se ampliar os debates respeitando-se as diferenças de interesse entre os diversos sujeitos e grupos em interação, e criando condições para uma participação autônoma dos diversos segmentos, viabilizando, neste processo, a horizontalização das relações de força entre eles. A presença dos princípios democráticos se evidencia nesta perspectiva, como meio para viabilizar a democratização da escola, tanto de sua estrutura organizacional quanto na dimensão das práticas sociais efetivas, aspectos distintos e complementares da luta pela democratização (Oliveira, 2001, p. 31).

Assim, fugindo a uma visão protocolarizada da concepção, entende-se a gestão democrática como um processo, conflituoso e contraditório, que atravessa inúmeros dilemas em sua incorporação, com embates entre o escrito e o feito, entre a projeção e a implementação, entre o universal (nacional) e o singular (local), entre o contexto de criação e o de efetivação, etc., não deixando de ser um tipo de gestão vinculado aos interesses governamentais,

com forte influência nas decisões, e alinhado às práticas mercadológicas das políticas neoliberais.

É visível ainda que a administração não foi, integralmente, substituída pela gestão, uma vez que ainda se observam práticas aproximáveis entre uma e outra, como as próprias discrepâncias no campo da literatura para a conceituação do termo, assim como a afirmativa de que a gestão democrática se deu apenas para atender as exigências do período da redemocratização nacional. Por outro lado, rompendo com a visão negativa, vê-se a possibilidade democrática, ainda que de forma figurada nas legislações, como caminhos a serem trilhados pelos sujeitos educacionais, especialmente, pela organização coletiva, instrumentalizando estes sujeitos para a conscientização, o empoderamento e a transformação social. Assim, em um movimento contra-hegemônico abandona-se o caráter autoritário, excludente e regulador, e concebe um lugar privilegiado para a democracia como o cerne do movimento coletivo-participativo na educação (Soares, 2022).

No curso de uma proposta democrática como base central da gestão, destacam-se alguns problemas relacionados à implementação efetiva da premissa governamental na escola pública brasileira, variando entre os aspectos macros da educação (políticas fragmentadas, ausências de subsídios, percursos ideológicos, etc.) e micros da escola pública (conflitos internos, ausência de autonomia e participação, desarticulação entre o interno e o externo, etc.). Tais problemáticas se tornam caminhos postos à superação de um modelo aparente para a implementação real da democracia na instituição educacional, compreendendo que a “[...] gestão democrática não deve ser entendida apenas como prática participativa e descentralização do poder, mas como radicalização da democracia, como uma estratégia de superação do autoritarismo, [...] do individualismo e das desigualdades [...]” (Gadotti, 2013, p.15), fazendo jus a um processo emancipatório, denominado por Sanfelice (2018, p. 46) como “[...] democratização em marcha”.

Nas discussões de Soares, Colares e Oliveira (2020) e Soares e Colares (2020b), a gestão democrática e sua implementação na escola pública tem se

mostrado como um dilema diante de condições conflituosas e ineficazes existentes no chão da escola, entre elas: ausência de participação da comunidade, conflitos internos, inoperância das políticas públicas externas e a gestão, formas de acesso ao cargo por práticas clientelistas e de mercado, cobranças por resultados satisfatórios em avaliações educacionais, falta de efetividade na implementação do Projeto Político Pedagógico e ausência de órgãos colegiados: Conselho Escolar, Conselho de Classe, Associações de Pais e Mestres, Grêmios Estudantis, etc., reforçando a necessidade de tais articulações, uma vez que:

Para que a tomada de decisão seja partilhada e coletiva, é necessária a efetivação de vários mecanismos de participação, tais como: o aprimoramento dos processos de escolha ao cargo de diretor, a criação e consolidação de órgãos colegiados na escola - conselhos escolares e conselho de classe - o fortalecimento da participação estudantil por meio da criação e consolidação de grêmios estudantis; a construção coletiva do projeto político pedagógico da escola; a redefinição das tarefas e funções da associação de pais e mestres na perspectiva de construção de novas maneiras de se partilhar o poder e a decisão nas instituições. É nessas direções que se implementam e vivenciam graus progressivos de autonomia da escola. Toda essa dinâmica deve ocorrer como um processo de aprendizado político, fundamental para a construção da gestão democrática e, conseqüentemente, para a instituição de uma nova cultura na escola (Dourado, 2006, p. 58).

