

Gestão democrática e participação da comunidade escolar: tensões entre o horizonte normativo e a efetivação participativa na escola pública brasileira

Douglas Manoel Antonio de Abreu Pestana dos Santos ^I  

Resumo

O presente artigo analisa as tensões entre o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público e as condições efetivas de participação da comunidade escolar na educação básica brasileira. Parte-se da constatação de que, embora a gestão democrática esteja consagrada desde 1988 como princípio normativo e tenha sido sucessivamente regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pelo Plano Nacional de Educação e, mais recentemente, pela Lei nº 14.644/2023, sua tradução em práticas participativas substantivas permanece desigual e incompleta. O objetivo geral consiste em examinar, a partir de revisão bibliográfica e documental, as bases histórico-conceituais da gestão democrática, o arcabouço legal que a disciplina e as principais instâncias de participação da comunidade escolar, em diálogo crítico com a literatura que problematiza a tensão entre o paradigma democrático-participativo e o paradigma gerencial na administração da educação pública. A pesquisa, de natureza qualitativa, bibliográfica e documental, sustenta-se em autores clássicos do campo da gestão educacional e em produção acadêmica contemporânea indexada em periódicos qualificados. Os resultados indicam que a formalização institucional de conselhos escolares, grêmios estudantis e processos de escolha de diretores não constitui condição suficiente para a participação efetiva, a qual depende de correlações de força, de cultura institucional e de formação política da comunidade escolar. Conclui-se que a gestão democrática permanece um horizonte em disputa, tensionado pela racionalidade gerencial que se infiltra nas políticas educacionais contemporâneas.

Palavras-chave: Conselhos escolares; gestão democrática; nova gestão pública; participação escolar; política educacional.

I. Doutor em Ciências da Educação pela Absolute Christian University (Flórida, EUA). Doutorando em Educação e Saúde na Infância e na Adolescência pela Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP, Brasil. Bolsista de doutorado na área de Educação, apoiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), São Paulo, Brasil. E-mail: douglas.pestana@unifesp.br

Democratic governance and school community participation: tensions between the normative framework and participatory implementation in Brazilian public schools

Abstract

This article examines the tensions between the constitutional principle of democratic governance in public education and the actual conditions for school community participation in Brazilian basic education. It is based on the observation that, although democratic governance has been established as a constitutional principle since 1988 and has subsequently been regulated by the National Education Guidelines and Framework Law, the National Education Plan, and, more recently, by Law No. 14,644/2023, its translation into substantive participatory practices remains uneven and incomplete. The main objective is to examine, through a bibliographic and documentary review, the historical and conceptual foundations of democratic governance, the legal framework governing it, and the principal mechanisms for school community participation, engaging critically with the literature that discusses the tensions between the democratic-participatory paradigm and the managerial paradigm in public educational administration. This qualitative study, based on bibliographic and documentary research, draws upon classical authors in the field of educational governance as well as contemporary scholarly literature indexed in peer-reviewed journals. The findings indicate that the institutional establishment of school councils, student councils, and school principal selection processes is not, by itself, sufficient to ensure effective participation, which depends on power relations, institutional culture, and the political education of the school community. The study concludes that democratic governance remains a contested horizon, challenged by the managerial rationality increasingly embedded in contemporary educational policies.

Keywords: School councils; democratic governance; new public management; school participation; educational policy.



Gestión democrática y participación de la comunidad escolar: tensiones entre el horizonte normativo y la efectividad de la participación en la escuela pública brasileña

Resumen

El presente artículo analiza las tensiones entre el principio constitucional de la gestión democrática de la educación pública y las condiciones efectivas de participación de la comunidad escolar en la educación básica brasileña. Se parte de la constatación de que, aunque la gestión democrática está consagrada desde 1988 como principio normativo y ha sido regulada sucesivamente por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, el Plan Nacional de Educación y, más recientemente, por la Ley n.º 14.644/2023, su traducción en prácticas participativas sustantivas sigue siendo desigual e incompleta. El objetivo general consiste en examinar, mediante una revisión bibliográfica y documental, los fundamentos histórico-conceptuales de la gestión democrática, el marco jurídico que la regula y las principales instancias de participación de la comunidad escolar, en diálogo crítico con la literatura que problematiza la tensión entre el paradigma democrático-participativo y el paradigma gerencial en la administración de la educación pública. La investigación, de naturaleza cualitativa, bibliográfica y documental, se sustenta en autores clásicos del campo de la gestión educativa y en la producción académica contemporánea indexada en revistas científicas especializadas. Los resultados indican que la institucionalización de los consejos escolares, los centros estudiantiles y los procesos de selección de directores no constituye, por sí sola, una condición suficiente para garantizar una participación efectiva, la cual depende de las correlaciones de poder, de la cultura institucional y de la formación política de la comunidad escolar. Se concluye que la gestión democrática sigue siendo un horizonte en disputa, tensionado por la racionalidad gerencial que se infiltra en las políticas educativas contemporáneas.

Palabras clave: Consejos escolares; gestión democrática; nueva gestión pública; participación escolar; política educativa.



Introdução

A gestão democrática da educação configura-se, no Brasil, como um princípio de longa trajetória histórica e, simultaneamente, como um campo permanente de disputa política e epistemológica. Inscrita no texto constitucional de 1988 como uma das condições para a garantia do direito à educação, a gestão democrática do ensino público expressa a conquista, ainda que parcial, dos movimentos sociais e educacionais que, no processo de redemocratização do país, reivindicaram a superação de modelos administrativos centralizadores, hierárquicos e tecnocráticos herdados do período autoritário. Décadas após sua consagração normativa, contudo, a efetivação da gestão democrática no cotidiano das escolas públicas brasileiras permanece um problema em aberto, marcado por avanços institucionais desiguais, resistências culturais arraigadas e pela emergência de racionalidades gerenciais que ressignificam, não raro de modo regressivo, os sentidos da participação.

O problema que orienta este artigo decorre justamente dessa distância entre o horizonte normativo da gestão democrática e as condições reais de participação da comunidade escolar nas decisões que afetam a vida da escola. Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988 (art. 206, inciso VI), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) consagram a gestão democrática como princípio e como meta, por outro lado a regulamentação concreta dessas normas foi deliberadamente postergada e delegada aos sistemas de ensino estaduais e municipais, produzindo um quadro normativo heterogêneo e, em muitos casos, incipiente. Some-se a esse cenário a introdução, a partir da década de 1990, de princípios da Nova Gestão Pública na administração da educação, os quais tensionam a concepção democrático-participativa da gestão escolar com uma racionalidade voltada à eficiência, à responsabilização por resultados e à performatividade institucional.



A relevância acadêmica, social e política do tema justifica-se por ao menos três razões. Em primeiro lugar, porque a gestão democrática constitui condição estrutural para a democratização do próprio direito à educação, na medida em que, sem participação efetiva da comunidade escolar nas decisões curriculares, pedagógicas e administrativas, a escola pública tende a reproduzir relações de poder autoritárias e excludentes. Em segundo lugar, porque a literatura especializada tem indicado uma lacuna persistente entre a institucionalização formal de mecanismos participativos, conselhos escolares, grêmios estudantis, eleição de diretores, e sua efetivação substantiva, com conselhos frequentemente reduzidos a instâncias consultivas ou burocratizadas. Em terceiro lugar, porque compreender essa tensão é condição para qualificar o debate público sobre os modelos de gestão escolar que vêm sendo disputados nas últimas três décadas no Brasil, especialmente diante do avanço de discursos gerencialistas e meritocráticos nas políticas educacionais.

A partir desse quadro, este artigo orienta-se pela seguinte questão de pesquisa: em que medida o arcabouço normativo da gestão democrática escolar brasileira tem se traduzido em participação efetiva da comunidade escolar, e quais tensões teórico-políticas atravessam esse processo? O objetivo geral consiste em analisar criticamente, à luz da produção teórica clássica e contemporânea do campo da gestão educacional, as tensões entre o marco legal-normativo da gestão democrática no Brasil e as condições de efetivação da participação da comunidade escolar. De modo específico, busca-se: i) reconstruir os fundamentos histórico-conceituais que sustentam a passagem da administração escolar tecnocrática para a gestão democrática; ii) examinar o arcabouço legal-normativo que disciplina a gestão democrática na educação básica brasileira; iii) analisar as principais instâncias institucionais de participação da comunidade escolar e seus limites; e iv) discutir a tensão entre o paradigma democrático-participativo e o paradigma gerencial na administração da educação pública contemporânea.



Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, cujos procedimentos são detalhados na seção subsequente. O artigo está organizado, além desta introdução, em cinco seções: a primeira apresenta os procedimentos metodológicos; a segunda reconstrói os fundamentos histórico-conceituais da gestão democrática; a terceira examina o marco legal-normativo brasileiro; a quarta discute as instâncias e os limites da participação da comunidade escolar; a quinta problematiza a tensão entre gestão democrática e Nova Gestão Pública; por fim, as considerações finais sintetizam os principais argumentos e apontam possibilidades de pesquisas futuras.

Procedimento metodológicos

Este artigo resulta de pesquisa qualitativa, de natureza teórica, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica orientou-se pela seleção de obras clássicas e fundantes do campo da gestão educacional brasileira, em particular as contribuições de Freire (1996), Paro (2012, 2016), Lück (2006, 2011), Gadotti (1992) e Demo (1996), tomadas como referências teóricas estruturantes para a compreensão dos fundamentos ético-políticos e paradigmáticos da gestão democrática. A esse núcleo teórico associou-se levantamento documental do arcabouço normativo brasileiro pertinente, compreendendo a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), a Lei do Grêmio Livre (Lei nº 7.398/1985) e a Lei nº 14.644/2023, que instituiu os Conselhos Escolares e os Fóruns dos Conselhos Escolares.