Soma-se a estes o estudo de Soares e Colares (2020a) ao analisarem o campo da produção científica sobre o tema da gestão democrática na escola pública, em duas regiões brasileiras, indicando que o compromisso democrático perpassa por grandes desafios que impedem sua real efetivação, destacando “[...] ausência de participação e autonomia, práticas clientelistas e o forte controle do Estado” (Soares; Colares, 2020a, p. 1). Tais discussões sinalizam o abandono do caráter público e a presença de fatores ideológicos em busca da privatização do ensino, da retirada do direito participativo e do cerceamento de autonomia dos gestores, imperando o forte controle do Estado como um agente a serviço do capital. Chega-se a esta visão a partir da compreensão de que:

Passaram-se 25 anos da promulgação da Constituição de 1988. Apesar de todos os avanços, sabemos que a participação social se limita, ainda, muitas vezes, à parcela da população que tem vínculo com associações civis. Os conselhos não expressam a vontade de toda a sociedade [...] (Gadotti, 2013, p.14).

Para Saviani (2018), o maior efeito de fragilidade desta premissa mostra-se nas políticas públicas educacionais inviabilizadas por retrocessos no campo educacional e o avanço da direita extremista sobre a educação pública. Conseqüentemente, se afeta o compromisso com as necessidades da escola, retrocedendo ao modelo de uma administração clássica, em seu caráter técnico, burocrático, autoritário, regulatório e controlador. Assim, a gestão imbuída no preceito democrático poderá ter sofrido e/ou sofrerá influências em sua implementação, expondo-se ao risco de tornar-se mais um instrumento figurativo e aparente, do que possuir na sua essência a possibilidade de transformação dos sujeitos educacionais e, conseqüentemente, da sociedade (Saviani, 2020).

Portanto, é perceptível que o conceito de gestão democrática, concebido em detrimento do anseio de instalação de uma “era democrática e participativa”, tem perpassado contextos distintos da sociedade brasileira e, em decorrência, desviada de sua essência originária e enfraquecida suas possibilidades reais de implementação. Ou ainda, conforme o pensamento de Florestan Fernandes, implantou-se um embate contraditório de duas opostas posições: de um lado, a necessidade de emergir uma revolução democrática, visando sanar os entraves antidemocráticos vivenciados no país; e de outro, os manejos ideológicos mobilizados para restringir e/ou enfraquecer qualquer possibilidade de instalação de uma sociedade efetivamente democrática (Tótorá, 1999, p. 109). Para Florestan Fernandes fica claro que não se trata de recuperar a democracia, mas garantir sua instauração em todos os setores sociais, ou seja, repensar tais perspectivas do início e não como algo já consolidado.

Ressalta-se ainda que, apesar do nascimento da gestão democrática ter ocorrido num contexto histórico de lutas e resistências de grupos minoritários

excluídos (Tótorá, 1999), as condições sociais fortalecidas no decorrer da história, especialmente, quanto à abertura da educação pública aos organismos internacionais, as exigências de mercado e aos interesses dominantes, enfraqueceram suas chances reais de efetivação na perspectiva da democracia-participativa (DOURADO, 2006), tornando-se uma condição necessária (desejável), porém, distinta (figurativa) na sociedade brasileira, justamente pelas discrepâncias entre as realidades educacionais e as formulações oriundas das políticas públicas no país.

## **DESDOBRAMENTOS POLÍTICO-JURÍDICO-NORMATIVOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E SUAS IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: OS DESAFIOS ESTÃO LANÇADOS!**

A Constituição Federal de 1988, promulgada em 05 de outubro, oficialmente introduz o termo Gestão Democrática nas agendas educacionais do país, acompanhando as mudanças geradas com a redemocratização, numa tentativa de abertura da educação aos blocos econômicos internacionais (Dourado, 2006). Como resultado desta inserção, a “[...] Gestão começou a ser delineada como uma exigência legal. Em todos os níveis e modalidades de ensino, os processos de gestão passaram a ser decisivos, também, por impulsionar a qualidade da educação e do ensino público” (Colares; Soares; Cardozo, 2021, p. 5), exigindo cooperação, trabalho em equipe e responsabilização coletiva pelo cumprimento dos objetivos educacionais (Lück, 2011b). Definiu, de acordo com o Art. 206, inciso VI, “[...] gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Brasil, 1988) como princípio da educação nacional, bem como induziu a outros percursos colaborativos para desenvolvimento destas finalidades, como a obrigatoriedade de criação dos planos estaduais e municipais de educação como auxiliares deste processo.

Em 1995, ainda na efervescência de um contexto político-democrático no país, a Lei Nº 9.131, de 25 de novembro, cria o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão colegiado - integrante do Ministério da Educação (MEC)

- responsável por atuar na formulação, acompanhamento e avaliação da política nacional de educação, visando o desenvolvimento pleno do setor, assegurando efetividade aos objetivos educacionais. De caráter normativo, deliberativo e de assessoramento do MEC, o CNE tem como missão formular alternativas democráticas que contribuam na participação e integração da sociedade ao compromisso do desenvolvimento social e, especificamente, na consolidação da educação como direito (Gracindo, 2007). Estrategicamente, de acordo com o Art. 7º da lei, o CNE será “[...] composto por Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior [...] de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional” (BRASIL, 1995), tornando-se também contributiva à implementação do princípio democrático no campo educacional.

Posteriormente, com o advento da Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, a nova LDB estruturou os objetivos propostos para a educação nacional, mantendo a premissa da “[...] gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996), conforme o Art. 3º, inciso VIII, devendo ser assegurado este compromisso nas esferas nacional, estadual e municipal, constituindo “[...] um importante passo na mudança organizacional dos sistemas e unidades de ensino no país, especialmente, na implementação de um novo modelo de gestão da escola pública, tecida por um formato compatibilizado com a participação coletiva nos processos educacionais” (Colares; Soares; Cardozo, 2021, p. 5). Sistemáticamente, voltando-se à gestão democrática, a LDB definiu que:

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

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

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

Concebeu, portanto, a cada sistema uma possível autonomia na elaboração de seus planos e legislações específicas para definição das normas para implementação da concepção democrática na gestão da escola pública,

reforçando o compromisso com as peculiaridades locais e a inserção dos profissionais da educação e comunidade educacional em órgãos colegiados e instrumentos pedagógicos de cunho democrático-participativo. Todavia, tem refletido a replicação de legislações desalinhadas com as realidades e problemáticas internas da escola e a formação de uma participação indireta/representativa, esfacelando o sentido real do envolvimento e da organização coletiva (Colares; Colares; Soares, 2021), minimizando tais perspectivas de transformação das mazelas sociais pela forma arbitrária de personificação dos processos educacionais, figurando uma imagem positiva ao tempo em que se escondem os reais e conflituosos contextos.

Outra importante indução da gestão democrática no Brasil mostra-se na criação da Lei Nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001, cujo teor aprova o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), com duração decenal de 2001 a 2010, consolidando inúmeras exigências a serem garantidas na escola pública brasileira. Em âmbito macro, compreende-se o PNE como “[...] um documento direcionador de metas e estratégias que visam suprir as falhas existentes no campo educacional, bem como impulsionar o desenvolvimento e a qualidade da educação, trabalhando por meio da definição de indicadores educacionais [...]” (Colares; Soares; Cardozo, 2021, p. 5-6). Entre seus objetivos e prioridades, destaca-se o compromisso de “[...] democratização da gestão do ensino público [...] obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação [...] e a participação da comunidade [...]” (Brasil, 2001) na construção e desenvolvimento das ações educacionais.

Apesar de inúmeras inviabilidades quanto ao cumprimento do plano no Brasil, é válido reforçar a importância do PNE (2001-2010) para ampliação do conceito de gestão democrática na cotidianidade da escola pública, especificamente, ao pensar esta mesma concepção como eixo central da formação, atuação e avaliação do trabalho dos gestores educacionais e demais atores integrantes da comunidade educacional. É notável uma preocupação com a ideia de colaboração entre as redes e sistemas de ensino, formação de órgãos colegiados, definição de normas democráticas do ensino com caráter

flexível e antiautoritário, descentralização, autonomia pedagógica, administrativa e financeira, formação específica dos gestores educacionais, dentre outras iniciativas propostas. Tais indicativos permitem refletir sobre novos percursos para a escola pública brasileira em busca de sua democratização (Soares; Colares; Colares, 2021).