Complementarmente, realizou-se levantamento de produção acadêmica contemporânea, indexada em periódicos qualificados na área de Educação, especialmente nas bases SciELO e Redalyc, com critério de seleção orientado pela relevância teórica dos textos para a discussão da gestão democrática e de suas tensões com a Nova Gestão Pública, contemplando autores como



Souza (2009, 2012, 2019), Cury (2002), Oliveira (2015), Ball (2005), Cóssio (2018) e Verger e Normand (2015). A análise do material selecionado seguiu procedimento hermenêutico-crítico, organizado em eixos analíticos que articulam fundamentos conceituais, marco normativo e tensões político-epistemológicas, em consonância com a recomendação metodológica para artigos de natureza teórica, segundo a qual a discussão deve ser estruturada por categorias analíticas, e não por sequência descritiva de resultados empíricos.

Os critérios de inclusão das fontes basearam-se na centralidade dos textos para o campo da gestão democrática escolar brasileira, na atualidade da legislação vigente e na indexação da produção acadêmica em periódicos avaliados pelo sistema Qualis/CAPES ou em bases de indexação internacionalmente reconhecidas. Foram excluídas fontes não verificáveis, secundárias sem indicação de autoria clara ou desprovidas de fundamentação teórica e metodológica explícita. O tratamento analítico do corpus não se restringiu à exposição sequencial dos autores, mas buscou construir diálogo crítico entre as perspectivas teóricas mobilizadas, identificando convergências, tensões e limites interpretativos, de modo a subsidiar a discussão proposta nas seções subsequentes.

Gestão democrática: fundamentos histórico-conceituais

A compreensão da gestão democrática escolar exige, preliminarmente, a reconstrução do deslocamento paradigmático que separa a noção de administração escolar, herdeira da racionalidade técnico-burocrática aplicada à escola, da noção de gestão democrática, fundada em pressupostos políticos e participativos. Paro (2012) demonstra, em obra que se tornou referência incontornável do campo, que a transposição acrítica de categorias da administração empresarial para o espaço escolar produziu uma concepção de direção escolar centrada no controle, na hierarquia e na padronização de processos, incompatível com a natureza especificamente educativa, política e relacional do trabalho pedagógico. Para o autor, a escola não pode ser



administrada como uma empresa, pois sua finalidade não é a produção de mercadorias regida pela lógica do lucro, mas a formação humana, o que exige uma racionalidade administrativa orientada por fins substantivamente democráticos.

Nessa mesma direção crítica, Paro (2016) sustenta que a gestão democrática não se reduz a um conjunto de procedimentos formais, mas configura-se como mediação necessária para que a escola cumpra sua finalidade educativa de modo coerente com os valores que pretende formar nos educandos. Argumenta o autor que não é possível educar para a cidadania e para a democracia em uma instituição internamente organizada de modo autoritário, de sorte que a gestão democrática constitui, simultaneamente, meio e fim do processo educativo. Essa formulação desloca o debate sobre gestão escolar de uma discussão meramente técnico-administrativa para uma discussão eminentemente política, em que a distribuição do poder decisório no interior da escola passa a ser compreendida como dimensão constitutiva, e não periférica, da qualidade educacional.

Em diálogo complementar, Lück (2006) descreve esse deslocamento como uma mudança de paradigma, na qual a concepção fragmentária e hierárquica da administração escolar tradicional, voltada ao controle de processos isolados, cede espaço a uma concepção de gestão orientada pela mobilização de competências e pela construção de sentidos coletivos, capaz de mobilizar a inteligência e a vontade colaborativa dos sujeitos escolares em torno de objetivos compartilhados. A autora enfatiza que essa mudança paradigmática não é meramente semântica, pois implica a superação de práticas centradas na figura isolada do diretor em favor de processos de corresponsabilização, nos quais professores, funcionários, famílias e estudantes assumem papel ativo na definição dos rumos da instituição (Lück, 2011).

Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) sistematizam essa disputa paradigmática ao identificar dois modelos antagônicos de organização escolar: o modelo técnico-científico, fundado na divisão racional do trabalho, na hierarquia



de funções e na padronização normativa, e o modelo autogestionário ou democrático-participativo, fundado na construção coletiva de normas e na ampliação dos espaços de decisão compartilhada. Os autores ressaltam, contudo, que a oposição entre esses modelos não deve ser lida de modo dicotômico, posto que a gestão democrática real combina, na prática escolar concreta, elementos de coordenação técnica indispensáveis ao funcionamento institucional com processos de deliberação coletiva, de modo que o desafio teórico e prático não reside na eliminação de toda dimensão técnica, mas na subordinação desta às finalidades democráticas e educativas que orientam a instituição escolar.