O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, disciplinado pela Portaria Ministerial Nº 145 em 11 de fevereiro de 2009 e integrante das ações desenvolvidas no âmbito do PDE, apresenta-se como alternativa de alinhamento dos processos desenvolvidos na gestão escolar e sua compatibilidade com as propostas e concepções desenhadas em detrimento do princípio democrático na educação nacional por meio da qualificação acadêmico-profissional de gestores atuantes na educação básica, através da colaboração de uma rede de universidades públicas. Apesar da inexistência de dados oficiais que demonstrem o quantitativo de gestores alcançados, é importante reconhecer que o programa valorizou a formação destes profissionais.

Em 25 de junho de 2014, a Lei Nº 13.005 aprova o novo Plano Nacional de Educação, o segundo da história, com duração também decenal (2014 a 2024), apresentando, de acordo com o Art. 2º, inciso VI, a “[...] promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (BRASIL, 2014) como eixo estruturante. O PNE (2014-2024) foi projetado por meio da definição de 20 metas a serem cumpridas no campo educacional, perpassando estratégias interventivas pelas diversas modalidades de ensino, desenvolvimento pedagógico e financeiro das escolas, formação continuada, acesso ao ensino superior, dentre outros compromissos firmados.

No que tange à implementação da gestão democrática, a Meta 19 visa “Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas [...]” (Brasil, 2014), mesmo ciente de que trata-se de um prazo relativamente curto e, portanto, inviável, pois, fica claro que a ideia de

democracia não está associada a garantias legais, mas sim na conscientização individual e coletiva do todo que compõe a escola pública (Colares; Soares; Cardozo, 2021). Ao refletir o contexto de criação da Meta 19, reforça-se que:

A meta 19 do PNE (2014-2024) dá continuidade às políticas que já vinham sendo praticadas. Portanto, no âmbito das formulações políticas, os limites quanto à democratização estão postos. Resta às equipes de gestão das escolas públicas intervirem no processo de implementação da Meta 19, com planos e projetos democráticos nos contextos locais [...]. Assim, é importante forte mobilização da sociedade para um efetivo avanço na educação, tanto em termos de gestão democrática, quanto de equidade no acesso, permanência e conclusão dos estudos nas suas diferentes etapas e modalidades (Gasparelo; Ganzeli; Machado, 2018, p. 83).

Sistematicamente, a Meta 19 está composta por oito (8) estratégias interventivas que visam: a criação de planos estaduais e municipais de educação concatenados com a realidade local (19.1); criação e ampliação de programas fiscalizadores da educação, especialmente, da distribuição de recursos e implementação de políticas (19.2); realização de fóruns e conferências de educação, visando inserir a sociedade nas discussões e ações projetadas para este campo (19.3); criação e implementação de órgãos representativos dos diversos setores e atores que compõem a escola (19.4); criação de órgãos consultivos e deliberativos, composto por categorias de sujeitos educacionais e que possam fiscalizar o trabalho da gestão (19.5); criação de meios que incitem a participação dos atores educacionais nos projetos e ações da escola, desde a formulação até a implementação destes (19.6); instituição de políticas que favorecem a autonomia na gestão e na escola pública (19.7); e definição de normas que promovam o acesso à gestão educacional por critérios democráticos (19.8), substituindo práticas descontextualizadas, como a indicação política (Colares; Colares; Soares, 2021).

Em observância aos trajetos idealizados pelo PNE (2014-2024), comparando-se com o plano anterior (2001-2010), verifica-se que foram mínimas as modificações realizadas quanto à implementação da gestão democrática na escola pública, vislumbrando iniciativas louváveis, do ponto de

vista governamental, mas ocultas na prática real da escola pública, considerando as crescentes políticas de desmontes ocorridas no contexto educacional brasileiro. Além disso, não se ignora o fato de que a Meta 19 já se encontra com prazo vencido, estipulado o ano de 2016 como limite de seu cumprimento. Portanto, é possível inferir a insuficiência e inoperância do plano com a realidade educacional, pois, são múltiplos os desafios que impedem sua materialidade no “chão da escola” (Colares; Colares; Soares, 2021).

Dentre outras políticas indutoras do fortalecimento da premissa democrática na gestão, destaca-se a contribuição da Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), conduzindo o compromisso de desenvolvimento de uma necessária qualidade no ensino público e no financiamento da educação, permitindo o aperfeiçoamento dos profissionais da educação. Soma-se a esta, a criação, em 1995, do Programa Fundescola (Fundo de Fortalecimento da Escola) pelo MEC, visando promover, por meio de um conjunto de ações articuladas, a melhoria da qualidade do ensino fundamental e a ampliação do acesso/permanência dos estudantes.

Fruto destas (re)configurações legais, consolidaram-se, no decorrer dos anos, alguns instrumentos (mecanismos) potencializadores da promoção da gestão democrático-participativa na escola pública, justamente por implicarem na abertura e inserção dos sujeitos às demandas educacionais presentes em suas realidades, oportunizando o desenvolvimento e aquisição de autonomia, criatividade, trabalho em equipe e vivências democráticas, ainda que mínimas, no cotidiano. Para aprofundamento desses percursos, o Quadro de Nº 1 apresenta breve contextualização dos mecanismos e sua contribuição no fortalecimento do princípio democrático.

**Quadro 1 - Síntese dos instrumentos favoráveis à promoção da gestão democrática**

SÍNTESE DOS INSTRUMENTOS FAVORÁVEIS À PROMOÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	
INSTRUMENTOS	FINALIDADES

Conselhos Estaduais e Municipais de Educação	São órgãos com papel de articulação e mediação das demandas educacionais junto aos dirigentes da educação, estadual e municipal, no sentido de contribuir no desenvolvimento e alcance de metas direcionadas ao setor. Possuem caráter normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador.
Conselhos de Secretários Estaduais de Educação	Compostos por dirigentes estaduais de educação, representando os interesses macros e, ao mesmo tempo, micros da educação, este órgão oportuniza momentos privilegiados de troca de experiências entre seus integrantes, encontrando soluções viáveis e assertivas para o aprimoramento do campo educacional.
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)	Trata-se de uma associação sem fins lucrativos, com origem em 1986, direcionada à articulação, mobilização e integração dos dirigentes municipais de educação (secretários municipais de educação) visando construir uma educação para todos, defendendo a qualidade social do ensino e, ao mesmo tempo, o princípio democrático por meio da participação e autonomia.
Projeto Político-Pedagógico (PPP)	É entendido como um instrumento balizador e direcionador da atuação da escola, e de seus profissionais, mediante o atendimento às complexas e variadas demandas e objetivos educacionais, caracterizando-se como documento identitário que deve nascer e se desenvolver por meio de propostas coletivas.
Planos de Gestão	Firmado no formato de plano interventivo, trata-se de um documento direcionador da atuação dos gestores e comunidade educacional frente ao cumprimento das demandas e necessidades, guiando-se na promoção do princípio democrático e na operacionalização dos recursos, processos e o próprio PPP.
Grêmios Estudantis	É uma organização interna, composta por estudantes, que representa a defesa e reivindicação dos interesses educacionais discentes. Por nascer do coletivo, este representa uma importante iniciativa de promoção da gestão democrática na escola, bem como torna o aluno um protagonista de sua própria história.
Conselho Escolar	São órgãos deliberativos, consultivos e fiscalizadores, de grande relevância, na escola pública, especialmente, no trabalho da gestão, considerando que sua atuação implica reconhecer o compromisso da participação como eixo central de sua intervenção. Este órgão fiscaliza e auxilia no gerenciamento dos recursos e das demandas educacionais, bem como apresenta, através de suas representações, os interesses coletivos das categorias que o integram: pais, alunos, professores, funcionários, gestores, membros da comunidade, representantes da sociedade civil organizada, etc.
Associação de Pais e Mestres (APM)	Trata-se de uma associação que representa, no âmbito de sua atuação, os interesses comuns dos profissionais da educação e dos pais e/ou responsáveis dos estudantes da instituição, visando contribuir na melhoria do aprendizado e na qualidade do ensino por meio do diálogo, cooperação, busca por soluções criativas, etc., promovendo o princípio participativo como eixo central de sua atuação na escola.