Se a virada paradigmática descrita anteriormente fornece as bases conceituais da gestão democrática, é à obra de Demo (1996) que se deve a formulação mais incisiva sobre a natureza processual e inacabada da participação. Para o autor, a participação não constitui um dado, um estado que se possa simplesmente outorgar ou conceder, mas uma conquista permanente, cujo processo de construção é tão relevante quanto seus resultados. Essa formulação tem implicações diretas para a análise da gestão democrática escolar, pois desloca o foco da discussão da mera existência formal de canais participativos, conselhos, assembleias, eleições, para a qualidade e a efetividade dos processos de participação que neles se desenvolvem, advertindo contra a ilusão de que a institucionalização de espaços participativos seja, por si mesma, garantia de democratização.

Freire (1996) oferece o substrato ético-filosófico que articula essa concepção processual da participação à finalidade formativa da educação. Ao definir a prática educativa como ato ético, político e epistemológico, o autor recusa qualquer concepção de ensino reduzida à transmissão de conteúdos, afirmando que educar é, antes de tudo, formar sujeitos capazes de ler criticamente o mundo e de nele intervir transformadoramente. Nessa perspectiva, a gestão democrática da escola não é um apêndice organizacional externo ao processo pedagógico, mas sua extensão coerente, pois somente



uma escola internamente democratizada pode formar, pela experiência cotidiana e não apenas pelo discurso curricular, sujeitos capazes de exercer a cidadania de modo crítico e autônomo. Em obra anterior, Freire (1967) já avançava essa tese ao caracterizar a educação como prática da liberdade, em contraposição às pedagogias bancárias e domesticadoras que reproduzem relações de dependência e de passividade política.

A articulação entre Freire (1996) e Paro (2016) permite, assim, sustentar uma concepção de gestão democrática fundada simultaneamente na práxis pedagógica, na mediação social e na produção coletiva do conhecimento sobre a própria instituição escolar. Essa convergência teórica não elimina, todavia, uma tensão relevante: enquanto Freire ancora a democratização da escola em uma pedagogia da conscientização centrada na relação educador-educando, Paro enfatiza a dimensão organizacional e administrativa da gestão como condição estrutural para a efetivação democrática. Tal tensão, lejos de configurar incompatibilidade, revela a necessidade de articular, em qualquer análise da gestão democrática escolar, tanto a dimensão pedagógico-formativa quanto a dimensão político-administrativa da participação, sem reduzir uma à outra.

Gadotti (1992), por sua vez, situa essa discussão no horizonte mais amplo do projeto de Escola Cidadã, no qual a autonomia escolar e a participação da comunidade são compreendidas como dimensões constitutivas de um projeto educativo emancipatório, voltado à formação de sujeitos protagonistas de sua própria história. Em obra organizada com Romão, o autor defende que a autonomia da escola não deve ser concebida como autossuficiência administrativa desvinculada do Estado, mas como capacidade da comunidade escolar de definir coletivamente seu projeto pedagógico, em diálogo com as políticas públicas educacionais (Gadotti; Romão, 2004). Essa formulação é particularmente relevante para o argumento deste artigo, pois antecipa, já na década de 1990, a tensão que se tornaria central nas décadas seguintes entre autonomia como autodeterminação democrática e autonomia como



transferência de responsabilidades sem correspondente transferência de poder decisório, tensão que será retomada na quinta seção deste artigo, ao se discutir a Nova Gestão Pública.

Essa diversidade de perspectivas teóricas é sistematizada, em chave panorâmica, pela coletânea organizada por Ferreira (2008), que reúne contribuições sobre as tendências e os desafios da gestão democrática da educação brasileira, evidenciando que o campo, desde a redemocratização, tem sido marcado tanto pela consolidação teórica do conceito quanto pela disputa em torno de seus sentidos práticos nas redes de ensino.

Da Constituição de 1988 à LDB

O reconhecimento jurídico da gestão democrática como princípio constitucional resulta diretamente do processo de redemocratização brasileira, no qual movimentos sociais, sindicais e educacionais reivindicaram a superação dos modelos centralizadores e autoritários de administração escolar herdados do regime militar. A Constituição Federal de 1988 inscreve, no art. 206, inciso VI, a gestão democrática do ensino público como um dos princípios sobre os quais se deve assentar o ensino, condicionando, todavia, sua efetivação à forma da lei, o que projetou para a legislação infraconstitucional, e mais especificamente para os sistemas estaduais e municipais de ensino, a tarefa de definir os mecanismos concretos de participação.

Essa remissão constitucional à regulamentação posterior foi reproduzida, quase uma década depois, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O art. 14 da Lei nº 9.394/1996 estabelece que os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, observados dois princípios mínimos: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Cury (2002) observa que essa formulação, ao mesmo tempo em que consagra a gestão democrática como diretriz nacional, delega aos entes federados



ampla margem de discricionariedade para definir o alcance e os instrumentos concretos de sua efetivação, produzindo um quadro normativo heterogêneo entre redes de ensino, no qual estados e municípios mais organizados em termos de tradição participativa avançaram na regulamentação, ao passo que outros mantiveram dispositivos genéricos, de baixa efetividade prática.