Fonte: elaborado pelos autores (2024).

Recentemente, numa tentativa de adequação do papel do diretor escolar à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o CNE aprova, em maio de 2021, o documento “Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar”, levando em consideração “[...] a importância e a necessidade de nosso país construir um conjunto de parâmetros para a atuação desse profissional da educação, em compasso com as demandas estabelecidas pela normatização da educacional nacional” (Brasil/MEC, 2021), ou seja, manter sob controle sua atuação em vista do cumprimento das demandas educacionais. Em linhas gerais, o documento implica direcionar competências ao trabalho do gestor, parametrizando ações e compromissos no exercício da função.

Decorridos 35 anos após a promulgação da CF 1988 são visíveis tímidos movimentos em torno da gestão democrática, especificamente, no sentido de consolidar iniciativas que busquem implementar tal concepção na gestão da escola pública. Todavia, mesmo reconhecendo a existência de mobilizações governamentais em prol deste direito, por meio das legislações e programas instituídos no período, decorre que, neste mesmo espaço histórico-temporal, intensificou-se ações e percursos antidemocráticos que se tornaram inviabilizadores de sua efetividade, com massivos ataques e retrocessos aos direitos conquistados por lutas e resistências (Saviani, 2018; Colares; Soares; Cardozo, 2021). Isto posto, há de se considerar que uma possível efetivação da premissa democrática esteja condicionada ao alcance real de autonomia, trabalho em equipe e desvinculação de interesses governamentais e ideológicos sobre a educação.

Nesse sentido, é válido destacar que recentes acontecimentos no contexto educacional brasileiro têm impactado ainda mais no enfraquecimento desta premissa, como o golpe jurídico-midiático-parlamentar ocorrido no ano de 2016 e inúmeras outras iniciativas visibilizadas após esse período no Brasil, colocando a gestão democrática num contexto de incertezas sobre os rumos de sua efetivação no país. Somam-se a isso: as crescentes práticas de indicação/nomeação política dos gestores ao cargo, bem como no preenchimento destas vagas por sujeitos sem formação específica, reduzindo

os percentuais de adesão, por parte de Estados e municípios, à prática da eleição, concurso público e/ou outros meios previstos no teor das legislações do tema no Brasil (Soares, 2020b); a ausência de dados reais que sinalizem os avanços na efetivação da Meta 19 do PNE no Brasil, não consolidando o processo de acompanhamento conjunto com a sociedade desta intencionalidade educacional; a formulação e implementação de propostas governamentais que se distanciam do direito democrático e participativo; ausências de oportunidades formativas sobre o tema, principalmente, nas grades curriculares dos cursos de formação dos profissionais da educação; dentre outros desafios que acabam inviabilizando a efetividade da premissa democrática na gestão de instituições, órgãos e sistemas educacionais no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Corroborando as discussões, verifica-se que os resultados do estudo revelam inúmeras discrepâncias entre o conjunto prescritivo, que orienta a implementação desta concepção, e as realidades educacionais brasileiras, reforçando um crescente distanciamento entre o escrito e o feito. Fica nítido que os desafios não são novos, acompanham todos os percursos da concepção democrática no Brasil. Todavia, a busca por soluções permanece distante deste mesmo contexto. É preciso estabelecer um movimento político reverso, de dentro para fora, e não o contrário.

Compreende-se ainda que, após 35 anos da promulgação da Carta Magna de 1988 e, conseqüentemente, das origens da gestão democrática, poucos foram os avanços na efetividade desta concepção na gestão educacional, confrontando-se com o galopante processo de expansão da ordem capitalista e acontecimentos enfraquecedores da premissa democrática no país. Em tempos de euforias e entusiasmos na elaboração do novo Plano Nacional de Educação no Brasil, é preocupante a estruturação de um documento em que se repetem os mesmos erros de outrora, com a predominância da definição de curtíssimos prazos no alcance de processos amplos e subjetivos, como é o caso da gestão

democrática, destacando que no teor constitucional não há nenhuma novidade, apenas repetições das estratégias desatualizadas que, vencidas em 2016 (Meta 19 do PNE 2014-2024), continuam sendo defendidas em discursos governamentais.