O art. 15 da LDB, por sua vez, assegura progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às unidades escolares, dispositivo que, segundo Cury (2002), deve ser lido em conjunto com o art. 14, pois a autonomia sem participação tende a reforçar o poder discricionário da direção escolar, ao passo que a participação sem autonomia se esvazia em deliberações sobre matérias de pouca relevância decisória. Essa leitura articulada é fundamental para compreender que a gestão democrática, no desenho legal brasileiro, não se resume à existência de colegiados, mas pressupõe a transferência efetiva de poder decisório sobre aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros da escola, transferência esta que permanece, em grande parte das redes de ensino, incompleta.

A persistência da lacuna regulatória identificada pela literatura levou à formulação, no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), de dispositivo específico voltado à gestão democrática. A Meta 19 do PNE estabelece o compromisso de assegurar condições, no prazo de 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 para a nomeação de diretores e diretoras de escola, além de prever a definição de parâmetros para o fortalecimento da participação e da autonomia das escolas. O art. 9º da referida lei reforça esse compromisso ao determinar que os entes federados adequem sua legislação sobre gestão democrática em conformidade com as diretrizes nacionais.

Carvalho (2016), ao analisar os efeitos da Meta 19 sobre as redes de ensino, constata que, não obstante o avanço normativo representado pelo PNE, sua efetivação permanece desigual, sobretudo no que concerne à definição



de critérios objetivos e transparentes para a escolha de gestores escolares e ao fortalecimento efetivo dos órgãos colegiados. Souza (2019), em estudo sobre as condições de democratização da gestão da escola pública brasileira, corrobora esse diagnóstico ao identificar que a existência formal de conselhos escolares e de processos de escolha de diretores não é acompanhada, na maioria das redes pesquisadas, por mecanismos efetivos de formação política da comunidade escolar para o exercício da participação, o que compromete a qualidade substantiva dos processos deliberativos. Esses achados sugerem que a Meta 19, embora tenha consolidado a gestão democrática como prioridade da agenda educacional nacional, não foi suficiente, por si só, para superar a histórica fragilidade institucional da participação na educação básica brasileira.

O fortalecimento normativo mais recente da gestão democrática escolar brasileira ocorreu com a promulgação da Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023, que alterou a LDB para prever expressamente a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares em todas as unidades de ensino público da educação básica. A nova redação do art. 14, inciso II, da LDB substitui a referência genérica a conselhos escolares ou equivalentes por uma determinação mais precisa quanto à composição e ao caráter deliberativo desses colegiados, respondendo a uma demanda histórica de movimentos educacionais por instâncias de participação mais robustas e menos sujeitas à discricionariedade dos sistemas de ensino locais.

Aguiar (2008) já alertava, em momento anterior à referida alteração legal, que o fortalecimento dos conselhos escolares depende não apenas de sua instituição formal, mas de condições políticas e pedagógicas que assegurem caráter efetivamente deliberativo a esses órgãos, sob pena de sua conversão em instâncias meramente consultivas ou homologatórias de decisões já tomadas pela direção escolar ou pelas secretarias de educação. Essa advertência permanece atual mesmo após a Lei nº 14.644/2023, na medida em que a efetividade dos conselhos depende, em última análise, da correlação



de forças no interior da escola e da formação política dos seus integrantes, dimensões que a lei, por si mesma, não tem o condão de produzir.

Paralelamente aos conselhos escolares, a participação discente encontra amparo normativo específico na Lei nº 7.398/1985, conhecida como Lei do Grêmio Livre, que assegura aos estudantes da educação básica o direito de organização autônoma em entidades representativas, com dirigentes eleitos por voto direto e secreto, e na Lei nº 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, cujo art. 53, inciso IV, reconhece o direito de crianças e adolescentes à organização e participação em entidades estudantis. Navarro et al.(2004), em material produzido no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, sublinham que a articulação entre conselhos escolares e grêmios estudantis potencializa a democratização da gestão escolar, na medida em que amplia os sujeitos efetivamente implicados nos processos decisórios, rompendo com a tendência histórica de restringir a participação a professores e gestores, em detrimento de estudantes, famílias e funcionários da educação.

O PPP como espaço de construção coletiva

Entre as instâncias de participação da comunidade escolar, o projeto político-pedagógico ocupa posição central, por constituir o documento no qual a escola explicita suas finalidades, seus valores e seus modos de organização do trabalho pedagógico. Veiga (1995) sustenta que o projeto político-pedagógico não pode ser compreendido como mero instrumento burocrático de cumprimento de exigências normativas, mas como processo de construção coletiva, no qual a comunidade escolar delibera sobre os fins e os meios da ação educativa, articulando o projeto pedagógico, propriamente dito, ao projeto político da escola enquanto instituição inserida em um contexto social e histórico determinado. Para a autora, a elaboração participativa do projeto político-pedagógico constitui, ela própria, exercício de gestão democrática, na medida em que mobiliza a comunidade escolar para a definição coletiva de



rumos que, de outro modo, permaneceriam sob o controle exclusivo da direção ou das instâncias burocráticas externas à escola.

Essa concepção processual converge com a formulação de Paro (2016) sobre a participação como mediação necessária à finalidade educativa da escola, pois a construção coletiva do projeto pedagógico não apenas qualifica o documento resultante, mas constitui, em si mesma, experiência formativa de exercício democrático para todos os sujeitos envolvidos, incluindo os estudantes. Não obstante esse potencial democratizador, a literatura tem indicado que, na prática escolar concreta, a elaboração do projeto político-pedagógico frequentemente se reduz a um procedimento formal, conduzido por pequenos grupos de gestores e coordenadores pedagógicos, com baixa participação efetiva de famílias, funcionários e estudantes, o que esvazia seu potencial de instrumento de democratização da gestão escolar e o converte em peça documental de cumprimento normativo.

A análise dos conselhos escolares como instância privilegiada de participação exige que se reconheça a ambivalência estrutural desses colegiados, situados entre o potencial deliberativo que lhes é atribuído pela legislação e a tendência, recorrentemente identificada pela literatura, à sua burocratização ou ao seu esvaziamento político. Dourado et al. (2004) caracterizam o conselho escolar como espaço estratégico de democratização da escola e de construção da cidadania, na medida em que reúne representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, professores, funcionários, estudantes, famílias e, em alguns casos, representantes da comunidade local, em torno da deliberação sobre questões pedagógicas, administrativas e financeiras da unidade escolar.

Souza (2009), todavia, adverte que a efetividade democrática de um conselho escolar não pode ser inferida unicamente de sua existência formal, mas depende de um conjunto de condições processuais, entre as quais o autor destaca a construção dialógica das decisões, o reconhecimento da alteridade entre os diferentes segmentos representados e a disposição para a deliberação coletiva sobre regras e prioridades, em contraposição a práticas em que o



conselho opera como mera instância de referendo de decisões previamente tomadas pela direção escolar ou pela secretaria de educação. Em estudo posterior, Souza (2012) aprofunda essa análise ao situar a gestão escolar como espaço de disputas de poder, no qual diferentes grupos e interesses, internos e externos à escola, competem pela definição dos rumos institucionais, de modo que a democratização da gestão não pode ser compreendida como processo linear ou consensual, mas como campo de tensão permanente entre interesses divergentes.

Essa leitura é corroborada pela análise de Aguiar (2008) sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, que identifica como principal limite desse programa a circunscrição da formação política aos profissionais da educação, em detrimento da qualificação de famílias e estudantes para o exercício pleno da participação, reproduzindo assimetrias de conhecimento técnico e de capital cultural que comprometem a paridade efetiva entre os segmentos representados nos colegiados escolares.

A escolha do diretor ou diretora escolar constitui, no debate sobre gestão democrática, um dos temas mais recorrentes e, paradoxalmente, um dos mais sujeitos a leituras reducionistas, que tendem a identificar a democratização da gestão exclusivamente com a forma eleitoral de provimento do cargo. Silva (2018), em pesquisa sobre as formas de provimento do diretor escolar nas redes municipais brasileiras, demonstra que a eleição direta, embora constitua mecanismo relevante de legitimação democrática da liderança escolar, não apresenta, isoladamente, correlação consistente com indicadores de qualidade educacional, o que sugere que a forma de provimento do cargo de direção é necessária, mas não suficiente, para a efetivação da gestão democrática.

Souza (2019) reforça esse argumento ao indicar que a democratização da gestão escolar depende, mais do que da forma de escolha do diretor, da qualidade dos processos cotidianos de participação que se desenvolvem no interior da escola, incluindo a colegialidade nas decisões pedagógicas, a transparência na gestão de recursos e a abertura da direção ao diálogo



permanente com os diferentes segmentos da comunidade escolar. A própria Meta 19 do PNE reconhece essa complexidade ao associar a consulta à comunidade escolar a critérios técnicos de mérito e desempenho na definição dos gestores, formulação que busca equilibrar legitimidade democrática e qualificação técnica, ainda que tal equilíbrio permaneça objeto de disputa política nas diferentes redes de ensino, conforme já indicado por Carvalho (2016) na análise da implementação da referida meta.

Performatividade, responsabilização e o esvaziamento da participação

A partir da década de 1990, a administração pública brasileira, incluindo o campo educacional, foi atravessada pela difusão de princípios da Nova Gestão Pública, modelo de reforma do Estado que importa para o setor público categorias e instrumentos de gestão originários do setor privado, como eficiência, produtividade, responsabilização por resultados e avaliação de desempenho. Oliveira (2015) demonstra que essa racionalidade gerencial, ao ser incorporada por governos de orientação democrático-popular, produziu contradições significativas entre a busca pela eficiência administrativa e a ampliação do direito à educação, na medida em que políticas de responsabilização vinculadas a indicadores de desempenho tendem a deslocar o foco da gestão escolar da deliberação coletiva sobre finalidades educativas para o cumprimento de metas quantitativas definidas externamente à escola.