Em tempos de descrença no direito democrático, principalmente, após o acionamento do golpe jurídico-midiático-parlamentar consolidado no Brasil em 2016, faz-se necessário protagonizar nestes espaços a luta de classes, a organização e responsabilização coletiva dos sujeitos que compõem as instituições, que fazem a educação, concedendo a estes o direito também de participar das decisões que envolvem suas respectivas realidades. Este é um caminho indispensável nesta luta educacional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso: 05 jun. 2024.

BRASIL. *Lei Nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001*: aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso: 01 jun. 2024.

BRASIL. *Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014*: aprova o Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024). Brasília, DF: Câmara dos deputados, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso: 06 jun. 2024.

BRASIL. *Lei Nº 9.131, de 24 de novembro de 1995*: cria o Conselho Nacional de Educação. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm). Acesso: 04 jun. 2024.

BRASIL. *Lei Nº 9.394/96*: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso: 06 jun. 2024.

BRASIL/MEC. *Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar*. Brasília: Ministério da Educação, 2021. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=170531-texto-referencia-matriz-nacional-comum-de-competencias-do-diretor-escolar&category\\_slug=fevereiro-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=170531-texto-referencia-matriz-nacional-comum-de-competencias-do-diretor-escolar&category_slug=fevereiro-2021-pdf&Itemid=30192). Acesso: 30 jun. 2024.

COLARES, Anselmo Alencar; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. *Do autoritarismo repressivo à construção da democracia participativa*. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa; COLARES, Anselmo Alencar; SOARES, Lucas de Vasconcelos. Gestão democrática e planos municipais de educação: a meta 19 na região metropolitana de Santarém. In: LEITE, S. F.; TAVARES JÚNIOR, F.; ALVES, V. E. L. (Orgs.). *O Plano Nacional de Educação e o MATOPIBA: diagnóstico e perspectivas*. 1ª ed. Veranópolis: Diálogo Freiriano, 2021, p. 64-87. Disponível em: <https://sites.google.com/view/cerradoscentronortebrasil/divulga%C3%A7%C3%A3o/segundo-ebook?authuser=0>. Acesso: jun. 2024.

COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa; SOARES, Lucas de Vasconcelos; CARDOZO, Maria José Pires Barros. A gestão educacional como política: proposições na escola pública. *HOLOS*, Ano 37, v. 2, 2021, p. 1-20. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/12003>. Acesso: 02 jun. 2024.

COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa; XIMENES-ROCHA, Solange Helena; COLARES, Anselmo Alencar. Formação continuada e gestão democrática na educação básica pública. In: COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa; XIMENES-ROCHA, Solange Helena; COLARES, Anselmo Alencar (Org.). *Gestão Educacional: práticas flexíveis e proposições para as escolas públicas*. Belém/PA: GTR, 2012, p. 13-22.

CORRÊA, Maria Laetitia; PIMENTA, Solange Maria. Teorias de administração e seus desdobramentos no âmbito escolar. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). *Gestão Educacional: novos olhares, novas abordagens*. 10ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 22-39.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). *Gestão Educacional: novos olhares, novas abordagens*. 10ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 15-21.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Gestão da Educação Escolar*. Vol. 6. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. *Políticas, estrutura e gestão da educação básica: conteúdos para a formação de professores*. Passo Fundo, RS: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2017.

GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática com participação popular: planejamento e organização da educação nacional*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2013 (Série Cadernos de Formação - vol. 6).