Ball (2005) oferece aporte teórico fundamental para compreender esse fenômeno ao caracterizar a performatividade como tecnologia de regulação que opera por meio de julgamentos, comparações e exposições de desempenho, convertidos em medidas de produtividade e em mecanismos de controle. Para o autor, a performatividade reconfigura subjetividades profissionais, deslocando o sentido do trabalho docente e gestor de compromissos éticos e pedagógicos para a preocupação com indicadores e rankings, processo que tende a esvaziar



o sentido coletivo e deliberativo da gestão escolar em favor de uma gestão centrada na prestação de contas a instâncias externas de controle.

Verger e Normand (2015) sistematizam esse debate ao identificar a Nova Gestão Pública como modelo de reforma educativa de alcance global, fundado na combinação entre descentralização administrativa e centralização do controle por meio de avaliações estandardizadas, o que os autores caracterizam como paradoxo constitutivo desse modelo: a autonomia que se concede às escolas, em geral restrita à gestão de recursos e à execução de políticas definidas externamente, não corresponde a uma efetiva descentralização do poder decisório sobre finalidades e currículo, mantendo-se a centralização nas instâncias de avaliação e responsabilização. Cossio (2018) corrobora esse diagnóstico ao identificar, no contexto brasileiro, impactos da Nova Gestão Pública na formação docente e nas políticas educacionais, destacando a tendência à individualização da responsabilidade por resultados educacionais, em contraposição à concepção de responsabilidade compartilhada e socialmente situada que sustenta a tradição da gestão democrática.

A tensão teórica entre gestão democrática e Nova Gestão Pública encontra, na produção empírica contemporânea, evidências relevantes sobre seus efeitos concretos na vida escolar. Peroni e Flores (2014) analisam as articulações e tensões entre o Sistema Nacional de Educação, o Plano Nacional de Educação e a gestão democrática, identificando que a ausência de regulamentação consolidada do Sistema Nacional de Educação compromete a coordenação federativa necessária para assegurar condições equitativas de efetivação da gestão democrática entre as diferentes redes de ensino, produzindo um quadro de desigualdade institucional que tende a reproduzir, em outro plano, as desigualdades socioeducacionais já existentes no sistema educacional brasileiro.

Esse diagnóstico é corroborado pela análise de Souza (2019), que evidencia disparidades significativas nas condições de democratização da gestão escolar entre diferentes redes e regiões do país, associadas tanto à



desigualdade de capacidade institucional dos sistemas de ensino quanto à desigualdade de capital político e cultural das comunidades escolares para o exercício da participação. A convergência entre essas análises permite afirmar que a efetivação da gestão democrática não depende exclusivamente da existência de marco legal favorável, mas de condições materiais, institucionais e formativas que assegurem a essa participação caráter substantivo, e não meramente formal.

A síntese desse debate permite identificar uma conclusão analítica central para este artigo: a gestão democrática escolar brasileira configura-se como campo de disputa permanente entre dois projetos políticos para a educação pública, um projeto democrático-participativo, ancorado na tradição freireana e na crítica de Paro à administração escolar tecnocrática, que compreende a participação como conquista processual e como dimensão constitutiva da finalidade formativa da escola, e um projeto gerencial, fundado na racionalidade da Nova Gestão Pública, que ressignifica os termos da participação e da autonomia sob a lógica da eficiência, da responsabilização e da performatividade. A análise da legislação brasileira revela que ambos os projetos coexistem, não raro de modo contraditório, no mesmo arcabouço normativo, o que explica, em parte, a heterogeneidade e a incompletude da efetivação da gestão democrática nas redes de ensino brasileiras.

Considerações finais

Este artigo teve por objetivo analisar criticamente as tensões entre o marco legal-normativo da gestão democrática escolar no Brasil e as condições de efetivação da participação da comunidade escolar, à luz do debate teórico entre as perspectivas democrático-participativa e gerencial. A reconstrução histórico-conceitual realizada permite afirmar que a gestão democrática, longe de constituir um conjunto fechado de procedimentos formais, configura-se como horizonte ético-político em permanente disputa, cuja efetivação depende tanto da consolidação de mecanismos institucionais de participação, conselhos



escolares, grêmios estudantis, projetos político-pedagógicos participativos e processos democráticos de escolha de gestores, quanto de condições políticas, culturais e formativas que assegurem a essa participação caráter substantivo.

Em resposta à questão de pesquisa que orientou este estudo, pode-se afirmar que o arcabouço normativo da gestão democrática escolar brasileira, embora tenha avançado significativamente desde a Constituição de 1988, com sucessivas regulamentações pela LDB, pelo PNE e, mais recentemente, pela Lei nº 14.644/2023, não tem se traduzido de modo uniforme e substantivo em participação efetiva da comunidade escolar. Essa lacuna decorre de uma combinação de fatores: a postergação histórica da regulamentação concreta da gestão democrática para os sistemas de ensino locais, a desigualdade institucional entre redes de ensino, a insuficiência de processos formativos voltados à qualificação política de famílias e estudantes para o exercício da participação e, de modo mais estrutural, a tensão entre a racionalidade democrático-participativa que historicamente fundamenta o conceito de gestão democrática e a racionalidade gerencial que, desde a década de 1990, disputa os sentidos da autonomia, da participação e da responsabilização na administração da educação pública.

A principal contribuição deste artigo reside na sistematização articulada entre os fundamentos teórico-conceituais clássicos do campo da gestão democrática, especialmente as contribuições de Freire e de Paro, o arcabouço legal-normativo brasileiro em sua trajetória histórica e a literatura contemporânea que evidencia os limites empíricos da efetivação participativa, oferecendo, assim, leitura integrada capaz de subsidiar tanto a pesquisa acadêmica quanto a formulação de políticas educacionais voltadas ao fortalecimento da gestão democrática.

Como limites deste estudo, reconhece-se seu caráter eminentemente teórico e bibliográfico, o que não permite captar a diversidade de configurações concretas que a gestão democrática assume em diferentes contextos escolares e regionais do país, tampouco as singularidades de sua efetivação em redes



estaduais e municipais específicas. Sugere-se, para pesquisas futuras, a realização de estudos empíricos, de natureza qualitativa ou mista, voltados a investigar as condições concretas de funcionamento dos conselhos escolares após a vigência da Lei nº 14.644/2023, bem como estudos comparativos entre redes de ensino que adotaram diferentes modelos de provimento de diretores escolares, de modo a aprofundar a compreensão sobre as condições que efetivamente favorecem, ou comprometem, a democratização da gestão da escola pública brasileira.

Referências

AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 nov. 1985.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição extra, p. 1-7, 26 jun. 2014.



BRASIL. Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 3 ago. 2023.

CARVALHO, José Loureiro Matias de. PNE (Plano Nacional de Educação) 2014-2024: a gestão democrática na educação se faz presente? **HOLOS**, v. 8, p. 41-52, 2016.

CÓSSIO, Maria de Fátima. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 66-73, jan./abr. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1996.

DOURADO, Luiz Fernandes *et al.* **Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor**. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 5).

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção Questões da Nossa Época).

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (org.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004. (Guia da Escola Cidadã, v. 1).



LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção Docência em Formação).

LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. (Série Cadernos de Gestão, v. 2).

LÜCK, Heloísa. **Gestão educacional**: uma questão paradigmática. Petrópolis: Vozes, 2006. (Série Cadernos de Gestão, v. 1).

NAVARRO, Ignez Pinto *et al.* **Conselhos escolares**: democratização da escola e construção da cidadania. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 1).

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014.

SILVA, Marcus Quintanilha da. Gestão democrática como condição de qualidade: a forma de provimento do diretor escolar nas redes municipais brasileiras e a relação com indicadores e resultados educacionais. **Revista Gestão e Avaliação Educacional**, v. 7, n. 16, p. 41-57, set./dez. 2018.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 49, p. 159-174, jan./abr. 2012.



SOUZA, Ângelo Ricardo de. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 271-290, abr./jun. 2019.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas: Papirus, 1995. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./set. 2015.



Como citar

SANTOS, Douglas Manoel Antonio de Abreu Pestana dos. Gestão democrática e participação da comunidade escolar: tensões entre o horizonte normativo e a efetivação participativa na escola pública brasileira. **Educação em Análise**, Londrina, v. 11, p. 1-25, 2026. DOI: <https://doi.org/10.5433/1984-7939.2026.v11.55653>.

Submetido em: 30 de junho de 2026

Aceito em: 31 de julho de 2026

Publicado em: 08 de setembro de 2026



CRediT	
Reconhecimentos:	Não se aplica
Financiamento:	SANTOS, D. M. A. A. P. declara ter recebido financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por meio de uma bolsa de doutorado.
Conflito de interesses:	Os autores certificam que não têm interesse comercial ou associativo que represente um conflito de interesses em relação ao manuscrito.
Aprovação ética:	Não se aplica
Contribuição dos autores:	SANTOS, Douglas Manoel Antonio de Abreu Pestana afirma ter atuado na Conceituação, Curadoria de Dados, Análise Formal, Investigação, Metodologia, Redação - rascunho original; Supervisão, Validação, Visualização, Redação -revisão e edição.

Equipe Editorial

Editor de seção:	Letícia Bassetto Secorum
Membro da equipe de produção:	Ronald Rosa
Assistente de editoração:	Martinho Gilson Cardoso Chingulo
Layout e Diagramação:	Carolina Motter Pizoni - Escritório de Apoio ao Editor Científico