GASPARELO, Rayane Regina Scheidt; GANZELI, Pedro; MACHADO, Cristiane. Gestão Democrática da escola: análise da meta 19 do Plano Nacional de Educação (2014-2024). *Revista Internacional de Formação de Professores (RIFP)*, v. 3, n. 4, out./dez., 2018, p. 67-86. Disponível em: <https://periodicos.itp.ifsp.edu.br/index.php/RIFP/article/view/1405>. Acesso: 30 jun. 2024.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. *História da educação brasileira*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GRACINDO, Regina Vinhaes. *Gestão democrática nos sistemas e na escola*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

HORA, Dinair Leal da. *Gestão Democrática na Escola: artes e ofícios da participação coletiva*. 18ª ed. Campinas/SP: Papyrus, 2012.

LEMUS, M. L. A. Democratização da educação: In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. (Org.). *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <http://gestrado.net.br/pdf/380.pdf>. Acesso: 15 jun. 2024.

LIBÂNEO, José Carlos. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 5ª ed. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LIMA, Antonio Bosco de; SILVA, Mariana Batista. Apresentação. In: LIMA, Antonio Bosco de; SILVA, Mariana Batista (Org.). *Gestão escolar democrática: teorias e práticas*. Uberlândia: Navegando Publicações, UFU/PROEXC, 2018, p. 11-16.

LÜCK, Heloísa. *Concepções e processos democráticos de gestão educacional*. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011a (Série Cadernos de Gestão).

LÜCK, Heloísa. *Gestão Educacional: uma questão paradigmática*. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011b (Série Cadernos de Gestão).

OLIVEIRA, Inês Barbosa de. Sobre a democracia. In: OLIVEIRA, Inês Barbosa de et al. *A democracia no cotidiano da escola*. Rio de Janeiro, DP&A, SEPE, 2001, p. 11-33.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2017.

SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANFELICE, José Luís. Da democratização da sociedade e da escola. In: LIMA, Antonio Bosco de; SILVA, Mariana Batista (Org.). *Gestão escolar democrática: teorias e práticas*. Uberlândia: Navegando Publicações, UFU/PROEXC, 2018, p. 31-47.

SAVIANI, Dermeval. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. *Roteiro*, Joaçaba, v. 45, jan./dez., 2020, p. 1-18.

Disponível em:

<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/21512>. Acesso em: 01 jun. 2024.

SOARES, Lucas de Vasconcelos; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. A gestão democrática em revistas de educação do norte e nordeste do Brasil (2014-2020). *Rev. Pemo*, Fortaleza, v. 2, n. 3, e233857, 2020a. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revpemo/article/view/3857>. Acesso: 02 jun. 2024.

SOARES, Lucas de Vasconcelos; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. A gestão no âmbito da escola pública: desafios e proposições. In: *Anais do I Colóquios de Política e Gestão da Educação*. Sorocaba: UFSCar, 2020b, p. 561-572.

Disponível em:

<https://laplageemrevista.ufscar.br/index.php/CPGE/article/view/828>. Acesso: 17 jun. 2024.

SOARES, Lucas de Vasconcelos; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. Avaliação educacional ou política de resultados? *Educação & Formação*, Fortaleza, v. 5, n. 15, set./dez. 2020c, p. 1-24. Disponível em:

<https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/2951>. Acesso: 15 jun. 2024.

SOARES, Lucas de Vasconcelos; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa; COLARES, Anselmo Alencar. A Organização do Trabalho Pedagógico no Oeste do Pará: Discussões no Contexto Pandêmico. *Revista Educar Mais*, v. 5, n. 1, 2021, p. 83-98. Disponível em:

<https://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/educarmais/article/view/2119>. Acesso: 22 jun. 2024.

SOARES, Lucas de Vasconcelos; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa; OLIVEIRA, Lílian Aquino. Concepções de Gestão Educacional: práticas e desafios no interior da Amazônia. *EDUCA - Revista Multidisciplinar em Educação*, Porto Velho, v. 7, n. 17, p. 232-256, jan./dez., 2020. Disponível em:

<http://www.periodicos.unir.br/index.php/EDUCA/issue/archive>. Acesso: 16 jun. 2024.

TÓTORA, Silvana. A questão democrática em Florestan Fernandes. *Lua Nova*, n. 48, 1999, p. 109-126. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/JJ5JssdJVt7GcRxvPSdjsVm/?lang=pt>. Acesso: 09 jun. 2024.

Recebido em: 24/06/2024.

Aprovado em: 18/11/2024.

Publicado em: 01/02/2025.